AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2025

Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busìa

Camera dei Deputati
Roma, 21 aprile 2026

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2025

Camera dei Deputati
Roma, 21 aprile 2026

Presidente dell'Autorità
Giuseppe Busìa

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

Segretario Generale
Filippo Romano

SOMMARIO

Capitolo 1
ANAC 2.0: LA TRASFORMAZIONE DIGITALE 3

1.1. INTRODUZIONE 3

1.2. L'IMPEGNO EUROPEO VERSO LA DIGITALIZZAZIONE E LA SPINTA DEL PNRR 4

1.3. IL PERCORSO AVVIATO DAL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI 5

1.3.1. I fattori chiave della trasformazione digitale dei contratti pubblici 5

1.3.2. L'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale: i tre pilastri fondamentali 6

1.3.3. Gli impatti generati attraverso il percorso di digitalizzazione 10

1.3.4. Gli strumenti digitali per l'attività di indirizzo degli stakeholders 11

1.3.4.1. La funzione di regolazione del mercato 11

1.3.4.2. La qualificazione delle stazioni appaltanti 12

1.3.5. L'ausilio della digitalizzazione all'attività di vigilanza 12

1.4. IL MODELLO ITALIANO E IL CONTRIBUTO ALLE INIZIATIVE EUROPEE DI DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI 14

1.5. LA DIGITALIZZAZIONE COME STRUMENTO DI ACCESSO PUBBLICO E DI EFFICIENZA AMMINISTRATIVA 15

1.5.1. La Piattaforma Unica della Trasparenza 15

1.5.2. La semplificazione della trasparenza amministrativa: gli schemi standard *di pubblicazione* 17

1.5.3. I modelli standard *per l'imparzialità dei funzionari pubblici* 17

1.5.4. L'applicativo per le attestazioni degli OIV 18

1.6. L'EVOLUZIONE DIGITALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 19

1.6.1. La digitalizzazione come obiettivo della strategia nazionale 2026-2028 19

1.6.2. L'evoluzione digitale nella redazione dei piani di prevenzione della corruzione 19

1.6.3. La piattaforma informatica per le segnalazioni di whistleblowing 20

1.7. L'ATTIVITÀ DI ANAC IN PILLOLE 20

PARTE PRIMA
IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

Capitolo 2
IL CONFRONTO CON LE ISTITUZIONI E CON LA SOCIETÀ CIVILE 33

2.1. I RAPPORTI CON GLI ORGANI ISTITUZIONALI E CON GLI *STAKEHOLDERS* 33

2.2. GLI ATTI DI SEGNALAZIONE A GOVERNO E PARLAMENTO 34

2.2.1. Gli atti di segnalazione in materia di incompatibilità e inconferibilità di incarichi 34
2.2.1.1. L'abrogazione dell'inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico locale - atto di segnalazione n. 2 del 26 marzo 2025 34
2.2.1.2. Le modifiche all'inconferibilità di incarichi e l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013 - atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025 36
2.2.2. L'atto di segnalazione sulla trasparenza degli incarichi di collaborazione e consulenza 37
2.2.3. L'atto di segnalazione sulla disciplina della qualificazione delle imprese da parte delle SOA 38
2.3. LE AUDIZIONI DEL PRESIDENTE DAVANTI ALLE COMMISSIONI PARLAMENTARI 39
2.3.1. Il decreto-legge sugli eventi alluvionali in Emilia-Romagna, Toscana e Marche e sul fenomeno bradisismico dei Campi Flegrei 39
2.3.2. Le disposizioni urgenti in materia di infrastrutture 41
2.3.2.1. La realizzazione del Ponte sullo Stretto 41
2.3.2.2. Le modifiche dei contratti di protezione civile 43
2.3.2.3. Le opere relative ai XXV Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 43
2.3.3. Lo svolgimento dei grandi eventi sportivi Milano Cortina 2026 e America's Cup Napoli 2027 44
2.3.4. La disciplina delle zone del commercio nei centri storici 45
2.3.5. La delega al Governo per il riordino della disciplina in materia edilizia 46
2.4. IL CONTRIBUTO ALLA LEGGE ANNUALE 2025 PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 49
2.4.1. L'interlocuzione con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy 49
2.4.2. Le osservazioni alla 9ª Commissione permanente del Senato 51
2.5. IL CONTRIBUTO ALLE COMMISSIONI DI CAMERA E SENATO SUL CODICE DEGLI INCENTIVI 53
2.6. IL DIALOGO CON IL GOVERNO E LA COLLABORAZIONE CON I MINISTERI 54
2.6.1. Il decreto ministeriale sulle risorse finanziarie degli enti previdenziali 54
2.6.2. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 248, comma 5, del TUEL 55
2.6.3. La proposta di modifica delle direttive 2009/43/CE e 2009/81/CE su sicurezza e difesa 55
2.6.4. La relazione del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea 57
2.7. I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE CON LE ISTITUZIONI ED ALTRI ENTI 58
2.7.1. Il Protocollo d'intesa ANAC-AGENAS 60
2.8. LE INIZIATIVE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ 61
2.9. LA PARTECIPAZIONE ALL'*OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP* 62

Capitolo 3
LE RELAZIONI INTERNAZIONALI 64
3.1. LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E L'INTEGRITÀ PUBBLICA IN AMBITO INTERNAZIONALE 64
3.2. LE INIZIATIVE PER L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI MERIDA 65
3.3. LE ATTIVITÀ E LE COLLABORAZIONI IN AMBITO EUROPEO 66
3.3.1. L'impegno nei network *europei per la* governance *dei contratti pubblici* 66
3.3.2. La partecipazione ai tavoli di lavoro della Commissione europea 66
3.4. LE RETI SOVRANAZIONALI PER L'INTEGRITÀ E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 68
3.4.1. European Network for Public Ethics 68

3.4.2. Network for Integrity ... 69
3.4.3. International Association of Anti-Corruption Authorities ... 70
3.4.4. Network of Corruption Prevention Authorities ... 70
3.4.5. Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities ... 70
3.5. LE COLLABORAZIONI CON IL CONSIGLIO D'EUROPA, L'OECD E CON IL G20 ... 71
3.6. LE INIZIATIVE DI *CAPACITY BUILDING* PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ... 71
3.7. I RAPPORTI BILATERALI E I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE ... 73
3.8. LA PARTECIPAZIONE AI PROGETTI COFINANZIATI ... 73
3.8.1. Open the whistle ... 73
3.8.2. Kleptotrace ... 74
3.8.3. qAID project ... 74
3.8.4. Datacros III ... 74
3.8.5. iMonitor 2.0 ... 75
3.8.6. *La digitalizzazione dei contratti pubblici* ... 75
3.9. I PROGETTI *TWINNING* DELLA COMMISSIONE EUROPEA ... 76

PARTE SECONDA
LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

Capitolo 4
IL FENOMENO CORRUTTIVO E L'OBIETTIVO TRASPARENZA ... 79
4.1. LA MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE ... 79
4.1.1. *Il fenomeno della corruzione tra problemi di misurazione ed effetti avversi* ... 79
4.1.2. *Le misure di rischio corruzione elaborate da ANAC* ... 80
4.1.2.1. Gli indicatori di rischio a livello comunale ... 81
4.1.2.2. Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti ... 85
4.1.3. *I possibili sviluppi nell'analisi e nella misurazione del rischio di corruzione* ... 87
4.2. LA PIATTAFORMA UNICA DELLA TRASPARENZA ... 89
4.2.1. *Gli indicatori di trasparenza* ... 92
4.3. LA TRASPARENZA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA ... 94
4.3.1. *L'evoluzione della digitalizzazione dei servizi pubblici locali* ... 94
4.3.2. *L'analisi dei dati sugli affidamenti di servizi pubblici locali* ... 95

Capitolo 5
LA RISPOSTA REGOLATORIA E L'ATTIVITÀ CONSULTIVA ... 98
5.1. IL NUOVO PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2025-2027 ... 98
5.1.1. *La strategia per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza* ... 98
5.1.2. *Parte generale: il coordinamento della sottosezione* "Rischi corruttivi e trasparenza" *con le altre sezioni del PIAO* ... 99

5.1.3. *Parte speciale: i contratti pubblici* 100
5.1.4. *Parte speciale: la disciplina delle inconferibilità e delle incompatibilità* 101
5.1.5. *Parte speciale: le criticità della sezione* "Amministrazione Trasparente" 102
5.2. L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE 103
5.2.1. *Gli schemi standard per l'attuazione degli obblighi di trasparenza* 103
5.2.2. *Gli obblighi di trasparenza degli uffici giudiziari* 104
5.2.3. *La scheda per la Relazione annuale del RPCT sui risultati dell'attività svolta* 104
5.2.4. *Le Linee guida* whistleblowing *sui canali interni di segnalazione* 105
5.3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 106
5.3.1. *Il provvedimento di nomina del RPCT* 107
5.3.2. *La figura del RPCT nei consorzi* 107
5.3.3. *L'affidamento dell'incarico di RPCT* 108
5.3.4. *La duplice proroga dell'incarico di RPCT* 108
5.3.5. *I fenomeni corruttivi e le responsabilità del RPCT* 108
5.3.6. *La programmazione e l'attuazione delle misure generali e specifiche* 108
5.4. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI TRASPARENZA 108
5.4.1. *Le fondazioni* 109
5.4.2. *I fondi paritetici interprofessionali e i fondi di solidarietà* 109
5.4.3. *Il* web scraping, *la trasparenza e la protezione dei dati personali* 110
5.4.4. *Il ricorso contro il diniego di accesso civico generalizzato* 110
5.4.5. *La selezione per il tirocinio presso uffici legali di enti pubblici* 111
5.4.6. *Il* curriculum vitae *dei membri esterni di commissione di concorso* 111
5.4.7. *Le borse di ricerca universitarie* 112
5.4.8. *I servizi per il diritto allo studio svolti dagli studenti universitari* 112
5.4.9. *Le quote associative ad associazioni di categoria* 112
5.4.10. *I bilanci di previsione e i conti consuntivi degli enti locali* 112
5.4.11. *Gli incarichi di docenza a tempo determinato svolti da dipendenti della Regione* 113
5.4.12. *I titolari di incarichi dirigenziali del Servizio sanitario nazionale* 113
5.5. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI 113
5.5.1. *La nuova sezione tematica sul sito* web *istituzionale di ANAC* 113
5.5.2. *L'applicabilità della disciplina ai Capi di gabinetto* 114
5.5.3. *L'applicabilità della disciplina a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati* 114
5.5.4. *L'incompatibilità tra incarico di dirigente comunale e carica di consigliere comunale* 115
5.5.5. *Le incompatibilità del direttore di un Centro servizi per anziani* 115
5.6. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI *PANTOUFLAGE* 115
5.6.1. *L'esercizio di poteri autoritativi o negoziali quale presupposto del divieto di* pantouflage 115
5.6.2. *Gli incarichi di natura occasionale* 116
5.6.3. *L'incarico professionale conferito a dirigente in quiescenza* 116

5.7. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI CONFLITTO DI INTERESSI 116
5.7.1. Gli obblighi di astensione degli amministratori di enti locali 116
5.7.2. I dipendenti pubblici che svolgono incarichi presso organizzazioni sindacali 116
5.7.3. Il conflitto di interessi del Comandante della Polizia locale 117
5.8. IL SISTEMA INFORMATICO PER IL PTPCT E LA SOTTOSEZIONE *"RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA"* DEL PIAO 117
5.8.1. Il Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'ANCI 117
5.8.2. L'applicativo informatico per la redazione dei piani di prevenzione della corruzione 118
5.8.3. Le funzionalità della piattaforma applicativa 120
5.8.4. L'evoluzione del sistema: dai piccoli Comuni agli enti pubblici con meno di 50 dipendenti 123

Capitolo 6

LA VIGILANZA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TUTELA DELLA TRASPARENZA 125
6.1. LA DIRETTIVA PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA 125
6.2. GLI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA 125
6.2.1. I dati dell'attività di vigilanza nell'anno 2025 125
6.2.2. I procedimenti di vigilanza 128
6.2.3. I procedimenti sanzionatori per omessa adozione dei piani di prevenzione della corruzione 128
6.2.4. I procedimenti sanzionatori in materia di trasparenza 129
6.3. LA VIGILANZA SULLE AREE A MAGGIORE RISCHIO CORRUTTIVO 130
6.3.1. L'area di rischio "Contratti pubblici" 130
6.3.2. L'area di rischio "Acquisizione e gestione del personale" 130
6.4 LA VIGILANZA SUI CRITERI DI SCELTA E SUL CUMULO DI INCARICHI DEL RPCT 131
6.5. IL MONITORAGGIO SUGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA 132
6.6. LA VIGILANZA COLLABORATIVA 134
6.6.1. Il Protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Foggia 134
6.6.2. Il Protocollo di vigilanza collaborativa con l'Agenzia Industrie Difesa 134
6.7. IL *WHISTLEBLOWING*, LA TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALA ILLECITI 135
6.7.1. La gestione delle segnalazioni esterne rivolte ad ANAC 135
6.7.1.1. Le segnalazioni ritenute ammissibili 136
6.7.2. I dati sull'attività di vigilanza 137
6.7.3. Le segnalazioni di illeciti e le comunicazioni di ritorsioni 139
6.7.3.1. Il principio di rotazione nell'affidamento diretto di contratti pubblici 139
6.7.3.2. L'illegittima riparametrazione dei punteggi in una procedura concorsuale 140
6.7.3.3. Le misure organizzative di natura ritorsiva 140
6.8. LA VIGILANZA SULL'IMPARZIALITÀ DEI FUNZIONARI PUBBLICI 141
6.8.1. L'evoluzione dell'attività di vigilanza nel periodo 2021-2025 142
6.8.2. Le novità normative e giurisprudenziali sulla disciplina delle inconferibilità 143

6.8.3. L'inconferibilità per provenienza da ente privato regolato o finanziato da ente pubblico 144
6.8.4. L'inconferibilità per provenienza da attività professionale regolata o finanziata da ente pubblico 145
6.9. LA VIGILANZA SUL DIVIETO DI *PANTOUFLAGE* 146
6.10. LA VIGILANZA SUI CONFLITTI DI INTERESSI 147
6.10.1. Il conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici 147
6.10.2. Le incompatibilità dei membri dei Collegi consultivi tecnici 147

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

Capitolo 7
IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI 153
7.1. L'ANALISI DEI DATI: PREMESSA METODOLOGICA 153
7.2. LA DOMANDA DEL MERCATO 154
7.3. LE TIPOLOGIE DI STAZIONI APPALTANTI 162
7.4. LE MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE 166
7.5. L'ANALISI DELLA SPESA IN AMBITO REGIONALE 168
7.6. *FOCUS* SUGLI APPALTI INTEGRATI: ANALISI DEI DATI 174
7.7. *FOCUS* SUI PREZZI DI RIFERIMENTO NEL SETTORE DEI SERVIZI E DELLE FORNITURE 177
7.7.1. I prezzi di riferimento del pranzo nelle scuole primarie 177
7.7.2. I prezzi di riferimento della carta in risme 179

Capitolo 8
LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI 184
8.1. LE NOVITÀ NORMATIVE E IL NUOVO SISTEMA DI QUALIFICAZIONE 184
8.1.1. La qualificazione per la fase di progettazione e affidamento 185
8.1.2. La qualificazione per la fase di esecuzione 189
8.2. IL REGOLAMENTO IN MATERIA DI QUALIFICAZIONE 190
8.3. IL NUOVO SERVIZIO *ONLINE* DI QUALIFICAZIONE 191
8.4. LA QUALIFICAZIONE CON RISERVA 192
8.5. L'ASSEGNAZIONE D'UFFICIO 193
8.6. L'ANALISI DEI DATI 194

Capitolo 9
L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO SULLA NUOVA DISCIPLINA DEL CODICE DEI CONTRATTI 205
9.1. L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO ATTRAVERSO L'ADOZIONE DI ATTI-TIPO 205
9.1.1. L'aggiornamento del bando-tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture 205

9.1.2. Il bando-tipo sui servizi di architettura e di ingegneria 207
9.1.3. Gli altri documenti tipo 207
9.1.3.1. I *format* della piattaforma *HUB contratti pubblici* 207
9.1.3.2. Le Linee guida sugli accordi di collaborazione e sui premi di accelerazione 208
9.1.3.3. Le altre collaborazioni istituzionali per l'adozione di atti-tipo 208
9.2. I PARERI ISTITUZIONALI E L'ATTIVITÀ DI SEGNALAZIONE 208
9.3. I COMUNICATI DEL PRESIDENTE E GLI ALTRI ATTI CON FUNZIONI DI INDIRIZZO 209
9.3.1. La disciplina intertemporale applicabile alle clausole del bando-tipo n. 1/2023 209
9.3.2. Le indicazioni sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato 209
9.3.3. La trasmissione dei dati sulle modifiche contrattuali e sulle varianti in corso d'opera 210
9.3.4. La tracciabilità dei flussi finanziari 210
9.3.5. L'incompatibilità tra attività di verifica e di progettazione 211
9.3.6. I certificati di esecuzione lavori negli accordi quadro 211
9.3.7. La disciplina del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico 211
9.3.8. Gli incentivi per le funzioni tecniche 212
9.3.9. La qualificazione dei consorzi stabili 212
9.3.10. La proroga degli adempimenti in materia di digitalizzazione 213
9.3.11. Le verifiche sulle garanzie fideiussorie 213
9.3.12. Il DURC di congruità nel settore edile 214
9.3.13. Il servizio di gestione dei canili 214

Capitolo 10

I PARERI DI PRECONTENZIOSO, L'ATTIVITÀ CONSULTIVA E I PARERI MOTIVATI 215
10.1. I NUMERI E LE CARATTERISTICHE DEI PARERI DI PRECONTENZIOSO 215
10.1.1. Le istanze di precontenzioso trattate 216
10.1.2. I pareri di precontenzioso adottati 219
10.1.3. Le archiviazioni motivate 221
10.2. LE QUESTIONI INTERPRETATIVE RICORRENTI 222
10.2.1. L'equivalenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro 224
10.2.2. L'utilizzo delle tabelle ministeriali per la definizione del costo della manodopera 225
10.2.3. Lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo assoggettato al ribasso 225
10.2.4. Le clausole sociali 226
10.2.5. I consorzi stabili 227
10.2.6. I conflitti di interessi nei contratti pubblici 227
10.2.7. I requisiti di partecipazione negli appalti di lavori 229
10.2.8. L'avvalimento 229
10.2.9. Le specifiche tecniche e il principio di equivalenza 229
10.2.10. Gli accordi quadro dopo il Correttivo appalti 230
10.2.11. I criteri di valutazione delle offerte 231
10.2.12. L'offerta economicamente più vantaggiosa 232

10.2.13. La delega per lo svolgimento del sopralluogo 233
10.2.14. L'equo compenso e i servizi di progettazione 233
10.2.15. La revisione dei prezzi 234
10.3. LA FUNZIONE CONSULTIVA 235
10.3.1. Gli accordi di cooperazione pubblico-pubblico 236
10.3.2. I conflitti di interessi nei contratti pubblici 237
10.3.3. Gli incentivi per le funzioni tecniche 237
10.3.4. Gli appalti misti 238
10.3.5. Gli appalti esclusi 239
10.3.6. Gli appalti riservati 240
10.3.7. Gli incarichi di progettazione 240
10.3.8. Il dibattito pubblico 240
10.3.9. La cessione di immobili in cambio di opere 241
10.3.10. Le modifiche contrattuali e la transazione 241
10.3.11. L'affidamento della gestione degli impianti sportivi 243
10.3.12. Gli appalti per la formazione del personale della stazione appaltante 244
10.3.13. La pubblicazione di articoli scientifici in regime di open access 244
10.4. L'AZIONE IN GIUDIZIO E I PARERI MOTIVATI 245
10.4.1. I pareri sulle clausole limitative della concorrenza e sulle altre violazioni negli atti di gara 246
10.4.2. I casi risolti mediante richiesta istruttoria 248

Capitolo 11

L'ARBITRATO E LE ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE 249
11.1. LE LINEE DI TENDENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE 249
11.2. I DATI RELATIVI ALL'ARBITRATO 250
11.3. LA GESTIONE DELL'ALBO DEGLI ARBITRI E DELL'ELENCO DEI PERITI 252
11.4. I COMPENSI DEGLI ARBITRI E DEI CONSULENTI TECNICI D'UFFICIO 252
11.5. IL DEPOSITO DEI LODI E LA RISCOSSIONE DEL CONTRIBUTO 253
11.6. GLI ACCORDI BONARI 253

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

Capitolo 12

LA VIGILANZA PREVENTIVA E LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE 257
12.1. L'ALTA SORVEGLIANZA E LE MISURE STRAORDINARIE COME PRESÌDI DI LEGALITÀ 257
12.2. I DATI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA PREVENTIVA 258

12.3. LA RICOSTRUZIONE *POST* SISMA IN ITALIA CENTRALE 260
12.3.1. Le attività a supporto delle aree colpite dal sisma: atti-tipo e formazione 263
12.3.2. Il Rapporto sul sisma 2025 264
12.4. LE ULTERIORI VIGILANZE COLLABORATIVE DELL'UNITÀ OPERATIVA SPECIALE 264
12.4.1. La manifestazione fieristica di Expo Osaka 2025 264
12.4.2. La bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio 265
12.4.3. La ricostruzione nell'Isola di Ischia 269
12.4.4. La ricostruzione nelle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche 269
12.5. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE 270
12.6. I DATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA 271
12.7. LA COLLABORAZIONE CON IL MINISTERO DELL'INTERNO E CON LE PREFETTURE 273
12.7.1. Il compenso degli esperti nella prevenzione collaborativa 274
12.8. LE ATTIVITÀ DI SUPPORTO 274
12.8.1. La revoca della straordinaria e temporanea gestione 274
12.8.2. I patti di legalità, la continuità dei requisiti e la clausola risolutiva espressa 275

Capitolo 13

LA VIGILANZA COLLABORATIVA 278
13.1. L'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO DA OLTRE DIECI ANNI 278
13.2. I DATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA 281
13.3. I PROTOCOLLI PIÙ SIGNIFICATIVI 283
13.3.1. Il Protocollo con il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria 283
13.3.2. Il Protocollo con Il Commissario straordinario per la gestione del ciclo dei rifiuti in Sicilia 283
13.3.3. Il Protocollo per la riqualificazione urbana dell'area "MIND – Milano Innovation District*"* 284
13.3.4. Il Protocollo per la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero di Salerno 284
13.3.5. Il Protocollo con Acea per l'ammodernamento del sistema idrico del Peschiera 284
13.3.6. Il Protocollo con l'Agenzia delle Entrate 285
13.3.7. Il Protocollo per la gestione del patrimonio immobiliare dell'INPS 285
13.3.8. Il Protocollo per la notifica degli atti giudiziari 285

Capitolo 14

LA VIGILANZA SPECIALE, SULLE CONCESSIONI, SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA 286
14.1. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ANNUALE 286
14.1.1. La Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza 286
14.1.2. Il Piano annuale delle ispezioni 286
14.2. GLI AMBITI DI INTERVENTO 287
14.3. LA VIGILANZA SPECIALE 288

14.3.1. Focus *su specifici settori merceologici* 288
14.3.2. Le indagini sull'attività complessiva di un'amministrazione aggiudicatrice 289
14.3.3. La vigilanza speciale come strumento di regolazione 289
14.3.4. La vigilanza nell'ambito di un progetto finanziato con fondi PNC 289
14.3.5. La vigilanza sulle varianti in corso di esecuzione del contratto 290
14.4. LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI E SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO 291
14.4.1. Gli affidamenti dei concessionari autostradali 291
14.4.2. L'affidamento della gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena 292
14.4.3. La concessione per la progettazione e gestione del centro rugby *del Comune di Como* 292
14.4.4. La concessione del centro sportivo "Franco Raimondi" del Comune di Vanzago 293
14.4.5. Il project financing *per il porto turistico nel Comune di Santo Stefano di Camastra* 293
14.4.6. Il project financing *per la progettazione, costruzione e gestione del cimitero di Marcianise* 294
14.4.7. Il project financing *per i lavori e i servizi generali nei porti di Augusta e Catania* 295
14.5. LA VIGILANZA NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI 296
14.5.1. Il trasporto pubblico locale 296
14.5.1.1. La concessione del trasporto pubblico locale nella Regione Lazio 296
14.5.1.2. La gestione esclusiva del trasporto pubblico locale nel Comune di Genova 296
14.5.2. Il servizio idrico integrato 297
14.5.2.1 La gestione e la manutenzione delle stazioni di sollevamento nel Comune di Acerra 297
14.5.2.2. L'affidamento *in house* del servizio idrico integrato alla società Acquedotto Pugliese S.p.A. 297
14.5.3. La gestione rifiuti 298
14.5.3.1. L'affidamento dei servizi di igiene ambientale nel Comune di Alessandria 298
14.5.3.2. L'affidamento della gestione dei rifiuti urbani nel territorio montano pordenonese 299
14.5.3.3. L'affidamento dei servizi ambientali nella Provincia autonoma di Trento 299
14.5.3.4. La gestione dei rifiuti nei Comuni dell'Ambito di Raccolta Ottimale della Provincia di Foggia 300
14.5.3.5. La gestione degli impianti di smaltimento da parte dell'Agenzia territoriale della Regione Puglia 300
14.5.3.6. L'affidamento dei servizi di igiene pubblica nella Città di Catania 301
14.5.3.7. Le ordinanze sulla gestione dei rifiuti nei Comuni di Ottaviano, Sant'Arcangelo, Calasetta e Acireale 301
14.5.4. La riscossione dei tributi locali 302
14.5.4.1. Le attività di supporto all'accertamento e alla riscossione delle entrate del Comune di Brescia 302
14.6. LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI FINANZIATI CON FONDI PNRR 303
14.6.1. Il quadro normativo di riferimento 303
14.6.2. I dati dell'attività di vigilanza 304
14.6.2.1. *Focus* sulla Missione 4 *"Istruzione e ricerca"* 304
14.6.3. Le principali criticità riscontrate 305
14.6.4. I procedimenti di vigilanza più rilevanti 306
14.6.4.1. L'intervento di riqualificazione scolastica - Missione 4 306

14.6.4.2. Il miglioramento sismico di un edificio scolastico - Missione 4 306
14.6.4.3. L'interdittiva antimafia e la risoluzione contrattuale - Missione 5 307
14.6.4.4. Le violazioni della tracciabilità dei flussi finanziari 307
14.6.4.5. Il mancato rispetto dei principi trasversali: le quote rosa e i giovani 307
14.6.4.6. Le carenze nel sistema dei controlli interni 308
14.7. LA VIGILANZA SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA 308
14.7.1. La pianificazione delle attività 308
14.7.2. I rapporti tra soggetto delegato e soggetto delegante: il caso della Regione Sicilia 310
14.7.3. Gli affidamenti delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori 311
14.7.4. Le carenze di un'adeguata progettazione degli acquisti 312
14.7.4.1. I sistemi di terapia a pressione negativa nelle aziende sanitarie della Regione Campania 312
14.7.4.2. Il servizio di ristorazione degenti e mensa per i dipendenti dell'azienda sanitaria di Ancona 313
14.7.4.3. La concessione dei servizi museali nel Parco archeologico e paesaggistico di Siracusa 314
14.7.5. L'abuso dell'istituto della proroga e dei rinnovi taciti 314
14.7.5.1. Il servizio di elisoccorso della Regione Sicilia 314
14.7.5.2. La fornitura di collirio all'azienda regionale per la salute del Friuli-Venezia Giulia 315
14.7.6. Focus *sul settore dell'elitrasporto* 315
14.7.6.1. L'affidamento del trasporto aereo di organi ed *equipe* sanitarie nella Regione Toscana 315
14.7.6.2. Il servizio di elisoccorso della Regione Sicilia (rinvio) 316

Capitolo 15

LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI 317
15.1. LE FASI DI PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE: L'INADEGUATA DEFINIZIONE DEGLI ELEMENTI PROGETTUALI 317
15.1.1. La realizzazione del presidio ospedaliero di Battipaglia 318
15.1.2. La realizzazione del nuovo museo diocesano di Milano 319
15.1.3. I servizi di progettazione per la messa in sicurezza del Comune di Tursi 320
15.1.4. La progettazione del Centro Servizi Polivalenti per la pesca e l'acquacoltura di Rimini 320
15.2. LA FASE DELL'AFFIDAMENTO: L'AFFIDAMENTO DIRETTO, IL FRAZIONAMENTO, IL CRITERIO DI ROTAZIONE 321
15.2.1. L'illecito frazionamento negli appalti di lavori 322
15.2.1.1. L'abbattimento delle barriere architettoniche nella frazione di Nocelle - Comune di Positano 322
15.2.1.2. Gli affidamenti di lavori da parte dei Comuni di Capoterra, Nogara e Torrenova 323
15.2.2. L'illecito frazionamento negli appalti dei servizi di ingegneria e architettura 324
15.2.2.1. La progettazione del Centro Servizi Polivalenti per la pesca e l'acquacoltura di Rimini (rinvio) 324
15.2.2.2. I servizi tecnici per la riqualificazione dell'Aranciera di San Sisto di Roma Capitale 325
15.2.2.3. I servizi tecnici per la messa in sicurezza della Chiesa di Santo Stefano Protomartire del Comune di Fontana Liri 325

15.2.2.4. I servizi tecnici per la pianificazione urbanistica nel Comune di Benevento 325
15.2.2.5. I servizi di progettazione per la messa in sicurezza del Comune di Tursi (rinvio) 326
15.2.2.6. I servizi di progettazione per la messa in sicurezza del Comune di Vazzano 327
15.2.2.7. I servizi tecnici per la riqualificazione del Comune di Gamberale 327
15.2.2.8. I servizi tecnici per la riqualificazione del Comune di Scontrone 327
15.3. LA CONGRUITÀ DEI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ALLE GARE 328
15.3.1. I lavori di riqualificazione del campo sportivo comunale di Vairano Paternora 328
15.3.2. I lavori di messa in sicurezza nel Comune di Rapolla 329
15.3.3. La realizzazione del nuovo museo diocesano di Milano (rinvio) 330
15.3.4. I servizi di rilievo di reti e impianti affidato dalla società consortile Acque veronesi 331
15.4. LA VERIFICA DEL POSSESSO DEI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ALLE GARE 331
15.4.1. I lavori di adeguamento di un edificio scolastico nel Comune di Palermiti 332
15.4.2. La messa in sicurezza delle Rampe di Paradisiello del Comune di Casamicciola Terme 332
15.5. LE MODALITÀ DI VERIFICA DELLE GARANZIE FIDEIUSSORIE 333
15.5.1. La progettazione dei lavori di riqualificazione di due scuole del Comune di Seriate 333
15.6. L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA: L'ERRATA VALORIZZAZIONE DELLE OFFERTE MIGLIORATIVE 334
15.6.1. I lavori di riqualificazione del campo sportivo comunale di Vairano Paternora (rinvio) 334
15.6.2. I lavori di messa in sicurezza nel Comune di Rapolla (rinvio) 334
15.7. LE CRITICITÀ DELLA FASE ESECUTIVA 335
15.7.1. L'anomalo andamento dell'esecuzione e l'incremento dei tempi e dei costi 335
15.7.1.1. I lavori di realizzazione di una piazza polifunzionale nel Comune di Massafra 336
15.7.2. Le carenze dei controlli nella fase di esecuzione del contratto 336
15.7.3. L'attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria 337
15.8. LE INDAGINI DI CARATTERE GENERALE 338
15.8.1. Le varianti in corso d'opera 338
15.8.1.1. I lavori del nuovo complesso ospedaliero nel Comune di Camerano 339
15.8.1.2 I lavori sul ponte stradale "Pontelungo" nel Comune di Bologna 339
15.8.2. Gli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici: il caso della Regione Lazio 340
15.9. ALTRE ISTRUTTORIE DI PARTICOLARE RILEVANZA 341
15.9.1. La manutenzione della segnaletica orizzontale da parte di Autostrade per l'Italia S.p.A. 341
15.9.2. La realizzazione del nuovo ospedale "G. Salesi" nel Comune di Ancona 342
15.9.3. La realizzazione della nuova Questura di Venezia – Marghera 343

Capitolo 16

LA VIGILANZA SUI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE 344
16.1. LE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO 344
16.1.1. Il servizio di custodia degli animali del canile del Comune di Mola di Bari 344
16.1.2. Il servizio di lavanolo dell'azienda sanitaria provinciale di Cosenza 345
16.1.3. Il servizio di trasporto infermi dell'azienda sanitaria locale di Latina 345

16.1.4. Il servizio di accoglienza turistica del Comune di Sasso Marconi 346
16.1.5. L'attuazione del piano strategico nazionale della politica agricola comune della Regione Basilicata 347
16.2. LE CRITICITÀ DELLA FASE ESECUTIVA 347
16.2.1. Il servizio di lavanolo dell'azienda sanitaria provinciale di Cosenza (rinvio) 347
16.2.2. Il servizio di lavanolo dell'azienda ospedaliera San Camillo Forlanini 348
16.2.3. Il servizio di pulizia nelle residenze universitarie del Politecnico di Milano 349
16.2.4. Il servizio di mensa nelle Case circondariali della Regione Calabria 349
16.2.5. Il servizio di manutenzione del verde pubblico nel Comune di Montecatini Terme 350
16.3. ALTRE ISTRUTTORIE DI PARTICOLARE RILEVANZA 351
16.3.1. L'attività ispettiva nei confronti dell'azienda sanitaria locale della Città di Torino 351
16.3.2. Il servizio di refezione scolastica nel Comune di Bologna 353
16.3.3. La proroga del contratto di servizi di trasporto di merci del Ministero della Salute 354
16.3.4. La procedura telematica per i servizi di accoglienza e integrazione del Comune di Telese Terme 355

Capitolo 17

LA VIGILANZA SULLE SOA E SUGLI OPERATORI ECONOMICI E LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO 356
17.1. IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE NEL NUOVO CODICE TRA CONFERME E REVISIONI 356
17.2. LA VIGILANZA SULLE SOA 357
17.2.1. I controlli periodici sulla struttura organizzativa 357
17.2.2. I controlli sulle operazioni societarie 357
17.3. LA VIGILANZA SULLE ATTESTAZIONI DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI 358
17.3.1. La vigilanza sull'attività di qualificazione svolta dalle SOA 358
17.4. LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL MANUALE SULL'ATTIVITÀ DI QUALIFICAZIONE 359
17.4.1. La qualificazione mediante i trasferimenti aziendali 359
17.4.2. La qualificazione mediante avvalimento 359
17.4.3. La qualificazione dei consorzi stabili 360
17.4.4. La qualificazione delle c.d. reti d'impresa 360
17.5. IL NUOVO REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO 361
17.5.1. Le annotazioni a carattere interdittivo 361
17.5.1.1. Le annotazioni sulle interdittive antimafia, i commissariamenti e il controllo giudiziario delle imprese 362
17.5.1.2. Le annotazioni per violazione delle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori 363
17.5.2. Le annotazioni a carattere non interdittivo 363
17.6. L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA 365
17.6.1. I procedimenti per false dichiarazioni ai fini del rilascio dell'attestazione 365
17.6.2. L'attività sanzionatoria nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici 365
17.7. LE VERIFICHE PER IL *RATING* DI LEGALITÀ 367

PARTE QUINTA
PROFILI ORGANIZZATIVI

Capitolo 18

COMUNICAZIONE, SERVIZI DIGITALI E ORGANIZZAZIONE 371

18.1. IL SITO *WEB* ISTITUZIONALE, LA *NEWSLETTER* E I *SOCIAL MEDIA* 371

18.1.1. I numeri e l'impatto comunicativo 371

18.1.2. La sezione Informati e partecipa *del sito* web *istituzionale* 372

18.1.3. I risultati ottenuti sui canali social *di ANAC* 373

18.2. LE INTERAZIONI CON IL *CONTACT CENTER* E I VOLUMI DEL PROTOCOLLO 376

18.3. L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI DIGITALI 377

18.3.1. Il passaggio della Piattaforma dei Contratti Pubblici al Polo Strategico Nazionale 377

18.3.2. L'attenzione alla cybersecurity 378

18.3.3. La formazione obbligatoria su consapevolezza digitale e intelligenza artificiale 379

18.4. LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA 379

18.5. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E LE RISORSE UMANE 380

18.5.1. Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità 380

18.5.2. Le procedure di assunzione 382

ANAC 2.0: LA TRASFORMAZIONE DIGITALE

1 ANAC 2.0: LA TRASFORMAZIONE DIGITALE

1.1. INTRODUZIONE

Nell'ultimo quinquennio l'attività istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è stata interessata da una profonda trasformazione, che ha condotto ad una vera e propria rivoluzione delle modalità con le quali essa interviene, nell'esercizio delle funzioni che la legge le attribuisce, in entrambi i settori di sua competenza: quello dei contratti pubblici e quello della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Si tratta di una transizione epocale verso un modello di intervento non più focalizzato su controlli formali e statici *ex post*, ma sull'implementazione di un ecosistema di vigilanza dinamica, collaborativa e "predittiva", nel quale le verifiche intervengono durante lo svolgimento degli adempimenti imposti dal legislatore e nel processo di formazione dei documenti nei quali tali adempimenti si traducono, sempre più spesso in modalità automatica, con ricadute positive in termini di efficienza del sistema e di semplificazione delle attività dei soggetti che in esso operano.

Tutto questo è stato possibile attraverso un percorso di reingegnerizzazione dei processi avviato sulla spinta alla digitalizzazione dei sistemi proveniente dalle istanze comunitarie che già da qualche anno caratterizzavano il settore dei contratti pubblici e che hanno ricevuto uno stimolo solido, accompagnato da un significativo sostegno finanziario, dalle azioni messe in campo dall'Europa per il superamento della crisi *post* pandemica.

Come vedremo meglio nel prosieguo, questa evoluzione digitale dei sistemi ha avuto, infatti, una forte accelerazione con le misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), adottato dal nostro Paese per avere accesso ai fondi previsti dal *Next Generation EU*, lo strumento attraverso il quale le istituzioni europee, mediante un corposo piano di investimenti, hanno inteso sostenere i Paesi membri nella ripresa dalle perdite dovute alla crisi sanitaria causata dalla pandemia.

In questo quadro, la digitalizzazione delle attività delle pubbliche amministrazioni è stata intesa non tanto e non solo come un fine da raggiungere, ma come uno strumento imprescindibile di garanzia di legalità, efficienza e competitività del sistema Paese.

L'Autorità ha fatto proprie queste istanze e, condividendo fermamente la necessità di un cambio di paradigma giuridico e amministrativo nelle attività delle pubbliche amministrazioni, ha promosso la transizione digitale non solo in risposta alle specifiche istanze provenienti dal legislatore con riferimento agli appalti pubblici, ma anche agendo come promotore e pioniere nelle modalità di adempimento di obblighi di trasparenza e nella semplificazione degli oneri con i quali si è inteso prevenire la corruzione.

È, infatti, innegabile che il cuore della trasformazione digitale che ha caratterizzato l'attività di ANAC in questi ultimi anni sia costituito dalla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, attraverso la creazione dell'*e-procurement*, l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale voluto dal legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con il decreto legislativo n. 36/2023[1], fondato su una Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)[2] resa interoperabile con le altre banche dati pubbliche, su un Fascicolo

1 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*

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

Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)[3] concepito come strumento di superamento della frammentazione documentale e sulla progressiva standardizzazione dei documenti di gara.

Tuttavia, la digitalizzazione ha pervaso con una forza altrettanto innovativa anche il settore dell'anticorruzione, tanto da essere individuata come elemento strutturale di supporto alle politiche di prevenzione della corruzione e di rafforzamento della trasparenza amministrativa nel nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2025-2027 (PNA 2025).

E sempre in questi anni, l'implementazione di nuovi strumenti digitali e innovative piattaforme informatiche ha consentito il passaggio dai piani di prevenzione dalla corruzione cartacei ai flussi di dati strutturati acquisiti a sistema ed ha garantito i più alti *standard* di crittografia e tutela della riservatezza per i *whistleblowers*.

Non ultimo, la digitalizzazione ha permesso ad ANAC di rendere effettiva la disponibilità delle informazioni relative alla pubblica amministrazione, con l'implementazione della Piattaforma Unica della Trasparenza, progettata come il punto unico di accesso a tutti dati in materia di trasparenza, ove cittadini e *stakeholders* possono navigare e monitorare le informazioni di loro interesse, anche attraverso indicatori che permettono ricerca e confronto, nell'ottica di un controllo diffuso e sempre più condiviso dell'agire amministrativo.

Ovviamente la descritta trasformazione digitale è stata accompagnata dal consolidamento della resilienza cibernetica dell'Autorità, mediante l'istituzione di una apposita struttura (c.d. Gruppo Sicurezza IT, di cui si tratta nello specifico nel paragrafo 18.3.2. di questa relazione), che ha il compito di presidiare con competenze specialistiche gli adempimenti previsti dalle disposizioni vigenti in materia e assicurare, al contempo, la protezione dalle minacce esterne e la diffusione di una solida cultura della sicurezza interna.

Tutti gli obiettivi realizzati, che vengono trattati più approfonditamente nelle pagine che seguono, non costituiscono il punto di arrivo dell'azione di ANAC ma, piuttosto, la prosecuzione di un percorso avviato, ma ancora lungo, verso un sistema che, attraverso l'integrazione di ulteriori strumenti digitali di semplificazione e di analisi avanzata, anche con un uso ponderato dell'intelligenza artificiale, si mostri sempre più idoneo ad intercettare preventivamente anomalie di sistema e tentativi di infiltrazione criminale, così tutelando l'integrità delle risorse pubbliche e il loro utilizzo per il benessere della collettività.

1.2. L'IMPEGNO EUROPEO VERSO LA DIGITALIZZAZIONE E LA SPINTA DEL PNRR

Come anticipato, l'Autorità si è trovata ad affrontare una sfida storica e senza precedenti nel panorama italiano: accompagnare la transizione digitale del sistema dei contratti pubblici in un contesto di profonde trasformazioni normative e di obiettivi estremamente sfidanti posti dalle direttive europee, accompagnati dalle straordinarie opportunità finanziarie messe a disposizione dal PNRR.

Sebbene la disciplina italiana in materia di contratti pubblici contenesse già delle previsioni in ordine alla digitalizzazione, la spinta al digitale ha, infatti, subito una importante accelerazione proprio per effetto degli impegni presi dall'Italia nell'ambito del *Next Generation EU*, che ne hanno esteso la portata all'intero ciclo di vita del contratto.

Le direttive UE in materia di appalti pubblici 2014/24/UE[4] e 2014/25/UE[5] hanno imposto obblighi in tema di comunicazione elettronica, stabilendo che, a partire dal 18 ottobre 2018, tutte le procedure di appalto pubblico al di sopra delle soglie comunitarie dovessero obbligatoriamente avvalersi di strumenti di comunicazione completamente dematerializzati. Tale obbligo ha rappresentato un cambio di paradigma rispetto ai sistemi precedenti, nei quali la documentazione cartacea e i processi manuali costituivano ancora elementi centrali della gestione amministrativa.

Tuttavia, è con gli impegni contenuti nel PNRR che la digitalizzazione assume una dimensione strategica ancora più rilevante. Tale piano, che si estende per l'arco temporale 2021-2026, ha identificato nella modernizzazione dell'amministrazione pubblica e nella digitalizzazione uno dei pilastri essenziali per la competitività economica nazionale.

3 Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) è lo strumento digitale obbligatorio per la verifica dei requisiti generali, tecnico-organizzativi ed economico-finanziari degli operatori economici partecipanti alle gare d'appalto pubbliche in Italia, basato sulle informazioni contenute nella BDNCP.

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

5 Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

In questo quadro, i contratti pubblici non sono considerati come una questione meramente amministrativa, ma come un fattore abilitante di trasformazione digitale che impatta sulla qualità della spesa, sulla concorrenza, sulla lotta alla corruzione e sulla capacità innovativa dell'intero ecosistema imprenditoriale italiano.

La dotazione finanziaria dedicata alla digitalizzazione della pubblica amministrazione è stata ed è, quindi, considerevole: investimenti significativi sono stati allocati per la modernizzazione dei sistemi informativi, lo sviluppo di piattaforme interoperabili e la standardizzazione dei processi di acquisto.

Questi interventi non rimangono isolati, ma si inscrivono in una strategia più ampia di digitalizzazione dell'intera struttura amministrativa nazionale, quale quella programmata per la sanità, i servizi pubblici essenziali e i sistemi informatici centrali.

1.3. IL PERCORSO AVVIATO DAL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

In questo quadro, il nuovo Codice dei contratti pubblici ha rappresentato un momento di transizione normativa di straordinaria importanza nell'ottica della digitalizzazione.

Le previsioni in esso contenute, frutto di un complesso processo di normazione che ha richiesto una intensa collaborazione tra Governo, Parlamento, ANAC e *stakeholders* interessati, introducono un sistema organico volto a guidare l'intero processo di contrattazione pubblica e il comportamento di tutti gli operatori del settore.

A differenza della normativa precedente, il nuovo Codice eleva a rango di principio strutturale della materia la digitalizzazione, non confinandola a una questione tecnica o accessoria, ma riconoscendola come elemento costitutivo di una pubblica amministrazione moderna, efficiente e rispondente alle aspettative di cittadini e operatori economici.

Il decreto legislativo n. 36/2023, inoltre, introduce una visione ecosistemica della contrattazione pubblica che riconosce l'importanza della creazione di infrastrutture digitali comuni, standardizzate e interoperabili. Questa prospettiva si concretizza attraverso una serie di norme che richiedono di utilizzare Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) certificate, di operare secondo *standard* comuni di processo e documentazione, e di adottare formati aperti e interoperabili, che facilitino lo scambio di informazioni tra i diversi attori del sistema. In particolare, le disposizioni in materia di digitalizzazione enfatizzano il ruolo centrale che le PAD devono svolgere nel facilitare la partecipazione alle gare pubbliche di operatori economici, specialmente piccole e medie imprese, riducendo i costi di partecipazione e aumentando la concorrenza effettiva.

Dall'altro lato, occorre osservare che questa nuova impostazione riflette, un approccio alla *governance* della contrattazione pubblica incentrato sulla responsabilità, la trasparenza e la prevenzione della corruzione.

Nell'ambito di questo sistema, ANAC è stata incaricata di esercitare un ruolo di supervisione e di orientamento sempre più attivo, attraverso linee guida, pareri e monitoraggio continuo dei fenomeni di illegalità e inefficienza che caratterizzano il mercato degli appalti. Il nuovo assetto normativo conferisce, infatti, all'Autorità poteri di indirizzo e controllo più ampi e articolati, riconoscendo implicitamente come la trasformazione digitale non possa realizzarsi efficacemente in assenza di una *governance* forte e di robusti meccanismi di *accountability*.

1.3.1. I fattori chiave della trasformazione digitale dei contratti pubblici

La trasformazione digitale dei contratti pubblici si fonda su alcuni fattori chiave senza i quali il cambiamento rischia di ridursi a una mera trasposizione tecnologica di prassi tradizionali, senza reali benefici in termini di efficienza, trasparenza e qualità dei procedimenti. In questa prospettiva, assumono particolare rilievo tre elementi principali.

Il documento nativo digitale

Un primo elemento qualificante è rappresentato dal documento nativo digitale, che non coincide con il semplice riversamento in formato elettronico di un documento concepito, redatto e gestito secondo logiche analogiche.

Il documento nativo digitale rappresenta, infatti, solo il risultato finale della gestione digitale del processo che ne ha determinato l'adozione. Ciò implica che l'informazione che caratterizza l'atto venga generata, strutturata, gestita e conservata direttamente in ambiente digitale, secondo formati e *standard* che ne consentano la piena elaborazione automatica, la tracciabilità e l'integrazione con gli altri sistemi informativi.

Ciò presuppone un cambiamento di mentalità nelle stazioni appaltanti: il documento non è più un "foglio" statico, ma il risultato di un processo logico, articolato in dati e metadati, che può essere interrogato, riusato e combinato con altre informazioni lungo l'intero ciclo di vita del contratto.

L'identità digitale

Il secondo elemento essenziale per la digitalizzazione dell'ecosistema dei contratti pubblici riguarda l'identità digitale delle amministrazioni e degli attori che agiscono in tale sistema.

Per operare in modo pienamente affidabile in un contesto dematerializzato, le stazioni appaltanti devono poter essere identificate in maniera certa e univoca, così come devono esserlo i soggetti che le rappresentano o che intervengono nel procedimento.

In questo quadro, gli strumenti di identità digitale – quali, ad esempio, i sistemi di identificazione elettronica e i meccanismi di interoperabilità messi a disposizione dalle infrastrutture nazionali di dati – non svolgono una funzione meramente tecnica, ma garantiscono la validità giuridica degli atti formati e scambiati e la riconducibilità delle operazioni ai soggetti legittimati.

L'identità digitale diviene così il presupposto per attribuire valore legale alle comunicazioni, ai documenti e alle decisioni assunte all'interno delle PAD.

La revisione dei processi organizzativi e procedurali

Infine, la digitalizzazione impone una profonda revisione dei processi organizzativi e procedurali delle stazioni appaltanti. Limitarsi a replicare in ambiente digitale sequenze operative concepite per il cartaceo rischia di produrre inefficienze, duplicazioni e nuove complessità, anziché semplificazione.

L'introduzione di strumenti digitali richiede, al contrario, una riprogettazione dei flussi di lavoro, una chiara definizione delle responsabilità e un ripensamento delle interfacce tra uffici, sistemi e soggetti esterni.

In questa prospettiva, la digitalizzazione diviene occasione per razionalizzare le attività, eliminare passaggi ridondanti, rendere più lineare il percorso decisionale e valorizzare la capacità dei sistemi informativi di automatizzare controlli e adempimenti ripetitivi, consentendo alle risorse umane di concentrarsi sulle valutazioni di merito.

1.3.2. L'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale: i tre pilastri fondamentali

La costruzione di un ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale pienamente funzionante e interoperabile si fonda su tre pilastri interdipendenti.

La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e le Piattaforme di Approvvigionamento Digitale certificate

Il primo pilastro è costituito dallo sviluppo e dal consolidamento della BDNCP, infrastruttura strategica per l'intero sistema.

La BDNCP rappresenta il nucleo centrale dell'ecosistema che offre i servizi di base mediante i quali acquisire le informazioni caratterizzanti gli acquisti pubblici, dalle fasi iniziali di programmazione sino alla conclusione dell'esecuzione, dalle PAD utilizzate da tutte le stazioni appaltanti per la gestione del ciclo di vita del contratto.

Ad esempio, quando la BDNCP riceve da una piattaforma il flusso di dati relativo alla pubblicazione di un bando, rilascia automaticamente il Codice Identificativo Gara (CIG)[6] e assolve agli obblighi di trasparenza e pubblicità in ambito europeo e nazionale; allo stesso modo, quando riceve i dati sugli operatori economici che hanno presentato offerta, abilita l'accesso al FVOE per la verifica dell'assenza delle cause di esclusione.

6 Il Codice Identificativo Gara (CIG) è un codice alfanumerico di 10 cifre, generato dal sistema ANAC (o tramite piattaforme certificate dal 2024), che identifica univocamente appalti e contratti pubblici, tracciando i flussi finanziari. È obbligatorio per garantire la trasparenza e prevenire infiltrazioni criminali, va inserito in bandi e fatture, ed è gestito dal Responsabile Unico di Progetto (RUP).

La BDNCP, quindi, è una infrastruttura transazionale che abilita oltre 5 milioni di procedure di affidamento ogni anno, la cui rilevanza strategica nazionale deve essere vista anche in relazione all'estensione del settore dei contratti pubblici, una componente strutturale dell'economia italiana che assorbe circa il 12% del prodotto interno lordo nazionale.

Il consolidamento e miglioramento continuo del portafoglio dei servizi offerti ha un impatto rilevante sulla qualità della spesa pubblica, sulla concorrenza fra operatori economici, sulla circolazione dell'innovazione e sulla fiducia che cittadini e imprese ripongono nelle istituzioni.

Parallelamente, il nuovo Codice dei contratti pubblici riconosce che la proliferazione di sistemi digitali frammentati, privi di *standard* comuni e non interoperabili costituisce un ostacolo significativo sia per le amministrazioni pubbliche che per gli operatori economici.

Per questa ragione, il decreto legislativo n. 36/2023 ha introdotto un meccanismo di certificazione delle PAD[7], il quale garantisce che tali piattaforme rispettino requisiti minimi di sicurezza, interoperabilità, accessibilità e conformità normativa.

Le PAD certificate svolgono molteplici funzioni essenziali nell'ecosistema di approvvigionamento digitale, rappresentando il punto di contatto tra l'offerta e la domanda di lavori, servizi e forniture, e permettendo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di pubblicare avvisi e bandi, gestire la ricezione e la valutazione dei documenti di offerta, effettuare le comunicazioni con gli operatori economici e, infine, di comunicare alla BDNCP gli esiti delle procedure e l'avanzamento dei contratti che ne derivano.

In questa veste, le PAD rappresentano il nodo cruciale di transizione da un sistema di contratti pubblici basato su comunicazione frammentata e poco tracciabile a un sistema nel quale ogni interazione è registrata, documentata e verificabile.

Secondariamente, le piattaforme certificate forniscono funzionalità di supporto alla gestione amministrativa delle procedure, riducendo significativamente i carichi di lavoro del personale delle stazioni appaltanti e minimizzando il rischio di errori procedurali.

Infine, tali piattaforme offrono ai piccoli e medi operatori economici strumenti di accesso che annullano, o quanto meno riducono drasticamente, le barriere tecniche all'ingresso nel mercato dei contratti pubblici.

La progressiva standardizzazione dei documenti di gara

Il secondo pilastro dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale è rappresentato dal processo di digitalizzazione e standardizzazione dei documenti di gara utilizzati dalle stazioni appaltanti.

La standardizzazione degli atti di gara, pur essendo stata introdotta nel sistema di affidamento dei contratti pubblici previsto nell'ordinamento nazionale già da tempo e perseguendo scopi lontani dalla digitalizzazione del sistema stesso[8], assume oggi un ruolo fondamentale proprio nell'ambito del descritto processo di trasformazione digitale.

Infatti, la costruzione di un "linguaggio giuridico – amministrativo uniforme", mediante l'adozione di modelli predefiniti quali bandi-tipo, disciplinari *standard* e schemi contrattuali, contribuisce a realizzare certezza del diritto, trasparenza dell'azione amministrativa e, soprattutto rispetto al tema in esame, interoperabilità dei dati.

Dal primo punto di vista, la standardizzazione degli atti di gara non deve essere intesa come un limite all'autonomia amministrativa, quanto piuttosto come uno strumento che la qualifica e la razionalizza. Infatti, l'uniformità dei documenti di gara quale, ad esempio, un disciplinare, riduce l'ambiguità interpretativa dei contenuti,

7 L'articolo 25 del decreto legislativo n. 36/2023 stabilisce che le Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) sono costituite dall'insieme dei servizi e dei sistemi informatici, interconnessi e interoperanti, utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti per svolgere una o più attività nell'ambito del ciclo di vita digitale dei contratti pubblici e per assicurarne la piena digitalizzazione. A tal fine, interagiscono con i servizi della BDNCP, nonché con i servizi della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), di cui all'articolo 50-*ter* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *"Codice dell'amministrazione digitale"*, garantendo trasparenza, sicurezza e tracciabilità e sostituendo i processi cartacei dal 1° gennaio 2024.

8 L'introduzione dei bandi-tipo nell'ordinamento italiano risale, infatti, alla previsione contenuta nell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, *"Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"*, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 – contenente modifiche all'allora vigente articolo 48 del decreto legislativo n. 163/2006, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"* –, con la quale il legislatore perseguiva l'intento di semplificare le procedure di gara, garantendo disposizioni comuni, agevolando l'attività delle stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara e assicurando una maggiore partecipazione degli operatori economici, unitamente all'ulteriore effetto deflattivo del contenzioso.

limita il possibile contenzioso derivante da eventuali formulazioni imprecise e/o generiche, assicura una maggiore coerenza con il quadro normativo di riferimento.

Inoltre, l'omogeneità dei modelli utilizzabili costituisce un supporto concreto nella definizione delle procedure, riducendo il rischio di richieste sproporzionate o non coerenti rispetto all'oggetto dell'affidamento, garantendo il più possibile condizioni uniformi di partecipazione e di apertura al mercato, anche e soprattutto nei confronti delle piccole e medie imprese, che spesso incontrano difficoltà nell'interpretare bandi di gara redatti con strutture complesse e variabili.

La standardizzazione dei documenti di gara si rivela, altresì, fondamentale, nel processo di digitalizzazione, dal momento che ne costituisce uno dei presupposti tecnici, allorché consente l'utilizzo di campi strutturati, elementi codificati e formati interoperabili, nonché il loro inserimento in moduli digitali che, a loro volta, permettono analisi automatizzate delle informazioni e/o dei dati in essi contenuti e piena integrazione con la BDNCP.

In questo modo l'atto amministrativo si trasforma da documento narrativo a dato strutturato, analizzabile, confrontabile e riutilizzabile, assicurando maggiore efficienza organizzativa dell'azione amministrativa, attraverso la riduzione dei tempi di predisposizione degli atti di gara e una maggiore preparazione del personale dedicato, chiamato ad operare su modelli ricorrenti e semplificati.

Tutto ciò porta con sé anche un'evidente valenza rispetto all'ambito dei controlli, agevolando la verifica dei possibili scostamenti dall'impianto così codificato e, più in generale, consentendo una più efficace azione di prevenzione della corruzione.

Ne consegue che, nell'ambito di un compiuto percorso di trasformazione digitale delle procedure di affidamento di contratti pubblici, la standardizzazione dei documenti di gara non costituisce una opzione, ma una condizione strutturale per il buon funzionamento del sistema e del mercato.

In questo quadro, il ruolo di ANAC è quello di punto di riferimento per la definizione di tutti gli atti e/o documenti necessari al corretto svolgimento delle procedure di gara; ruolo che svolge attraverso procedure di condivisione delle attività preparatorie rispetto alla definizione dei documenti standardizzati e di coinvolgimento degli *stakeholders* interessati, di cui ha ritenuto opportuno dotarsi da tempo, anche in aggiunta agli obblighi previsti dall'ordinamento (articolo 222, comma 2, del Codice dei contratti pubblici).

Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico: dalla documentazione dispersa all'identità digitale

Il terzo pilastro della trasformazione digitale riguarda l'evoluzione del FVOE, uno strumento di straordinaria importanza, che incarna il principio della cosiddetta "decertificazione": i dati di un operatore economico già in possesso di una pubblica amministrazione non possono essere richiesti all'operatore economico stesso.

Inoltre, il FVOE elimina la necessità di riprodurre, nelle successive procedure di affidamento di contratti pubblici al quale l'operatore economico intenda partecipare, i medesimi dati e le stesse certificazioni già presenti nel fascicolo, in una versione ancora in corso di validità.

Tradizionalmente, il sistema dei contratti pubblici si è caratterizzato per la reiterata richiesta, da parte delle stazioni appaltanti ai partecipanti alle procedure di affidamento, della medesima documentazione: certificati di iscrizione alle camere di commercio, dichiarazioni di assenza di cause di esclusione, certificazioni relative al pagamento di imposte e tasse, documentazione sulla capacità tecnica e professionale, etc.. Questo proliferare di richieste documentali non solo ha rappresentato un aggravio significativo per gli operatori economici, specialmente per le piccole imprese che dispongono di risorse limitate da dedicare alla gestione amministrativa, ma ha generato anche rischi di frode documentale, di falsificazione e di difficoltà nel monitoraggio della conformità nel tempo della documentazione presentata.

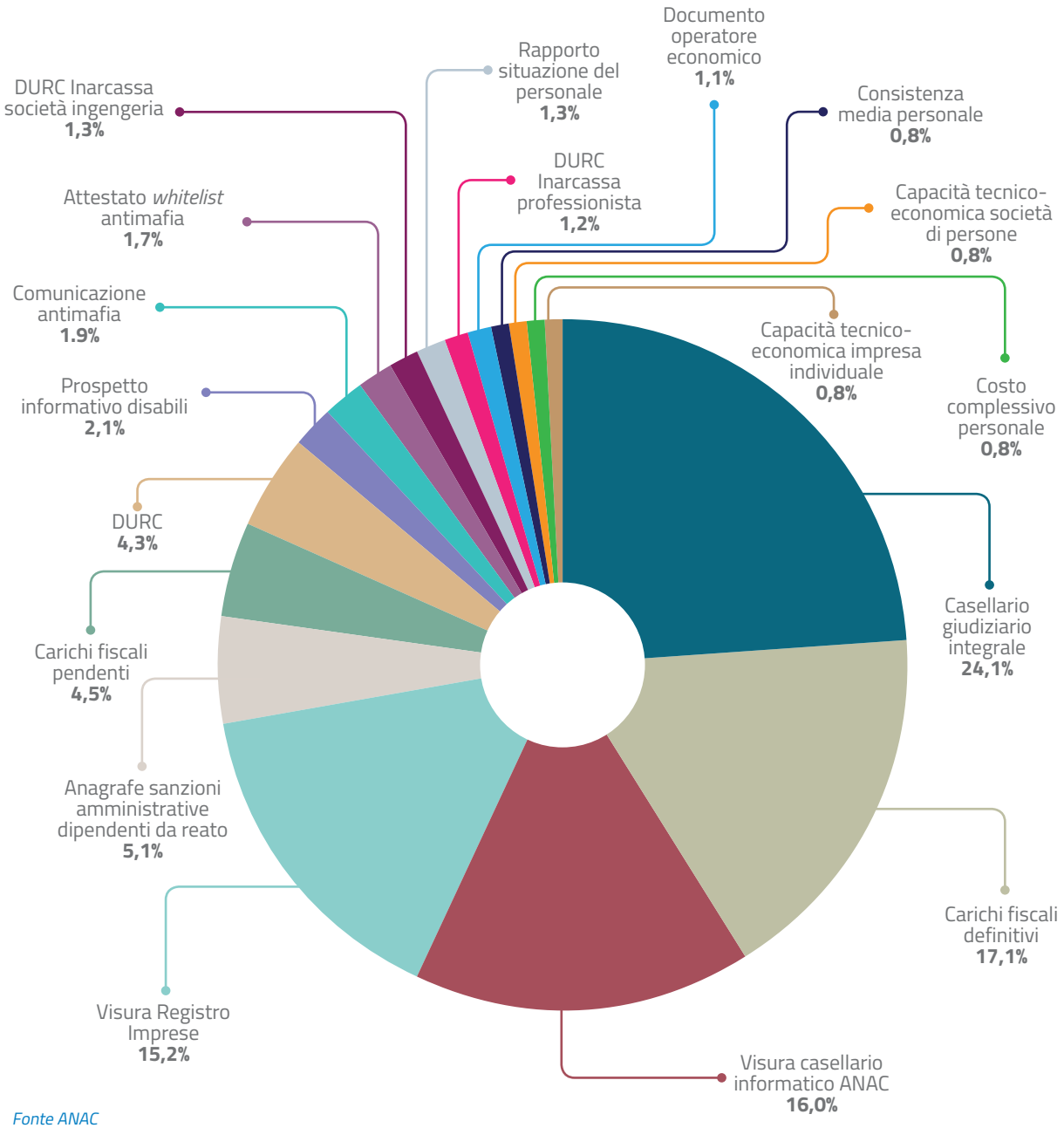
Il FVOE va a sovvertire questo paradigma. Esso consiste in una collezione digitalizzata e centralizzata di documenti, certificazioni e dichiarazioni relative a un determinato operatore economico, accessibile dalle amministrazioni pubbliche e, naturalmente, dallo stesso operatore al quale si riferisce il fascicolo. Una volta che un documento è inserito nel FVOE, esso può essere riutilizzato in molteplici procedure di gara senza necessità di ri-trasmissione, a patto che rimanga valido e conforme alle normative applicabili.

Questo meccanismo di riutilizzo rappresenta un rilevante risparmio di tempo, di costi e di risorse amministrative. Fornisce, inoltre, economie di scala per gli enti preposti al rilascio delle certificazioni, i quali interloquisco-

no con un unico soggetto (ANAC) mediante interoperabilità, piuttosto che con decine di migliaia di interlocutori sparsi sul territorio.

Il 2025 è stato l'anno in cui il FVOE ha visto il maggior sviluppo delle sue funzionalità. Infatti, utilizzando i servizi digitali offerti dal FVOE, le stazioni appaltanti hanno potuto verificare i requisiti di 175.000 operatori economici per un totale di oltre 4 milioni di documenti di certificazione rilasciati, ripartiti come in figura.

Grafico 1.1 | Distribuzione per numero di certificati rilasciati



Fonte ANAC

1.3.3. Gli impatti generati attraverso il percorso di digitalizzazione

La digitalizzazione dei contratti pubblici è orientata a perseguire alcuni obiettivi concreti che incidono in modo diretto sulla qualità dell'azione amministrativa e sulla capacità delle stazioni appaltanti di operare in modo più efficiente e trasparente.

Un primo obiettivo riguarda la semplificazione, intesa principalmente come facilità d'uso delle procedure e dei servizi digitali da parte delle stazioni appaltanti. La digitalizzazione consente, infatti, di mettere a fattor comune le migliori esperienze organizzative e operative, incorporandole nelle PAD, affinché il processo di affidamento ed esecuzione del contratto risulti quanto più lineare e intuitivo possibile. In questo modo, le piattaforme non si limitano a replicare il procedimento tradizionale, ma lo guidano, suggerendo passaggi, controlli e adempimenti in maniera strutturata, con una riduzione significativa del rischio di errori procedurali.

Da questa semplificazione discende direttamente un secondo obiettivo: la riduzione dei tempi di affidamento. La gestione digitale integrata delle fasi di programmazione, gara e aggiudicazione consente di comprimere i tempi morti legati a scambi documentali, verifiche manuali o ripetute attività di inserimento dati, contribuendo al perseguimento dei *target* temporali fissati anche nelle Milestone del PNRR in materia di accelerazione delle procedure. È evidente, infatti, come la possibilità di gestire notifiche, verifiche e comunicazioni in tempo reale, all'interno di un ambiente unico, rende più rapido il processo decisionale e consente una più efficace pianificazione della spesa.

Un terzo obiettivo strategico è il miglioramento della qualità del dato. La digitalizzazione sposta il controllo dalla fase finale di rendicontazione alla fase originaria di creazione del dato, rendendo possibile la validazione automatica delle informazioni nel momento stesso in cui vengono immesse nel sistema. È profondamente diverso creare il dato direttamente su una piattaforma digitale, con controlli di coerenza e completezza integrati, rispetto al limitarsi a riportare a posteriori informazioni su un sistema di rendicontazione.

Lo svolgimento dell'intera procedura in ambiente digitale elimina i tempi di trascrizione e riduce drasticamente il rischio di errori di copia; resta naturalmente la possibilità di errore materiale nell'azione dell'operatore, che deve essere prevista e mitigata, ma viene meno una larga parte delle distorsioni dovute alla duplicazione manuale delle informazioni.

Ne deriva, come effetto ulteriore, il miglioramento della sicurezza e della protezione nella gestione dei dati detenuti da ANAC, assicurata anche mediante la migrazione dei servizi *web* e di interoperabilità, attraverso i quali le PAD delle stazioni appaltanti dialogano con la BDNCP – la c.d. Piattaforma Contratti Pubblici (PCP)[9] –, verso il Polo Strategico Nazionale (PSN)[10], ossia l'infrastruttura ad alta affidabilità che consente alla pubblica amministrazione l'uso di tecnologie e sistemi *cloud* dotati delle più alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza, realizzata dall'Autorità nel mese di novembre 2025, come meglio si spiega nel paragrafo 18.3.1. di questa relazione.

Altro esito positivo che la descritta trasformazione digitale porta con sé è una capacità di monitoraggio più tempestiva e accurata dell'andamento delle procedure e dei fenomeni potenzialmente distorsivi che possono incidere sugli affidamenti, anche dal punto di vista dell'esercizio della funzione di vigilanza sul sistema affidata ad ANAC, di cui si tratta nel paragrafo 1.3.5. di questa relazione.

In questo ambito, un particolare risultato è stato raggiunto grazie all'estensione del contenuto informativo della BDNCP ai dati minimi della trasparenza. Ciò ha determinato la conoscibilità di un'ampia base di piccole e medie imprese italiane che operano in un ambito limitato ai soli affidamenti diretti, spesso di importo inferiore ai 5.000 euro. In questo modo, il numero complessivo di imprese affidatarie di contratti pubblici conosciute è più che raddoppiato nel corso del biennio 2024-2025, attestandosi oltre le 500.000 unità.

---

9 La Piattaforma dei Contratti Pubblici (PCP) è costituita da una serie di servizi accessibili dalle PAD esclusivamente in interoperabilità attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND) che, in adempimento alle previsioni del Codice dei contratti pubblici, consentono la realizzazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (articolo 22) ed abilitano l'accesso alla BDNCP (articolo 23), al FVOE (articolo 24) e alla pubblicità legale degli atti (articolo 27). Secondo quanto stabilito da ANAC, per la stazione appaltante è possibile accedere ad un insieme di funzionalità anche attraverso l'apposita interfaccia *web* per la gestione delle fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici.

10 Il Polo Strategico Nazionale (PSN) ospiterà i dati ed i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle principali amministrazioni locali (Regioni, città metropolitane, comuni con più di 250 mila abitanti). La realizzazione del Polo Strategico completa la missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 1, componente 1, investimento 1.1 Cloud PA/Polo Strategico Nazionale) per accelerare la trasformazione digitale della PA e ha l'obiettivo, congiuntamente all'iniziativa 1.2 del PNRR "*Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud*", di portare il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in *cloud* entro il 2026.

Il quarto obiettivo, già pienamente visibile, concerne la pubblicità legale e la trasparenza che, grazie alla digitalizzazione, sono state rese automatiche e gratuite per le stazioni appaltanti, sia a livello nazionale sulla BDNCP, sia a livello comunitario sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUCE).

La concentrazione delle pubblicazioni su piattaforme digitali e l'alimentazione diretta delle banche dati centrali hanno prodotto un incremento significativo del numero di bandi ed esiti resi disponibili rispetto agli anni precedenti, con un aumento di due ordini di grandezza nel numero di bandi, avvisi ed esiti pubblicati (oltre 1 milione di pubblicazioni nel solo 2025).

Tabella 1.2 | Pubblicazioni in BDNCP per tipologia periodo 2024 – 2025

Tipologia di pubblicazione	Anno 2024	Anno 2025	Totale anni 2024 - 2025
Bandi e avvisi	43.689	49.444	93.133
Esiti e altre comunicazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici	807.503	968.852	1.776.355
Totale procedimenti sanzionatori	**851.192**	**1.018.296**	**1.869.488**

Fonte ANAC

Questo aumento della base informativa pubblicata consente non solo un controllo più efficace e diffuso da parte di cittadini e operatori, ma anche analisi statistiche e valutazioni di *policy* più robuste, in linea con gli obiettivi di apertura dei dati e di *accountability* propri del Codice dei contratti pubblici.

Facendo leva sull'interoperabilità dei dati e sul perseguimento dei quattro obiettivi sopra citati, ha potuto trovare completa attuazione anche il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui si parla nel successivo paragrafo 1.3.4.2.

Infatti, solo potendo disporre di dati tempestivi, di qualità e certificati da fonti autoritative è possibile costruire ed elaborare metriche aggiornate in tempo reale, sulle quali basare valutazioni e monitoraggi sull'operato, l'efficienza, la professionalizzazione, la specializzazione e la localizzazione delle stazioni appaltati e delle centrali di committenza che facciano emergere i comportamenti più virtuosi e qualificanti.

1.3.4. Gli strumenti digitali per l'attività di indirizzo degli *stakeholders*

1.3.4.1. La funzione di regolazione del mercato

La trasformazione digitale di ANAC ha interessato anche funzioni e servizi che, pur non essendo coinvolti direttamente nella realizzazione dell'ecosistema nazionale di *e-procurement*, hanno beneficiato della progressiva informatizzazione di tutti i processi amministrativi nell'ottica di efficienza e modernizzazione delle istituzioni pubbliche.

Tra questi, la funzione di regolazione del mercato dei contratti pubblici svolta da ANAC ha senz'altro beneficiato del più ampio processo di digitalizzazione e razionalizzazione degli strumenti di comunicazione istituzionale dell'Autorità, volto a garantire maggiore efficienza e trasparenza nell'accesso alle informazioni.

In questa ottica, nell'anno 2025 l'Autorità ha messo a punto un nuovo sistema informatico per la gestione e la trattazione di tutte le massime giurisprudenziali e amministrative rese dall'Autorità unitamente alle delibere e ai provvedimenti di riferimento, come approvati dal Consiglio.

Sul sito *web* istituzionale dell'Autorità è stata implementata un'area tematica dedicata alla consultazione delle massime, accessibile liberamente e senza alcuna restrizione agli utenti esterni, quali operatori economici, stazioni appaltanti, professionisti del settore e cittadini interessati.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del c.d. Correttivo appalti, di cui al decreto legislativo n. 209/2024[11], si è reso necessario procedere con un'organica revisione e un sistematico aggiornamento delle *Frequently Asked Questions* (FAQ), sempre pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

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

Un analogo rinnovamento ha interessato anche l'altro settore di competenza di ANAC, quello della prevenzione della corruzione e della trasparenza, la cui funzione di regolazione è stata del pari assicurata anche mediante un'attività di estrazione delle massime dalle pronunce più significative adottate nel corso degli anni, poi messe a disposizione di tutti gli utenti, oltre che con la creazione di specifiche sezioni tematiche (ad esempio, quella relativa alla materia delle inconferibilità e incompatibilità di incarichi, di cui si parla nel paragrafo 5.5.1. di questa relazione).

1.3.4.2. La qualificazione delle stazioni appaltanti

Altro istituto strettamente connesso alla realizzazione dell'ecosistema nazionale di *e-procurement* è quello della centralizzazione delle committenze e della qualificazione delle stazioni appalti, di cui l'articolo 62 del decreto legislativo n. 36/2023 promuove l'uso, in attuazione del principio della professionalità nella gestione delle procedure di affidamento di contratti pubblici.

In questa ottica, solo i soggetti dotati di strutture organizzative adeguate, competenze certificate e sistemi di monitoraggio efficaci sono considerati idonei a condurre gare di complessità e importo elevato, migliorando in tal modo la qualità delle procedure di affidamento, l'efficienza complessiva della spesa, l'integrità e lo sviluppo del mercato interno.

Come noto, il successivo articolo 63 del Codice dei contratti ha affidato all'Autorità la gestione e la pubblicità del processo di qualificazione, la quale, ancora prima della data di efficacia delle nuove disposizioni (1° luglio 2023), ha messo a disposizione delle amministrazioni interessate un apposito applicativo informatico per la presentazione delle domande di qualificazione, che agevola la compilazione dei dati non acquisiti direttamente dalla BDNCP, riducendo gli oneri comunicativi delle amministrazioni e restituendo loro il punteggio ottenuto in tempo reale.

A seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni normative introdotte Correttivo appalti, nonché in considerazione della scadenza del primo biennio di qualificazione delle stazioni appaltanti (1° luglio 2023 - 30 giugno 2025), l'Autorità ha ravvisato la necessità di un aggiornamento complessivo del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti per adeguarlo ai nuovi criteri indicati dal legislatore per il nuovo biennio di qualificazione.

Nel corso dell'anno 2025 ANAC ha così reso disponibile un nuovo servizio *on line* per la presentazione delle istanze di qualificazione[12], riferite sia all'ambito della progettazione e dell'affidamento dei contratti, che a quello dell'esecuzione – per la cui descrizione dettagliata si invia alla trattazione contenuta nel capitolo 8 di questa relazione –, consapevole del rilevante ruolo del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza in un sistema di appalti pubblici trasparente, efficiente e competitivo.

L'area dedicata del servizio consente l'invio dell'istanza di qualificazione (per ciascun settore, lavori o servizi e forniture) mediante la compilazione di un form. Il nuovo servizio permette, inoltre, alle stazioni appaltanti di consultare l'elenco delle gare estratte dalla BDNCP e ritenute utili al calcolo del punteggio di qualificazione (con il dettaglio degli eventuali motivi di esclusione), in modo da comprendere le logiche di funzionamento dell'algoritmo di calcolo e di verificare in modo puntuale i dati delle gare che concorrono alla definizione del punteggio di qualificazione, anche preliminarmente all'invio definitivo dell'istanza presentata.

1.3.5. L'ausilio della digitalizzazione all'attività di vigilanza

Oltre alle ricadute positive della digitalizzazione dei processi che attengono all'intero ciclo di vita dei contratti pubblici che abbiamo fin qui descritto, è innegabile come anche l'azione di vigilanza sul sistema, che l'Autorità esercita d'ufficio anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione ai sensi dell'articolo 222 del decreto legislativo n. 36/2023, abbia conosciuto un sensibile rafforzamento in termini di efficacia.

Con la trasformazione digitale e la realizzazione dell'ecosistema nazionale di *e-procurement*, i dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto affluiscono alla BDNCP in modo tempestivo e automatico, grazie ai richiamati sistemi di interoperabilità con le PAD. Tale flusso continuo e strutturato di informazioni rende l'attività di vigilanza più pronta ed efficace, potendo contare su dati aggiornati e pienamente integrati.

12 Si tratta del servizio *Qualificazione stazioni appaltanti*, disponibile nella sezione *"Contratti Pubblici"* del portale servizi (https://portale-servizi.anticorruzione.it/home), presente sul sito *web* istituzionale di ANAC, che consente l'invio, da parte del Responsabile per l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA), della domanda di iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, secondo quanto previsto dagli articoli 62 e 63 del decreto legislativo n. 36/2023, per ciascun ambito (progettazione-affidamento o esecuzione) e per ciascun settore (lavori o servizi-forniture).

La funzione di controllo assume così anche una marcata dimensione preventiva, evolvendo da un modello prevalentemente reattivo a un assetto proattivo e predittivo, fondato sull'analisi sistematica dei dati e sulla gestione del rischio.

Sulla base delle informazioni che, anche grazie all'interoperabilità con le altre banche dati pubbliche, confluiscono nella BDNCP, l'Autorità può, in applicazione di criteri da essa previamente definiti, procedere alla selezione delle fattispecie da sottoporre a controllo mediante l'impiego di strumenti interni di *data analysis* e di *business intelligence*.

Il vantaggio dell'utilizzo di tali strumenti è costituito dalla possibilità di individuare campioni significativi di procedure di affidamento da sottoporre ad analisi sulla base di specifici indicatori di anomalia, secondo un modello selettivo orientato alla gestione del rischio e basato sull'evidenza oggettiva dei dati.

Ne deriva un sistema di monitoraggio degli appalti e di vigilanza che, grazie alla disponibilità di informazioni costantemente aggiornate e puntuali sulle procedure, consente di concentrare le risorse istruttorie sulle situazioni che presentano le criticità maggiori, rafforzando così l'effettività dell'azione di vigilanza.

In concreto, grazie ai sistemi in uso è possibile definire, ad esempio, soglie di anomalia temporale nella trasmissione dei dati, attivando sistemi di allerta idonei ad intercettare procedure che evidenzino una potenziale fase di stallo del contratto, desumibile dal ritardo o dall'assenza di aggiornamenti alla BDNCP nella fase esecutiva dello stesso. Tale circostanza può costituire indice sintomatico di un possibile arresto delle prestazioni, riconducibile a sopravvenute criticità operative, consentendo altresì all'Autorità di intervenire mediante un'azione di impulso e sollecitazione nei confronti delle stazioni appaltanti, affinché si attivino tempestivamente per rimuovere le criticità riscontrate e pervenire ad una pronta e adeguata definizione delle stesse.

Parimenti, l'analisi sistematica dei flussi informativi consente di avviare verifiche mirate sul rispetto del principio di rotazione negli affidamenti, individuando eventuali ricorrenze nell'invito dei medesimi operatori economici da parte di una stazione appaltante e rilevando così possibili profili di scostamento rispetto ai criteri di imparzialità e concorrenza.

Analogamente nel caso delle varianti in corso d'opera, che, come noto sono soggette agli specifici obblighi di comunicazione e alla vigilanza di ANAC secondo quanto previsto dall'articolo 120, comma 15, del Codice dei contratti pubblici, si procede ai controlli estraendo dalla BDNCP un campione di procedure, sulla base di criteri, preventivamente definiti, in genere riferiti all'entità e alla significatività dell'incidenza della variante in termini di valore complessivo rispetto al valore del contratto originario, all'eventuale contestuale presenza di contenzioso tra stazione appaltante ed operatore economico - in corso o già definito mediante accordi bonari e/o transazioni -, all'incidenza numerica dei casi di variante nel caso di impiego reiterato dell'istituto medesimo nell'ambito dello stesso contratto.

Come pure è possibile monitorare gli affidamenti disposti in regime di somma urgenza, valutando, per ciascuna stazione appaltante, possibili profili di anomalia connessi a un ricorso reiterato o non adeguatamente giustificato a procedure di urgenza.

Gli strumenti di digitalizzazione hanno, inoltre, consentito una specifica attività di analisi anche nell'ambito degli affidamenti PNRR.

In particolare, l'Autorità ha selezionato una serie di affidamenti sui quali effettuare degli approfondimenti istruttori avvalendosi della interoperabilità tra la BDNCP e altri strumenti digitali utilizzati nell'ambito del monitoraggio sui fondi PNRR da parte della Ragioneria Generale dello Stato. L'attività di selezione preventiva, che ha incluso quasi tutte le missioni del PNRR, ha consentito di individuare singoli affidamenti di potenziale interesse sui quali, poi, sono state condotte specifiche attività di vigilanza ordinaria, all'esito delle quali ANAC ha suggerito correttivi, ove abbia riscontrato criticità rispetto all'applicazione della normativa dei contratti pubblici.

Nel prossimo futuro, l'introduzione della Gestione Informativa Digitale delle costruzioni (GID) è destinata a determinare un ulteriore salto di qualità anche nella vigilanza sulla progettazione e, soprattutto, sull'esecuzione dei lavori pubblici.

L'adozione di strumenti di GID e dell'Ambiente di Condivisione dei Dati (ACDat)[13] consente, infatti, di integrare in un unico ambiente digitale i dati progettuali, strutturali, economici e manutentivi, favorendo l'individuazione

13 L'Ambiente di Condivisione dei Dati (ACDat), o *Common Data Environment* (CDE) secondo le norme ISO 19650 e UNI 11337, è una piattaforma digitale collaborativa per la raccolta, gestione e condivisione sicura di dati e modelli BIM durante tutto il ciclo di vita di un›opera. Garantisce tracciabilità, controllo, interoperabilità e sicurezza.

preventiva di interferenze e criticità e riducendo il rischio di errori e varianti in corso d'opera. La tracciabilità delle modifiche e la puntuale individuazione delle responsabilità garantiscono maggiore trasparenza e certezza del processo decisionale.

Nella fase esecutiva, l'aggiornamento continuo del modello informativo, integrato con la contabilità digitale - inclusi Stato Avanzamento Lavori (SAL), giornale dei lavori e registrazione delle risorse impiegate - assicura l'allineamento costante tra avanzamento fisico ed economico dell'intervento. I dati, interoperabili e costantemente aggiornati, rendono possibile una verifica in tempo reale dello stato dei lavori.

Per l'attività di vigilanza, a regime, ciò si tradurrà in un controllo più penetrante, tempestivo e fondato su evidenze oggettive: potrà essere più agevole monitorare scostamenti di tempi e costi, verificare la coerenza tra progetto ed esecuzione, ricostruire l'*iter* decisionale e intercettare anomalie in fase anticipata.

La funzione di controllo potrà evolversi in tal modo fino a costituire un presidio dinamico e continuo dell'intero processo realizzativo, con evidenti benefici in termini di trasparenza, prevenzione delle irregolarità e qualità dell'opera pubblica.

1.4. IL MODELLO ITALIANO E IL CONTRIBUTO ALLE INIZIATIVE EUROPEE DI DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, il modello italiano di digitalizzazione degli appalti si configura come architettura di sistema: un ecosistema basato sull'interoperabilità, dove collaborano una pluralità di piattaforme operative, servizi centrali condivisi, basi dati nazionali, *standard* comuni, *open data* e monitoraggio lungo l'intero ciclo di vita del contratto.

Questa impostazione non solo sostiene gli obiettivi nazionali di trasparenza, efficienza e controllo ma, grazie all'apertura al mercato che viene preservata, si presta a essere valorizzata come contributo comunitario in una fase in cui l'Unione europea punta con decisione sull'integrazione dei mercati pubblici e sulla costruzione di spazi comuni dei dati.

Nel suo complesso, il percorso italiano verso la digitalizzazione completa dei contratti pubblici ha rappresentato uno sforzo strategico che ha superato la logica dell'adempimento tecnologico per diventare riforma strutturale della *governance* del *procurement*. La scelta di puntare su interoperabilità e qualità del dato, anziché su una piattaforma unica centralizzata, ha consentito di costruire un ecosistema cooperativo capace di garantire coerenza informativa, tracciabilità e capacità di analisi, mantenendo al contempo flessibilità operativa e apertura all'innovazione.

Questo approccio si è rivelato particolarmente rilevante nel dialogo di ANAC con la Commissione europea. Nel corso degli anni, l'Autorità ha presentato l'esperienza italiana in diverse sedi consultive europee, evidenziando come la disponibilità di dati strutturati e interoperabili costituisca il presupposto per politiche di *procurement* strategico, inclusi gli appalti verdi, che richiedono misurabilità, comparabilità e monitoraggio continuo.

La digitalizzazione, unita al coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* nel monitoraggio degli appalti, diventa in questa prospettiva un fattore abilitante per il raggiungimento di obiettivi ambientali, sociali e di innovazione.

Un elemento qualificante dell'esperienza italiana di digitalizzazione riguarda lo sviluppo di indicatori quantitativi di rischio corruttivo fondati sull'analisi dei dati lungo l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici e la messa a disposizione di strumenti avanzati di consultazione attraverso la Piattaforma Unica della Trasparenza e il Portale dei dati aperti di ANAC. Questi strumenti, basati su un utilizzo sistematico e strutturato delle informazioni raccolte nella BDNCP resa interoperabile con altre banche dati, sono stati condivisi e discussi in ambito europeo come buona pratica di integrazione tra digitalizzazione, trasparenza e prevenzione della corruzione.

L'esperienza italiana dimostra come la *governance* dei dati possa tradursi non solo in maggiore efficienza amministrativa, ma anche in una capacità più evoluta di monitoraggio, analisi predittiva e costruzione di indicatori comparabili a livello sovranazionale.

In tale quadro si inserisce la partecipazione di ANAC, nel gennaio 2025 a Bruxelles, alla conferenza finale del percorso promosso dalla Commissione europea *Organisation of workshops in the 27 Member States to develop a dialogue on the use of strategic public procurement (green, social and innovation)*, occasione nella quale è stata

presentata l'esperienza italiana sull'uso strategico dei dati nell'ambito del Piano Nazionale del Governo Aperto per il monitoraggio di obiettivi sociali e di sostenibilità.

Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha inoltre contribuito ai lavori per la definizione di un'ontologia europea dell'*eProcurement*, strumento essenziale per garantire interoperabilità semantica e scambio di informazioni in ambito transfrontaliero, ma anche strumento di documentazione e trasparenza del *procurement*. La coerenza tra il modello nazionale – fondato su *standard* condivisi e basi dati interoperabili – e questa evoluzione europea rafforza la posizione italiana come laboratorio avanzato di integrazione digitale.

All'inizio del 2025, ANAC ha promosso e coordinato una proposta che coinvolge più Paesi, che ha raccolto l'adesione di Portogallo, Lettonia, Slovacchia e Cipro, per aderire al *Public Procurement Data Space* (Spazio Dati Europeo degli Appalti Pubblici), attraverso un'iniziativa finanziata dal *Technical Support Instrument* della Direzione generale REFORM della Commissione europea[14]. Il progetto si inserisce nel più ampio disegno europeo volto a connettere i sistemi nazionali in una infrastruttura comune dei dati sugli appalti, nell'ambito del quale l'esperienza italiana rappresenta un riferimento operativo concreto e una base particolarmente solida per sostenere il processo di integrazione a livello europeo.

Infine, la partecipazione dell'Autorità al progetto europeo *Wallet Ecosystem for Business & Payments, Identification, Legal person representation and Data sharing* (WEBUILD)[15], dedicato all'utilizzo del *digital wallet* per le imprese, segnala la volontà di proiettare la digitalizzazione anche verso nuove modalità di verifica dei requisiti e di interazione tra amministrazioni e operatori economici, anticipando scenari in cui identità digitale e credenziali verificabili potranno semplificare e rendere più sicuri i processi di gara.

A questi si affiancano ulteriori progetti europei – che saranno approfonditi nel paragrafo 3.8.6. di questa relazione – nei quali ANAC si pone come *partner* attivo per la condivisione delle proprie esperienze in materia di digitalizzazione, gestione della BDNCP e utilizzo dei dati a fini di monitoraggio e costruzione di indicatori, contribuendo così alla definizione di metodologie comuni e al rafforzamento della capacità analitica a livello europeo.

Nel loro insieme, queste iniziative delineano un modello che non si limita a modernizzare le procedure nazionali, ma contribuisce attivamente alla costruzione di un ecosistema europeo del *procurement* digitale. La digitalizzazione emerge, così, come il filo conduttore dell'intero progetto: uno strumento di trasformazione amministrativa, di rafforzamento dell'integrità e di integrazione europea, capace di coniugare innovazione tecnologica, *governance* dei dati e visione strategica di lungo periodo.

1.5. LA DIGITALIZZAZIONE COME STRUMENTO DI ACCESSO PUBBLICO E DI EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

1.5.1. La Piattaforma Unica della Trasparenza

Nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, la digitalizzazione costituisce una leva strategica per coniugare l'efficienza dell'azione amministrativa con l'effettività del diritto di accesso alle informazioni di interesse generale.

L'utilizzo sistematico delle tecnologie digitali consente, infatti, di semplificare i processi, ridurre la frammentazione informativa e migliorare la qualità complessiva dei dati pubblici, creando le condizioni per una trasparenza non meramente formale, ma realmente fruibile e comprensibile.

In tale prospettiva, la trasparenza amministrativa si configura sempre più come il risultato di infrastrutture digitali capaci di razionalizzare gli oneri comunicativi in capo alle amministrazioni, evitando duplicazioni, riducendo le asimmetrie informative e limitando i margini di errore materiale connessi agli obblighi di pubblicazione.

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

15 Si tratta di un progetto europeo finanziato dal Programma Europa Digitale che mira a supportare lo sviluppo e l'adozione del Portafoglio Europeo di Identità Digitale (EUDI Wallet) nei contesti *business*, bancari e dei pagamenti.

La digitalizzazione diviene, così, uno strumento abilitante sia per rafforzare il controllo diffuso e la partecipazione informata dei cittadini, sia per migliorare l'efficienza organizzativa delle amministrazioni e sostenere un esercizio consapevole della presentazione analitica dei risultati e della trasparenza reattiva del sistema pubblico.

In questo quadro che ANAC svolge un ruolo centrale nel promuovere un approccio strutturato e coerente all'uso delle tecnologie digitali, orientato al rafforzamento delle politiche di prevenzione della corruzione e alla qualificazione della trasparenza amministrativa.

L'azione dell'Autorità si è, infatti, progressivamente orientata verso la realizzazione di infrastrutture digitali capaci di supportare, da un lato, le amministrazioni nel governo degli adempimenti informativi e, dall'altro, cittadini e decisori istituzionali nel disporre di informazioni affidabili e sistematizzate, idonee a supportare le funzioni di indirizzo, valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche.

Innanzitutto, assicurando l'attuazione del quadro organico e strutturato di obblighi informativi e di trasparenza disegnato dal legislatore per la materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (di seguito SPL) con il decreto legislativo n. 201/2022[16], ANAC ha rilasciato nel 2023 l'applicazione *Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL*, una piattaforma informatica che consente agli enti locali di caricare direttamente i documenti relativi agli affidamenti, con lo scopo di raccoglierli in un unico archivio digitale.

In tale assetto normativo, l'Autorità svolge un ruolo centrale per la trasparenza dei SPL in quanto si pone come il soggetto istituzionale deputato a garantire l'accessibilità, la pubblicazione e la consultazione degli atti e dei documenti prodotti dagli enti affidanti, secondo criteri di sistematici, omogeneità e uniformità applicativa.

Nella stessa prospettiva, a partire dall'anno 2024, l'Autorità ha avviato un progetto più ampio: la realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza (di seguito, anche Piattaforma), rivolta ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e a tutti i soggetti tenuti all'applicazione delle regole di trasparenza contenute nel decreto legislativo n. 33/2013[17].

L'iniziativa si colloca nel più ampio percorso di rafforzamento della trasparenza amministrativa quale presupposto essenziale per l'effettività delle politiche di prevenzione della corruzione e per il corretto funzionamento del sistema pubblico, rendendole il più possibile coerenti rispetto al quadro normativo di riferimento.

La Piattaforma è concepita come strumento di razionalizzazione e qualificazione dell'accesso pubblico alle informazioni, volto a superare la storica frammentazione dei dati di trasparenza e a centralizzare la fruizione, la verifica e la ricerca dei contenuti oggetto di obblighi di pubblicazione. Essa si pone come infrastruttura digitale di riferimento per una lettura unitaria e sistematica del fenomeno della trasparenza amministrativa, a beneficio sia degli utenti esterni sia delle amministrazioni stesse.

In tale contesto, la Piattaforma risponde alla crescente esigenza, espressa anche a livello istituzionale e parlamentare, di disporre di informazioni comparabili, aggiornate e metodologicamente tracciabili. La digitalizzazione viene così assunta non come fine in sé, ma come leva abilitante di un modello di trasparenza orientato alla comprensione dei dati e al loro utilizzo informato, a supporto delle decisioni pubbliche e delle attività di vigilanza.

Un elemento di particolare rilievo è rappresentato dalla capacità della Piattaforma di restituire dati aggregati, statistiche e indicatori costruiti secondo criteri metodologici espliciti e documentati, fornendo una base informativa comune per l'analisi dei livelli di trasparenza e della loro correlazione con l'effettiva generazione di valore pubblico. Tali strumenti consentono di supportare una lettura più consapevole dell'impatto delle politiche di trasparenza sull'azione amministrativa e sui servizi resi, senza attribuire ai risultati finalità sanzionatorie o valutative automatiche.

La Piattaforma si inserisce, inoltre, in un ecosistema più ampio di strumenti digitali sviluppati da ANAC, tra cui lo strumento TrasparenzAI, nata grazie a una proficua collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e il sistema degli indicatori di trasparenza e di valore pubblico. L'integrazione di tali sistemi, anche mediante l'utilizzo di tecniche di intelligenza artificiale, consente di affiancare alle tradizionali attività di vigilanza un approccio maggiormente collaborativo e predittivo, orientato all'individuazione tempestiva di criticità, al

16 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".*
17 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".*

supporto alle amministrazioni e alla diffusione di buone pratiche, rafforzando il ruolo dell'Autorità come soggetto di accompagnamento e indirizzo del sistema pubblico.

Nel suo complesso, la Piattaforma Unica della Trasparenza si configura come un'infrastruttura abilitante per una trasparenza orientata alla conoscenza e al supporto delle decisioni pubbliche. Essa contribuisce a rafforzare la capacità del sistema istituzionale di disporre di una base informativa comune, affidabile e strutturata, idonea a sostenere le funzioni di indirizzo, valutazione e controllo democratico esercitate dal Parlamento e dagli altri livelli di governo.

In tal senso, la Piattaforma rappresenta uno strumento a supporto *dell'accountability* pubblica e della responsabilità rendicontativa, favorendo una lettura sistemica dei fenomeni e creando le condizioni per un utilizzo sempre più consapevole dei dati pubblici nei processi decisionali, nel rispetto delle competenze istituzionali e dei ruoli attribuiti all'Autorità.

1.5.2. La semplificazione della trasparenza amministrativa: gli schemi *standard* di pubblicazione

In considerazione dell'esigenza di assicurare l'uniformità e la comparabilità dei dati da inserire nella Piattaforma Unica della Trasparenza, fin dal 2022 ANAC si è dedicata alla predisposizione di schemi *standard* per la diffusione delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria nelle sezioni *"Amministrazione Trasparente"* dei siti *web* istituzionali di amministrazioni ed enti, ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013.

Al di là della completa implementazione di tutti i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria nell'ambito della Piattaforma e del superamento del sistema di trasparenza delineato dal citato decreto che, come noto, necessita di un intervento legislativo, gli schemi di pubblicazione elaborati da ANAC sono attualmente destinati a supportare enti e amministrazioni nella gestione dell'adempimento degli obblighi di trasparenza, semplificando le attività di pubblicazione e consultazione dei dati, grazie a modalità uniformi di organizzazione, codificazione e rappresentazione.

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

Tale attività ha impegnato l'Autorità per diversi anni e, all'esito del necessario confronto con gli altri attori del sistema, negli anni 2024 e 2025 sono stati approvati con diverse successive delibere gli schemi *standard* relativi a molti degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo n. 33/2013.

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

Come meglio si vedrà nella trattazione specifica contenuta nel paragrafo 5.2.1. di questa relazione, il percorso verso l'adozione obbligatoria di tutti i modelli e schemi *standard* di pubblicazione connessi agli obblighi di trasparenza delineati dal decreto legislativo n. 33/2013 non è ancora concluso, ma esso rappresenta un importante strumento per garantire effettività al principio di trasparenza amministrativa, assicurando semplificazione degli adempimenti, confrontabilità delle informazioni ed efficacia dei controlli.

1.5.3. I modelli *standard* per l'imparzialità dei funzionari pubblici

Nell'ambito dell'evoluzione digitale della prevenzione della corruzione, ANAC ha ritenuto opportuno predisporre, altresì, dei modelli di dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, come prevista dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 39/2013[18]. Tale disposizione prevede, infatti, che i soggetti che assumono uno degli incarichi disciplinati dal citato decreto, debbano dichiarare, al momento dell'assunzione dello stesso, l'assenza di cause di inconferibilità e, annualmente, l'insussistenza di cause di incompatibilità.

18 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".*

Nell'ambito della propria attività istituzionale e di vigilanza, l'Autorità ha spesso accertato l'utilizzo, da parte delle amministrazioni, di modelli incompleti, inconferenti – come, ad esempio, nel caso di richiami ad altre disposizioni di legge piuttosto che alla disciplina del decreto legislativo n. 39/2013 –, oppure privi degli elementi essenziali della dichiarazione.

È così emersa la forte esigenza di creare dei modelli dichiarativi standardizzati, idonei non solo ad agevolare l'attività di controllo da parte dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) delle amministrazioni interessate, ma anche a semplificare l'adempimento degli obblighi dichiarativi a carico degli interessati e a responsabilizzare maggiormente questi ultimi.

Pertanto, l'Autorità, analogamente a quanto fatto con riferimento ai modelli e schemi *standard* di pubblicazione previsti in materia di trasparenza amministrativa, ha realizzato dei modelli dichiarativi distinti per singola tipologia di ente destinatario della disciplina delle inconferibilità/incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013 (pubbliche amministrazioni ed enti pubblici, enti di diritto privato in controllo pubblico ed enti sanitari) e per fattispecie di inconferibilità e incompatibilità.

All'esito di un *iter* redazionale complesso, che ha coinvolto numerosi *stakeholders*, nel corso dell'anno 2025 sono stati così perfezionati i suddetti modelli e, ottenuto il parere favorevole dei soggetti individuati dall'articolo 48, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013[19], li ha messi a disposizione dei soggetti interessati.

1.5.4. L'applicativo per le attestazioni degli OIV

Sempre in tema di trasparenza amministrativa, l'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013 attribuisce all'Autorità il compito di controllare l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, conferendole i relativi poteri ispettivi e di ordine di procedere alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.

Nell'esercizio di tali funzioni, oltre alle indicazioni contenute nelle determinazioni ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016[20] e n. 1134 dell'8 novembre 2017[21], recanti le Linee guida per l'attuazione degli obblighi di trasparenza, l'Autorità ogni anno fornisce specifiche indicazioni in relazione all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al cui rilascio sono tenuti gli Organismi Interni di Valutazione (OIV) ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera g), del decreto legislativo n. 150/2009[22] o i RPCT, nel caso di temporanea assenza dell'organismo di attestazione.

Sempre nell'ottica della trasformazione digitale e della semplificazione che essa porta con sé, ANAC ha inteso agevolare tale processo di verifica tramite una piattaforma informatica, resa disponibile per la prima volta nell'anno 2023, che, attraverso la compilazione di specifiche schede di rilevazione e monitoraggio, consente, da un lato, di automatizzare e sistematizzare i processi di svolgimento delle verifiche, di annotazione e di rendicontazione da parte degli indicati soggetti, e dall'altro lato, di ottimizzare l'attività di acquisizione dei dati utili alle valutazioni di sua competenza e all'efficace svolgimento dei compiti di vigilanza.

19 La richiamata disposizione, nel disciplinare le *"Norme sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza"*, dopo aver previsto il potere di ANAC di definizione dei criteri, modelli e schemi *standard* contenenti informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, stabilisce che essi siano adottati dalla stessa, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT.

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

21 *Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*, approvate con delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017.

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

1.6. L'EVOLUZIONE DIGITALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1.6.1. La digitalizzazione come obiettivo della strategia nazionale 2026-2028

In coerenza con l'avviato percorso di digitalizzazione come fattore di evoluzione dell'assetto amministrativo del Paese e passaggio determinante nel processo di modernizzazione delle istituzioni pubbliche, anche il principale strumento di indirizzo adottato da ANAC per guidare le pubbliche amministrazioni nell'applicazione delle norme su trasparenza e prevenzione della corruzione, il Piano Nazionale Anticorruzione, ha inteso rappresentare questa nuova visione della trasformazione digitale.

Il PNA 2025 ha introdotto, per la prima volta, un disegno strategico per il triennio 2026-2028 nel quale la digitalizzazione è riconosciuta come elemento strutturale di supporto alle politiche di prevenzione della corruzione e di rafforzamento della trasparenza amministrativa.

Essa è valorizzata in due linee strategiche, con obiettivi specifici assegnati sia ad ANAC che alle amministrazioni, concernenti, da un lato, la semplificazione e la digitalizzazione dei processi di predisposizione e gestione dei piani di integrità, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e favorire una maggiore accessibilità delle informazioni per i cittadini, e, dall'altro, la digitalizzazione delle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, in un'ottica di semplificazione delle procedure e trasparenza e tracciabilità delle decisioni.

In tale prospettiva, la digitalizzazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza non si limita a costituire uno strumento di efficientamento dell'azione amministrativa, ma rappresenta un fattore di rafforzamento dell'integrità pubblica.

L'utilizzo sistematico di piattaforme digitali e banche dati interoperabili consente, infatti, di migliorare la qualità e l'affidabilità delle informazioni, rendendo più efficaci le attività di vigilanza e controllo e favorendo una più chiara attribuzione delle responsabilità. Al contempo, la trasparenza assicurata attraverso strumenti digitali amplia le possibilità di conoscibilità e partecipazione da parte dei cittadini e degli operatori economici.

1.6.2. L'evoluzione digitale nella redazione dei piani di prevenzione della corruzione

Nell'ambito della trasformazione digitale, un'ulteriore sfida affrontata da ANAC è stata quella di realizzare un sistema informatico per la redazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTCPT) e della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), nell'ambito dell'omonimo progetto POC Legalità.

Tale sistema, elaborato da ANAC con il Ministero dell'Interno, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)[23], si inserisce in questa prospettiva ed ha come specifico obiettivo la promozione dei presìdi anticorruttivi presso le amministrazioni, fornendo loro un sistema informatizzato, completo e facilmente fruibile, per la predisposizione della suddetta sottosezione del PIAO o del PTPCT a partire da uno schema *standard* da adeguare alla propria realtà organizzativa e alle attività svolte.

Sono così agevolati gli enti e ne è semplificata l'attività, anche alla luce delle rilevanti difficoltà operative e organizzative che soprattutto quelli di più modeste dimensioni continuano a riscontrare a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione.

Ulteriore scopo è quello di agevolare la condivisione delle informazioni e dei dati tra le amministrazioni, nonché consentire agli utenti di monitorare i processi amministrativi che li coinvolgono, secondo il principio dell'*openness and transparency.*

Grazie all'esperienza di ANAC ed all'utilizzo di tecnologie informatizzate si è completata una tappa evolutiva della sua attività istituzionale, sia dal lato vigilanza, che di quello della prevenzione della corruzione.

Le informazioni inserite nell'applicativo, acquisite con sistemi informatizzati, consentono di accrescere la qualità delle analisi dei dati e la loro capacità predittiva di comportamenti illegittimi e fraudolenti.

23 Associazione Nazionale dei Comuni Italiani è un'associazione senza scopo di lucro che tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative, della Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale, costituendone il sistema di rappresentanza.

Ciò contribuisce a ridurre i livelli di corruzione, incrementare l'efficienza e la trasparenza dell'attività dell'amministrazione, nonché la maggiore partecipazione dei cittadini anche con forme di controllo sull'operato delle amministrazioni pubbliche.

1.6.3. La piattaforma informatica per le segnalazioni di *whistleblowing*

Infine, nell'ambito della digitalizzazione dei processi, merita un cenno anche la piattaforma informatica dedicata alla ricezione e alla gestione delle segnalazioni di *whistleblowing*, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa in materia, già in uso presso l'Autorità dal 2018.

Tale piattaforma che, grazie anche a sofisticate procedure e algoritmi di crittografia, rappresenta il canale di segnalazione che meglio garantisce il controllo dei dati da un punto di vista di processo, di *privacy* e di riservatezza, è stata oggetto di molteplici interventi evolutivi che hanno permesso di renderla adeguata rispetto alle nuove esigenze imposte dalle modifiche normative che hanno interessato la materia negli ultimi anni.

In particolare, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 24/2023[24], con il quale è stata recepita in Italia la direttiva europea *whistleblowing*[25], che ha avuto un impatto significativo nella disciplina della tutela delle persone che segnalano violazioni del diritto interno e comunitario, attribuendo ad ANAC specifiche e nuove funzioni, la piattaforma è stata oggetto di uno specifico processo di valutazione e aggiornamento.

All'esito di tale processo, la nuova versione della piattaforma rilasciata nel 2023 risulta conforme rispetto alle previsioni di nuova introduzione e alle indicazioni contenute nelle Linee guida sulle c.d. segnalazioni esterne adottate dall'Autorità[26], oltre che dotata delle funzionalità necessarie a gestire in maniera automatizzata l'intero processo di trattazione della segnalazione, fino anche alla gestione dell'acquisizione delle segnalazioni da parte di altri enti, alla trasmissione ad autorità esterne e all'acquisizione di segnalazioni vocali.

Sia per le segnalazioni che per le comunicazioni di ritorsioni, la piattaforma utilizza meccanismi di crittografia che garantiscono sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione. In particolare, detti meccanismi consentono di mantenere riservati tutti i dati della segnalazione e di oscurare i dati del segnalante, segregandoli in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio interni di ANAC chiamati a gestire la segnalazione stessa.

Essa costituisce un'evoluzione importante della vecchia piattaforma – i cui dati e documenti sono stati comunque trasferiti, mediante migrazione, nella nuova versione – in termini architetturali e di sicurezza, e implementa i nuovi moduli di segnalazione (ambito pubblico e privato), adeguati alle previsioni del decreto legislativo n. 24/2023, rendendo più facili accesso e fruizione da parte dell'utente, anche attraverso schede sintetiche e di agevole lettura che illustrano tutte le novità normative e gli strumenti a disposizione per segnalare eventuali illeciti, nonché assicurando la raccolta e l'esposizione di dati statistici sulle segnalazioni.

1.7. L'ATTIVITÀ DI ANAC IN PILLOLE

In conclusione, si offre una panoramica sintetica di alcuni dati, inseriti nella trattazione analitica contenuta nei successivi capitoli della relazione, relativi alle attività e ai risultati conseguiti da ANAC nell'anno 2025, organizzati per *focus tematici*.

Segue, quindi, un breve *excursus* sui valori complessivi del mercato dei contratti pubblici, con l'indicazione della sua composizione per tipologia di affidamento, per distribuzione territoriale e per modalità di scelta del contraente (rinviando al capitolo 7 per la trattazione completa).

Il secondo *focus* è dedicato ai numeri della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza nell'anno di messa in esercizio del nuovo servizio *online* per la presentazione delle istanze di qualificazione (di cui al capitolo 8).

---

24 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali".*

25 Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

26 *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, adottate con delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023.

Nel *focus* successivo sono illustrati i dati relativi all'istituto del precontenzioso, finalizzato alla soluzione delle questioni controverse insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara e all'esercizio della funzione consultiva nell'ambito dei contratti pubblici (di cui al capitolo 10).

Ci sono, poi, altri significativi *focus* sulle diverse modalità di esercizio della vigilanza di ANAC sui contratti pubblici: vigilanza preventiva dell'Unità Operativa Speciale, misure straordinarie *ex* articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 (capitolo 12), vigilanza collaborativa (capitolo 13), vigilanza sui fondi PNRR (capitolo 14), vigilanza su lavori pubblici (capitolo 15), servizi e forniture (capitolo 16) e, infine, attività sanzionatoria e annotazioni sul Casellario informatico (capitolo 17).

Si passa successivamente all'attività di vigilanza sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, anche nelle sue declinazioni *whistleblowing* e imparzialità dei funzionari pubblici (capitolo 6).

Seguono due *focus* dedicati alle novità digitali in materia di Piattaforma Unica della Trasparenza, con una specifica trattazione dei dati sugli affidamenti di servizi pubblici di rilevanza economica (capitolo 4), e di redazione dei Piani di prevenzione della corruzione (capitolo 5).

Infine, uno sguardo all'impatto della digitalizzazione sulla gestione dell'assistenza che ANAC mette a disposizione degli utenti (capitolo 18).

FOCUS n. 1 - IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI NEL 2025

Nel 2025 il valore complessivo degli appalti pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro - rilevati attraverso la BDNCP, con dati aggiornati alla fine di gennaio del 2026 - si è attestato a **309,7 miliardi di euro**, di cui circa **20,8 miliardi di euro** sono relativi agli appalti effettuati e finanziati con le risorse del **PNRR**, segnando, rispetto al 2024, un incremento a livello di importo delle procedure del +**13,9%** e del +**7,6%** a livello di numerosità delle procedure.

La composizione del mercato per tipologia

Distribuzione del **numero delle procedure di affidamento** (calcolate sul numero di CIG), di importo uguale o superiore a 40.000, per tipologia di contratto rispetto al 2024:

Forniture	⇨	**+11,6%**
Servizi	⇨	**+6,8%**
Lavori	⇨	**+3,3%**

Distribuzione dell'**importo complessivo delle procedure di affidamento**, di importo uguale o superiore a 40.000, per tipologia di contratto rispetto al 2024:

Forniture	⇨	**+25,2%**	
Servizi	⇨	**+15,9%**	
Lavori	⇨	**-10,6%**	nonostante il lieve aumento del numero di CIG

La distribuzione territoriale degli affidamenti

Nel 2025, la Regione con il maggior **numero di procedure di affidamento è il Lazio** (**35.902 CIG**), seguita dalla **Lombardia** (**35.887 CIG**) e dal **Veneto** (**21.747 CIG**). Per **volume di spesa complessiva**, il primato spetta ancora al **Lazio (78,8 miliardi di euro)**, seguito dalla **Lombardia (43,9 miliardi di euro)** e dalla **Toscana (23,6 miliardi di euro)**.

Le modalità di scelta del contraente

Distribuzione delle tipologie di affidamento **per importo sul totale delle procedure**

Procedura aperta	⇨	**54,3%**
Procedura ristretta	⇨	**21,5%**
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	⇨	**4,4%**
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	⇨	**14,2%**
Affidamento diretto	⇨	**5,1%**

Variazione percentuale rispetto al 2024

Procedura aperta	⇨	**+24,2%**	
Procedura ristretta	⇨	**+43,5%**	trainate soprattutto dalle gare in ambito sanitario
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	⇨	**+23,4%**	
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	⇨	**-28,7%**	
Affidamento diretto	⇨	**-5%**	

Distribuzione delle tipologie di affidamento **per numero di CIG sul totale delle procedure**

Procedura aperta	⇨	**15,8%**
Procedura ristretta	⇨	**6,0%**
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	⇨	**2,0%**
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	⇨	**20,9%**
Affidamento diretto	⇨	**55,3%**

Variazione percentuale rispetto al 2024

Procedura aperta	⇨	**+7,7%**
Procedura ristretta	⇨	**+26,0%**
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	⇨	**+5,9%**
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	⇨	**-1,1%**
Affidamento diretto	⇨	**+9,5%**

FOCUS n. 2 - LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

I numeri della qualificazione al 31 dicembre 2025:

- **3.680 amministrazioni qualificate** (in via ordinaria o con riserva)
- Il **60,4%** è qualificata sia per **lavori** che per **servizi/forniture**
- Il **17,3%** è qualificata solo per **lavori**
- Il **22,3%** è qualificata solo per **servizi e forniture**

Le Regioni con il maggiore numero di amministrazioni qualificate sono **Lombardia, Lazio** e **Campania**, che insieme rappresentano oltre il 30% del totale nazionale.

FOCUS n. 3 - IL PRECONTENZIOSO E LA FUNZIONE CONSULTIVA

Precontenzioso

Nel 2025, l'istituto ha confermato la propria centralità strategica nel garantire la legittimità delle procedure di gara.

I numeri in sintesi:

Istanze pervenute	⇨	438	**+13,5% rispetto al 2024 (386)**
Pareri rilasciati	⇨	224	
Archiviazioni motivate	⇨	179	
Istanze in corso di trattazione	⇨	35	

Tipologia di ricorrenti:

Operatori economici	⇨	88%
Stazioni appaltanti	⇨	8%
Istanze congiunte	⇨	4%

Oggetto contrattuale prevalente:

Servizi	⇨	59%
Lavori	⇨	23%
Forniture	⇨	15%
Contratti misti	⇨	3%

Funzione consultiva

Istanze pervenute	⇨	453	(molte delle quali archiviate perché prive degli elementi essenziali di ammissibilità)
Pareri rilasciati	⇨	57	
Archiviazioni motivate	⇨	44	
Note di riscontro ai soggetti privati richiedenti	⇨	102	

FOCUS n. 4 - LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI

La vigilanza preventiva e l'alta sorveglianza

Nel 2025, l'attività di vigilanza preventiva svolta dall'Unità Operativa Speciale ha riguardato **89 nuove procedure di affidamento** e **497 pareri**, in gran parte contenenti rilievi che le stazioni appaltanti hanno per lo più accolto. I rilievi hanno riguardato profili di legittimità, la corretta applicazione del Codice dei contratti pubblici, gli scostamenti dalla giurisprudenza amministrativa ed errori formali e sostanziali negli atti di gara.

Dall'istituzione al 31 dicembre 2025:

- **1.687** procedure totali esaminate
- **5.773** pareri preventivi complessivamente rilasciati
- solo **18 contenziosi** su oltre 1.687 procedure, di cui 13 risolti favorevolmente per le stazioni appaltanti

Il bassissimo tasso di contenzioso (appena l'1,1% delle procedure) dimostra l'efficacia dell'alta sorveglianza quale strumento di prevenzione e garanzia di regolarità.

Focus: la ricostruzione *post* sisma in Italia Centrale

La vigilanza preventiva sugli appalti della ricostruzione ha rappresentato il principale fronte operativo del 2025, incidendo sull'**87% dei pareri complessivamente emessi** (435 su 497).

Dall'avvio della collaborazione al 31 dicembre 2025, ANAC ha verificato 1.187 procedure di affidamento per un valore economico complessivo di oltre 2 miliardi di euro, con il rilascio di 4.283 pareri, pari a circa due pareri per ogni giorno lavorativo.

Le tipologie di intervento più controllate hanno riguardato **edifici scolastici** (15,66%), **infrastrutture, monumenti e municipi** (12% ciascuno). Le **procedure aperte** (48,19%) e **negoziate** (49,39%) hanno coperto la quasi totalità degli affidamenti; il **minor prezzo è rimasto il criterio di aggiudicazione prevalente** (66,26%).

La vigilanza collaborativa

La vigilanza collaborativa si conferma come lo strumento più efficace di affiancamento preventivo alle stazioni appaltanti. Al 31 dicembre 2025, ANAC ha sottoscritto un numero complessivo di **175 Protocolli** con enti pubblici e privati.

Nel **2025** sono stati stipulati **12 nuovi Protocolli** – con soggetti quali il Ministero degli Affari Esteri, l'INPS, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Campania e l'AUSL 9 Scaligera di Verona – e sono stati rilasciati **115 pareri e osservazioni**.

Il tempo medio di risposta è stato inferiore a sei giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta, dato che testimonia l'elevata capacità operativa di ANAC.

Tra i Protocolli di maggiore rilievo nel 2025:

- Commissario straordinario per la ricostruzione nell'Isola di **Ischia** (sisma 2017 ed emergenza idrogeologica 2022)
- Commissario straordinario per la **gestione del ciclo dei rifiuti in Sicilia**
- **Edilizia penitenziaria** per il contrasto al sovraffollamento carcerario

La vigilanza sui fondi PNRR

ANAC ha svolto, nel 2025, **98 procedimenti di vigilanza su contratti pubblici finanziati con fondi PNRR**, in linea con il mandato della Direttiva programmatica annuale e con il quadro normativo europeo.

L'attività si è avvalsa del sistema informativo ReGiS, della collaborazione del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, nonché delle linee di indirizzo del COLAF (Comitato europeo per la lotta contro le frodi), di cui ANAC è membro in ragione del suo ruolo strategico nel contrasto alle irregolarità nei progetti PNRR.

Le misure straordinarie *ex* articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014

Nel 2025, l'Autorità ha trattato complessivamente **la posizione di 92 distinti operatori economici** (16 in fase istruttoria e 76 in preistruttoria). Su **16 procedimenti istruttori** definiti nell'anno:

- 6 hanno dato luogo a una proposta di misura straordinaria (misura di sostegno e monitoraggio) nei confronti di imprese coinvolte in indagini nelle città di Pescara, Salerno, Taranto e Venezia
- 10 si sono conclusi con archiviazione, dopo che gli operatori economici avevano intrapreso adeguate misure di *compliance* e dissociazione dai fatti illeciti

La vigilanza sui lavori pubblici, servizi e forniture

L'ufficio di **vigilanza sui lavori pubblici**, nell'annualità 2025, ha ricevuto circa **n. 4.400 protocolli**, procedendo preliminarmente alla loro selezione e classificazione in esito alla quale: n. 681 segnalazioni sono state classificate come non prioritarie, mentre n. 276 sono state archiviate.

Varie segnalazioni, caratterizzate da rilevanza e priorità ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento, hanno dato avvio all'attività di vigilanza d'ufficio che ha determinato in totale l'apertura di circa **n. 145 fascicoli istruttori**.

Per la quantificazione dell'attività svolta dall'ufficio **vigilanza servizi e forniture**, nell'anno 2025 si rileva che risultano pervenuti circa n. **2.700 protocolli** che hanno determinato l'apertura di oltre 600 trattazioni istruttorie, tra cui sono ricompresi **112 fascicoli istruttori**.

L'attività sanzionatoria e il Casellario informatico

Nel 2025 ANAC ha irrogato sanzioni per un importo totale di **194.839 euro**, a seguito di 220 procedimenti sanzionatori definiti nel settore degli appalti pubblici.

I principali dati:

- **86** procedimenti conclusi con sanzione pecuniaria e interdittiva
- **63** procedimenti conclusi con sola sanzione pecuniaria
- **71** procedimenti archiviati
- **1.398** giorni di interdizione complessivamente comminati

Casellario informatico – annotazioni 2025:

- 993 annotazioni per interdittive antimafia
- 2.674 annotazioni per violazioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (articolo 14, decreto legislativo n. 81/2008)
- 301 procedimenti conclusi con annotazione di "notizie utili"

FOCUS n. 5 - LA VIGILANZA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E SULLA TRASPARENZA

L'azione di vigilanza di ANAC nel 2025 si è consolidata come un presidio dinamico e reattivo, capace di bilanciare il rigore sanzionatorio con una spiccata funzione di orientamento per le amministrazioni. Di seguito i principali indicatori di *performance* e i *trend* emersi.

I numeri chiave

- **Flussi e gestione delle istanze:** 4.459 istanze analizzate. ANAC ha mantenuto un presidio costante sulle istanze della società civile, gestendo circa il 40% delle segnalazioni attraverso una preistruttoria rapida (archiviazioni dirette prevalentemente per incompetenza). La reattività dell'ente si conferma solida, con una gestione dei flussi in linea con il triennio precedente.
- **Vigilanza e sanzioni:** le istruttorie avviate sono **333**, con una netta prevalenza dei **procedimenti di vigilanza (208)** rispetto a quelli **sanzionatori (26)**.
- **Primato della trasparenza:** l'attività in questa materia supera di circa il 30% quella legata alla prevenzione della corruzione. Più nello specifico, i procedimenti in materia di **trasparenza**, spinta dal controllo diffuso dei cittadini sugli obblighi di pubblicazione, sono numericamente più rilevanti (vigilanza 138 e sanzionatori 21, per un totale di 159 procedimenti) rispetto a quelli relativi alla **prevenzione della corruzione** (vigilanza 70 e sanzionatori 5, per un totale di 75 procedimenti)
- **Elevata *compliance* spontanea:** una elevata percentuale di procedimenti si definisce con l'adeguamento dell'ente alle indicazioni di ANAC, confermando il ruolo dell'Autorità come spinta proattiva alla legalità piuttosto che come organo meramente sanzionatorio.

Il *whistleblowing*, la tutela del segnalante

- **Numero segnalazioni *whistleblowing*: 1.931 fascicoli** aperti, con una forte spinta del canale digitale (1.820 segnalazioni ricevute tramite la piattaforma informatica crittografata e 111 mediante protocollo informatico).
- **Settore privato in crescita**: il 21% delle segnalazioni totali (414) proviene dal settore privato, segnale di una progressiva diffusione della cultura della legalità oltre il perimetro della pubblica amministrazione. Le segnalazioni provenienti dal settore pubblico sono 1.517.
- ***Focus* criticità**: gli appalti pubblici e le procedure concorsuali rimangono gli ambiti più vulnerabili segnalati dai *whistleblowers*.

L'imparzialità dei funzionari pubblici

- **Inconferibilità e incompatibilità:** 150 nuovi fascicoli su inconferibilità (33% del totale) e incompatibilità (18% del totale), per un totale del 51%
- **Ulteriori aree di intervento**: i conflitti di interesse sono il 21% del totale, mentre il *pantouflage* il 15%, per un complessivo 36%, divenendo aree strutturali.
- **Vigilanza sul *pantouflage***: Nel 2025 per la prima volta è stata accertata la violazione del divieto in seguito all'entrata in vigore delle Linee guida n. 1/2024 e del nuovo Regolamento sanzionatorio (dicembre 2024).

FOCUS n. 6 - LA PIATTAFORMA UNICA DELLA TRASPARENZA

Nel settembre 2025, ANAC ha segnato una svolta nel modello di *accountability* pubblica con il rilascio della **Piattaforma Unica della Trasparenza**, un punto unico di accesso che centralizza e standardizza il patrimonio informativo della pubblica amministrazione.

I numeri (settembre - dicembre 2025)

- **Accessi:** oltre **25.000 utenti** hanno consultato la Piattaforma nei primi mesi di esercizio.
- **Integrazione dati:** un unico punto di accesso che aggrega fonti eterogenee (BDAP, ISTAT, BDNCP, SIOPE, Anagrafe delle Prestazioni, OpenCUP, etc.).
- **Impatto sulla *compliance*:** l'introduzione della Piattaforma ha generato uno "stimolo all'adempimento" misurabile:
  - **+26,3%** miglioramento della copertura sezioni *"Amministrazione Trasparente"* dei siti *web* istituzionali delle **pubbliche amministrazioni.**
  - **+31,3%** incremento di conformità specifico per i **Comuni**.

L'intelligenza artificiale al servizio del cittadino

La vera innovazione risiede nell'integrazione di **TrasparenzAI**, sviluppata in collaborazione con il **CNR**.

- **Web *crawling* evoluto:** monitoraggio automatizzato della struttura dei siti *web* istituzionali per verificarne la conformità normativa.
- **Mediazione cognitiva:** l'intelligenza artificiale non sostituisce il dato (che resta deterministico), ma genera testi in linguaggio naturale per tradurre indicatori complessi in narrazioni accessibili a utenti non tecnici.
- **Indicatori di resilienza:** *dashboard* tematiche su efficienza e sostenibilità, progettate per consentire confronti tra enti omogenei senza finalità sanzionatorie automatiche.

Sezione dedicata ai servizi pubblici locali di rilevanza economica

L'attuazione del decreto legislativo n. 201/2022, con la sezione *"Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL"* di ANAC, ha trasformato la trasparenza dei servizi locali da obbligo statico a strumento dinamico di monitoraggio dell'efficienza.

Analisi degli affidamenti (dati al 31 dicembre 2025):

L'Autorità ha censito **3.277 affidamenti** attivi, gestiti da **1.819 enti utilizzatori** del sistema.

- **Enti affidanti:**
  - **Comuni:** 89,83%
  - **Unioni di Comuni/Consorzi:** 3,30%.
  - **Province:** 2,25%.
- **Settori per affidamento:**
  - **rifiuti (17,45%)**: al settore più monitorato e complesso.
  - **impianti sportivi**: al secondo posto per frequenza di affidamento.
  - **trasporti e distribuzione energia**: aree critiche per l'impatto sociale ed economico.
- **Distribuzione territoriale:** la **Lombardia** guida la classifica nazionale (28,20% degli affidamenti registrati), seguita da **Toscana** (11,23%) e **Veneto** (10,47%).

FOCUS n. 7 - LA DIGITALIZZAZIONE E IL SUPPORTO AI PICCOLI COMUNI

L'anno 2025 ha segnato il passaggio operativo verso una gestione digitale e guidata degli adempimenti anticorruzione, trasformando il PTPCT e il PIAO da oneri formali a strumenti di *governance* efficiente, con un focus specifico sulle piccole realtà amministrative.

Il progetto in numeri e target

- ***Target* territoriale:** *focus* prioritario su **7 Regioni del Sud** (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), finanziato dal Programma Nazionale "Sicurezza per la legalità 2021-2027".
- **Enti coinvolti:** accesso garantito a **1.042 Comuni** (sotto i 5.000 abitanti e con meno di 50 dipendenti), con estensione progressiva a circa **1.400 enti pubblici**.
- **Impatto immediato:** già **120 piccoli Comuni** hanno adottato il PIAO entro i termini di legge utilizzando esclusivamente la piattaforma.
- **Orizzonte 2026:** estensione del servizio a tutti i **5.522 Comuni italiani** sotto i 5.000 abitanti (pari al 70% dei Comuni totali). Avvio sperimentazione pilota per Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, ordini professionali e società pubbliche.

FOCUS n. 8 - IL CONTACT CENTER

L'anno 2025 ha segnato una svolta nella gestione dell'assistenza, con una netta riduzione della pressione sui canali di supporto esterni, grazie alla evoluzione della digitalizzazione degli appalti e al potenziamento delle attività interne.

Analisi dei Volumi e dei Canali

- **Volume complessivo:** gestite **405.600 richieste** totali nel corso dell'anno.
- **Effetto digitalizzazione:** già nel primo trimestre 2025, le istanze in ingresso sono risultate **inferiori del 30%** rispetto all'ultimo trimestre 2023 (fase pre-digitalizzazione integrale), segno di una progressiva autonomia tecnica degli utenti nell'uso delle piattaforme.
- **Canali utilizzati:**
  - **Canale telefonico (78%):** si conferma lo strumento privilegiato dagli utenti, mantenendo volumi costanti e in linea con lo storico.
  - **Canale asincrono:** ha registrato una sensibile diminuzione del **-48%** rispetto al 2024.

PARTE I

IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

2 IL CONFRONTO CON LE ISTITUZIONI E CON LA SOCIETÀ CIVILE

2.1. I RAPPORTI CON GLI ORGANI ISTITUZIONALI E CON GLI *STAKEHOLDERS*

L'Autorità non esercita le sue funzioni istituzionali solo attraverso i poteri di indirizzo, consultivi e di vigilanza che la legge le attribuisce espressamente, ma anche mediante un intenso e proficuo dialogo con le istituzioni e la società civile, volto a mettere a disposizione competenze ed esperienze maturate, al fine di orientare l'attività degli organi legislativi e di governo e di diffondere presso tutti gli *stakeholders* quei principi di integrità pubblica che connotano la sua attività.

In questo quadro, nel corso dell'anno 2025, ANAC ha, innanzitutto, invitato Governo e Parlamento a riflettere sull'opportunità di alcuni interventi normativi volti al superamento delle criticità e degli squilibri causati dal mancato coordinamento di alcune delle disposizioni relative al sistema di qualificazione delle imprese da parte delle Società Organismo di Attestazione (SOA), come previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici[1], e dall'attuale formulazione dell'articolo 47 del decreto legislativo n. 33/2013[2], in merito al soggetto deputato all'applicazione delle sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza e di incarichi conferiti nelle società controllate.

Inoltre, con un duplice intervento di segnalazione, l'Autorità ha chiesto al legislatore di ripristinare e migliorare l'equilibrio del sistema delle inconferibilità e delle incompatibilità di incarichi dei funzionari pubblici come in origine delineato dal decreto legislativo n. 39/2013[3] e dai principi di delega contenuti nell'articolo 1, comma 49, della legge n. 190/2012[4], profondamente alterato dai ripetuti, quanto disordinati, interventi normativi che, nel corso degli ultimi due anni, hanno progressivamente ridotto l'ambito di applicazione di alcune delle fattispecie di inconferibilità, volte a sterilizzare i conflitti di interesse che più frequentemente si verificano nel nostro ordinamento.

Come ogni anno, molteplici sono stati i suggerimenti alle Commissioni parlamentari durante l'*iter* di approvazione di disegni di legge significativi per i diversi ambiti di intervento di ANAC.

Innanzitutto, le osservazioni sulle disposizioni, di natura emergenziale e non, in materia di infrastrutture approvate nel corso dell'anno, alcune delle quali hanno riguardato contratti pubblici relativi ad opere di rilevante impatto per il Paese, quali la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina o quelle relative all'organizzazione di grandi eventi sportivi, come i XXV Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e le regate previste per America's Cup Napoli 2027, oltre agli interventi messi in campo per il superamento delle emergenze alluvionali o sismiche che, ormai con una certa frequenza, si verificano nel territorio italiano.

L'Autorità è, inoltre, intervenuta sui vari progetti di legge in materia di riordino della disciplina edilizia e delle costruzioni, un settore del quale da tempo si invoca da tempo il riordino e la modernizzazione per rispondere alle esigenze di sicurezza del territorio, sviluppo sociale e miglioramento della qualità della vita delle persone e delle comunità.

1 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*
2 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".*
3 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".*
4 Legge 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".*

Lo sviluppo economico del Paese è stato al centro del dibattito parlamentare, nel quale ANAC si è inserita con le sue osservazioni anche in occasione dell'approvazione del c.d. Codice degli incentivi, che costituisce il primo provvedimento di attuazione della più ampia delega per la realizzazione di un sistema organico per l'attivazione del sostegno pubblico mediante incentivi alle imprese.

Infine, l'Autorità ha offerto il suo contributo per la legge per il mercato e la concorrenza 2025, rappresentando i suoi rilievi sia al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, in sede di predisposizione del disegno di legge, sia successivamente, dinanzi alla designata Commissione del Senato per la disamina dell'articolato prima dell'approvazione parlamentare.

Nel corso dell'anno 2025, diverse sono state anche le occasioni di confronto con il Governo e con i Ministeri: la richiesta di osservazioni ai fini della stesura della relazione governativa sulla proposta di direttiva europea di modifica delle vigenti direttive in materia di trasferimenti di prodotti per la difesa e di semplificazione degli appalti nel settore della sicurezza e della difesa; il parere al Ministero dell'Economia e delle Finanze sullo schema di decreto sulle disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali; il contributo alle relazione annuale del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF), soprattutto in merito ai risultati dell'azione di prevenzione e contrasto delle frodi e degli altri illeciti sui finanziamenti connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

L'Autorità ha, inoltre, assicurato supporto e collaborazione ai vari interlocutori che hanno richiesto il suo intervento, sia con riferimento a specifiche attività, mediante la sottoscrizione di protocolli d'intesa in materia di contratti pubblici o di prevenzione della corruzione e trasparenza, che attraverso le attività volte alla promozione della cultura della legalità alle quali ANAC ha, a vario titolo, partecipato nel corso di tutto il 2025.

2.2. GLI ATTI DI SEGNALAZIONE A GOVERNO E PARLAMENTO

2.2.1. Gli atti di segnalazione in materia di incompatibilità e inconferibilità di incarichi

Nel corso dell'anno 2025 diverse modifiche normative hanno interessato la disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi di cui al decreto legislativo n. 39/2013. Il loro impatto sul sistema ha reso necessario l'intervento di ANAC per segnalare al legislatore le criticità interpretative rilevate in relazione alla fattispecie di inconferibilità interessate dalle modifiche e, più in generale, l'opportunità di una revisione organica della materia che consenta di superare le aporie prodotte dalle novelle legislative e, in taluni casi, adeguare la disciplina alle indicazioni provenienti da organismi sovranazionali, quali il *Groupe d'Etats contre la corruption* del Consiglio d'Europa (GRECO).

Sono stati, quindi, approvati dal Consiglio dell'Autorità due atti di segnalazione, il cui contenuto viene di seguito descritto più nel dettaglio.

2.2.1.1. L'abrogazione dell'inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico locale - atto di segnalazione n. 2 del 26 marzo 2025

Con l'atto di segnalazione n. 2 del 26 marzo 2025[5], l'Autorità è intervenuta a seguito dell'integrale abrogazione del comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013[6], che prevedeva diverse ipotesi di inconferibilità di incarichi a soggetti che avessero ricoperto in precedenza incarichi di natura politica di livello locale o cariche di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di Province, Comuni e loro forme associative nell'ambito della stessa Regione.

5 Atto di segnalazione n. 2 del 26 marzo 2025, *In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012", alla luce della legge 21 febbraio 2025, n. 15 con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202*, approvato con delibera ANAC n. 132 del 26 marzo 2025.

6 Disposta dall'articolo 21, comma 5-*quinquies*, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, *"Disposizioni urgenti in materia di termini normativi"* (c.d. Decreto milleproroghe), convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15.

Parte della fattispecie di inconferibilità disciplinata da detta disposizione era stata in precedenza oggetto del sindacato di costituzionalità[7] e l'Autorità, con atto di segnalazione n. 2 del 10 luglio 2024[8], aveva già rappresentato al legislatore la necessità superare l'aporia prodottasi rispetto alla speculare ipotesi di inconferibilità prevista nel comma 1 della disposizione stessa, che si differenzia da quella dichiarata incostituzionale unicamente per l'ambito territoriale di riferimento.

L'integrale abrogazione del comma 2, non solo è parsa inidonea a risolvere le criticità rappresentate nell'atto di segnalazione del 2024, ma, ad avviso di ANAC, ne origina di nuove, connesse alla necessità di continuare ad assicurare, nell'ambito di immutate esigenze di prevenzione dei fenomeni corruttivi, la separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione amministrativa, imposta dalla delega contenuta nell'articolo 1, comma 49, della legge n. 190/2012.

Tale intervento abrogativo, infatti, crea una disparità di trattamento rispetto alle medesime funzioni svolte a livelli territorialmente "superiori" – quelle regionali, disciplinate al comma 1, rimasto in vigore – non prevista nella citata legge delega, il cui comma 50 individua i soggetti interessati dalle limitazioni *post* mandato in coloro che *"abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive"*, senza precisazioni in relazione all'ambito territoriale di riferimento.

Il rischio maggiore per il sistema è inoltre rappresentato dal vuoto di tutela per le funzioni amministrative di livello locale provocato dalla rimozione dei divieti posti a garanzia dell'attività amministrativa più prossima al cittadino, che potrebbe ripercuotersi negativamente proprio sull'erogazione dei servizi essenziali e sul soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione.

Peraltro, ANAC ha sottolineato che, tanto nell'esercizio della funzione consultiva quanto di quella di vigilanza, l'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 39/2013, è una delle disposizioni di più frequente applicazione, a dimostrazione che il passaggio da incarichi politici a cariche presso enti locali, pubblici o in controllo pubblico rappresenta un fenomeno altamente frequente e, per tale ragione, oggetto di particolare attenzione della disciplina della prevenzione della corruzione.

Ciò è stato ribadito anche dal giudice amministrativo che, chiamato a valutare la legittimità di delibere di accertamento dell'Autorità sull'ipotesi di inconferibilità di cui si tratta, ha spesso messo in luce la centralità e l'importanza della norma per la garanzia della tutela dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (cfr. Tar Lazio, I-*quater*, ordinanza 26 gennaio 2023, n. 1415; Tar Lazio, I-*quater*, 12 ottobre 2022, n. 12999; TAR Lazio n. 13612/2023).

L'Autorità ha quindi segnalato al legislatore l'opportunità di ripristinare i divieti contemplati dal previgente articolo 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, limitandone l'ambito soggettivo di applicazione "in provenienza" alle cariche in organi di indirizzo politico; ciò in considerazione del vizio posto a fondamento della dichiarazione di incostituzionalità della speculare previsione contenuta nel comma primo della disposizione stessa.

ANAC ha, quindi, proposto di eliminare, quale presupposto delle ipotesi di inconferibilità contenute sia nel comma primo che nel comma secondo della disposizione in esame, lo svolgimento di incarichi di amministratore presso enti di diritto privato in controllo pubblico.

---

7 Corte costituzionale 4 giugno 2024, n. 98, in Gazzetta Ufficiale 1ª Serie speciale 5 giugno 2024, n. 23, con la quale sono stati dichiarati parzialmente incostituzionali gli *"artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale)"*, per violazione della legge delega e, dunque, dell'articolo 76 della Costituzione.

8 Atto di segnalazione n. 2 del 10 luglio 2024, *In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante* "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012"*, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024*, approvato con delibera ANAC n. 354 del 10 luglio 2024. Per il contenuto di tale segnalazione si rinvia alla trattazione contenuta nella relazione dello scorso anno.

2.2.1.2. Le modifiche all'inconferibilità di incarichi e l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013 - atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025

Con il successivo atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025[9], a seguito dell'entrata in vigore decreto-legge n. 25/2025[10], che ha disposto ulteriori modifiche della disciplina di cui al decreto legislativo n. 39/2013, l'Autorità è tornata ad affrontare il tema delle inconferibilità e delle incompatibilità, sottolineando come l'efficacia del sistema risultasse compromessa da interventi normativi plurimi, frammentari e non coerenti con la *ratio* perseguita dal legislatore delegato[11].

Più nello specifico, con una modifica dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 39/2013 (dedicato alla definizione dell'ambito di applicazione della disciplina delle inconferibilità/incompatibilità), si è stabilito che l'inconferibilità di incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale a componenti di organi politici o a presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico si applichi unicamente nelle ipotesi di incarichi di funzione dirigenziale a tempo determinato a persone non rinvenibili nei ruoli dell'amministrazione (incarichi affidati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del Testo unico del pubblico impiego[12]) e nelle ipotesi di copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione mediante contratto a tempo determinato (incarichi affidati ai sensi dell'articolo 110 del Testo unico degli enti locali (TUEL)[13].

Inoltre, con integrazione del successivo articolo 12, dedicato alle incompatibilità tra incarichi dirigenziali e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni, è stato introdotto il comma 4-*bis*, ove è previsto che tali incompatibilità non si applicano ai dirigenti di ruolo dello stesso ente pubblico o di diritto privato in controllo pubblico che conferisce l'incarico.

Oltre ad osservazioni puntuali rispetto alle modifiche normative introdotte con la novella legislativa, da un punto di vista generale, ANAC ha rilevato la scarsa opportunità di interventi puntuali su alcune disposizioni o su frammenti di disposizioni, che non tengano conto del necessario coordinamento tra le diverse previsioni che, nell'intento del legislatore delegato, avrebbero dovuto rispondere alle medesime esigenze di prevenzione della corruzione.

Ad ulteriore evidenza della censurata modalità di intervento legislativo, l'Autorità ha inoltre fatto un riferimento ad un disegno di legge – al momento dell'approvazione dell'atto di segnalazione in oggetto ancora all'esame parlamentare e successivamente confluito nella legge n. 122/2025[14] – in origine dedicato a materia completamente diversa da quella della disciplina delle inconferibilità/incompatibilità, contenente una disposizione che abroga integralmente l'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013.

Pertanto, ANAC ha chiesto al legislatore di valutare l'opportunità di una revisione complessiva del decreto legislativo n. 39/2013 al fine di porre rimedio alle difficoltà interpretative cui molte delle disposizioni in esso contenute danno luogo, richiamando a tal fine anche tutte le osservazioni formulate nei precedenti atti di segnalazione a Governo e Parlamento in materia.

L'auspicata revisione della disciplina delle incompatibilità/inconferibilità è stata, altresì, l'occasione per ribadire anche i dubbi – già espressi nel più risalente atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 4 del 10 giugno

---

9 Atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025, *In materia di applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante* "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012", approvato con delibera ANAC n. 309 del 23 luglio 2025.

10 Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante *"Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni"*, convertito, con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69.

11 In particolare, nell'atto di segnalazione in esame, sono stati ripercorsi i seguenti interventi di modifica che hanno interessato negli ultimi due anni le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013:
- riduzione da due ad un anno del periodo di raffreddamento per le ipotesi di inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti ad enti di diritto privato regolati o finanziati previste dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 39/2013 (legge 5 marzo 2024, n. 21, recante *"Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile applicabili anche agli emittenti"*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 60 del 12 marzo 2024 ed entrata in vigore il 27 marzo 2024);
- dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo n. 39/2013 (sentenza della Corte costituzionale n. 98/2024);
- abrogazione dell'articolo 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 (decreto-legge n. 202/2024).

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

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

14 Si tratta del disegno di legge A.S. 1452 – A.C. 2500 approvato con legge 8 agosto 2025, n. 122, recante *"Disposizioni in materia di composizione di giunte e consigli regionali e di incompatibilità".*

2015[15] – sulla scelta del legislatore di non ricomprendere i responsabili degli uffici di diretta collaborazione delle pubbliche amministrazioni nel campo di applicazione di tale disciplina[16].

ANAC ritiene, infatti, che a tali soggetti sia attribuito un ruolo idoneo ad incidere sull'imparzialità dell'amministrazione di appartenenza, in quanto sostanzialmente decisivo rispetto ai processi decisionali – si pensi ad esempio ad un Capo di gabinetto che, seppur in via indiretta, si trova a stretto contatto con i soggetti chiamati ad indirizzare e a svolgere funzioni decisive per l'attività dell'amministrazione.

A ben vedere tale tipologia di incarico risulta del tutto paragonabile a quello svolto da coloro che rivestono un incarico amministrativo di vertice all'interno delle pubbliche amministrazioni (ad esempio Segretario generale, Capo Dipartimento, Direttore generale, etc.), rendendo così più che opportuno applicare in via generale le medesime cause di inconferibilità – specie quelle derivanti da condanna penale o da casi di evidente conflitto di interessi – previste per i soggetti apicali sopra indicati.

L'Autorità ha, inoltre, rammentato come il GRECO, nell'ambito del *Quinto ciclo di valutazione*, incentrato su *"Prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità nei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine"*, abbia raccomandato, tra l'altro, la necessità di sottoporre a controlli di integrità i soggetti che esercitano funzioni esecutive di alto livello, applicando loro le verifiche idonee a prevenire conflitti di interesse.

Anche alla luce di tali raccomandazioni, ANAC ha quindi rinnovato la proposta di estendere l'applicazione della disciplina di cui al decreto legislativo n. 39/2013 anche ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione, integrando in tal senso la definizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, lettera i), del decreto stesso.

2.2.2. L'atto di segnalazione sulla trasparenza degli incarichi di collaborazione e consulenza

Con l'atto di segnalazione n. 1 del 14 gennaio 2025[17], l'Autorità ha affrontato talune criticità relative alle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo n. 33/2013, sostanzialmente connesse a profili di responsabilità disciplinare interni all'amministrazione/ente.

In particolare, l'Autorità ha sottoposto a Governo e Parlamento il tema relativo all'applicazione dell'articolo 47, del decreto legislativo n. 33/2013 – che elenca le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici – alle fattispecie di mancata pubblicazione di cui agli articoli 15, comma 3 e 15-*bis*, comma 2, del decreto stesso, rispettivamente dedicati agli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza e di incarichi conferiti nelle società controllate.

Le due norme, pur non precisando il soggetto deputato a irrogarle, prevedono specifiche sanzioni in capo al dirigente che ha disposto il pagamento, pari alla somma corrisposta e sanzione in capo al soggetto responsabile della pubblicazione e al soggetto che ha effettuato il pagamento, pari alla somma corrisposta.

ANAC ha finora ritenuto che dette sanzioni siano escluse dall'ambito di esercizio del suo potere sanzionatorio, riconoscendo la loro natura disciplinare in quanto irrogate all'esito di un procedimento disciplinare, espressamente richiamato all'articolo 15 del citato decreto, e di competenza della singola amministrazione/ente (cfr. delibera ANAC n. 670 del 17 luglio 2019).

Le amministrazioni/enti, tuttavia, difficilmente avviano procedimenti disciplinari al proprio interno per tali violazioni, rendendo di fatto inattuate e dunque prive di effetti le disposizioni in esame, nonostante le ulteriori gravi conseguenze correlate alla omessa pubblicazione dei dati riguardanti consulenti e collaboratori e alla omessa comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che sono condizioni di efficacia dell'atto e della liquidazione dei relativi compensi.

È stata pertanto proposta una modifica all'articolo 47 del decreto legislativo n. 33/2013, affinché ANAC possa irrogare sanzioni per violazione anche di questi specifici obblighi di trasparenza, avviando un procedimento autonomo e distinto rispetto a quello disciplinare interno all'amministrazione/ente.

---

15 Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 4 del 10 giugno 2015, recante *Proposte di modifica, correzione e integrazione della normativa vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi.*

16 Si vedano in tal senso le definizioni contenute nelle lettere j) e k) dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 39/2013, in forza delle quali solo gli *"incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione"* sono espressamente inclusi nel perimetro applicativo della disciplina delle inconferibilità/incompatibilità, mentre ne sono esclusi gli incarichi di responsabile presso detti uffici, o uffici diversamente denominati, che svolgono funzioni di supporto degli organi di vertice delle amministrazioni (tipicamente il Capo di gabinetto e altri incarichi analoghi, seppur diversamente denominati).

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

Del resto, attualmente l'Autorità, rispetto a tali obblighi di pubblicazione, non si limita all'accertamento delle responsabilità cui imputare tali inadempienze, ma provvede a darne notizia alla Corte dei conti e all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari dell'ente vigilato, sia per la verifica di ulteriori responsabilità che per l'adozione dei provvedimenti conseguenti.

2.2.3. L'atto di segnalazione sulla disciplina della qualificazione delle imprese da parte delle SOA

Con l'atto di segnalazione n. 4 dell'11 novembre 2025[18], l'Autorità ha richiamato l'attenzione di Governo e Parlamento su alcune norme attinenti al sistema di qualificazione delle imprese da parte delle SOA che, nella loro attuale formulazione, rischiano di creare incoerenze, incertezze operative e squilibri sul piano sanzionatorio[19].

Nello specifico, l'Autorità ha segnalato:

a) il conflitto normativo tra gli articoli 96 e 100 del decreto legislativo n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) sul periodo temporale di efficacia delle cause di esclusione di cui ai precedenti articoli 94 e 95, ai fini delle verifiche da parte delle SOA ed ai fini della partecipazione alla gara;

b) la mancata previsione della graduazione della sanzione e della necessaria valutazione dell'elemento soggettivo nell'applicazione della sanzione interdittiva prevista dall'articolo 18, commi 4 e 23, dell'Allegato II.12, del decreto legislativo n. 36/2023;

c) il conflitto degli articoli 13, 14 e 24 dell'Allegato II.12 con l'articolo 222, comma 3 lettera a), del decreto legislativo n. 36/2023, in ordine al *quantum* sanzionatorio irrogabile da ANAC rispettivamente alla SOA, agli operatori economici e al RUP.

In particolare, la prima questione rilevata dall'Autorità ha riguardato la mancata armonizzazione tra i tempi di efficacia delle cause di esclusione rilevanti ai fini della partecipazione alle gare e quelli considerati per il rilascio o il rinnovo dell'attestazione SOA.

Sussiste, infatti, un'aporia normativa tra gli articoli 96 e 100 del Codice dei contratti pubblici sul periodo temporale di efficacia delle cause di esclusione di cui ai precedenti articoli 94 e 95, ai fini delle verifiche da parte delle SOA ed ai fini della partecipazione alla gara, che attribuisce un diverso valore ostativo alle medesime cause di esclusione a seconda che le stesse rilevino ai fini della partecipazione alle gare o ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

L'articolo 100, infatti, nel disciplinare i requisiti per ottenere o rinnovare l'attestazione SOA, guarda solo al triennio precedente la domanda per verificare la presenza di cause di esclusione. Diversamente, l'articolo 96 Codice dei contratti pubblici, attribuisce a molte di queste stesse cause una durata ben più lunga, che può arrivare a cinque o sette anni, o addirittura essere perpetua, in relazione alla natura del reato.

Per tali ragioni, una stessa impresa può trovarsi con un'attestazione di qualificazione formalmente in regola, ma in pratica non può partecipare alle gare perché su di essa grava ancora una causa di esclusione che va oltre il triennio considerato in sede di attestazione. Questo disallineamento non è solo teorico, ma espone l'operatore economico al rischio di investire nel rinnovo dell'attestazione senza poter poi utilizzare quello stesso titolo per competere sul mercato.

Al fine di sanare tale conflitto, ANAC ha proposto di intervenire sull'articolo 100, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 36/2023, collegando espressamente il riferimento temporale non solo al triennio, ma anche ai periodi più ampi previsti dall'articolo 96, così da garantire un unico quadro di riferimento, coerente, sia per la qualificazione che per la partecipazione alle procedure.

La seconda criticità ha riguardato il modo in cui sono oggi configurate le sanzioni interdittive in caso di falsa documentazione in sede di attestazione SOA. L'Allegato II.12 al Codice dei contratti pubblici, all'articolo 18, commi 4 e 23, prevede che l'impresa che presenta documentazione falsa sui requisiti generali o speciali subisca automaticamente un anno di interdizione al conseguimento o al rinnovo dell'attestazione, senza che ANAC possa commisurare la sanzione in funzione del dolo, della colpa grave o della maggiore o minore gravità

18 Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 4 dell'11 novembre 2025 *relativo al periodo temporale di efficacia delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 del Codice dei contratti, al termine massimo della sanzione interdittiva per la presentazione di falsa documentazione da parte dell'impresa e all'ammontare delle sanzioni pecuniarie irrogabili da ANAC*, approvato con delibera ANAC n. 452 dell'11 novembre 2025.

19 Le criticità relative alla disciplina della qualificazione delle imprese da parte delle SOA sono analizzate anche nel paragrafo 17.1. di questa relazione.

dei fatti. Nello stesso Codice, però, l'articolo 96, comma 15, prevede che la stessa tipologia di condotta della falsa documentazione o dichiarazione, quando è commessa in gara o nel subappalto venga sanzionata con un periodo di interdizione "fino a due anni", lasciando espressamente spazio a una graduazione della durata in funzione dell'elemento soggettivo e della gravità dell'illecito.

Questa asimmetria, secondo ANAC, produce due effetti problematici. Da un lato, la stessa condotta – presentare documenti falsi – viene sanzionata diversamente a seconda del momento in cui viene posta in essere: se attuata in gara, verrà sanzionata fino a due anni ma graduabili, se, invece, è perpetrata in fase di attestazione, la sanzione sarà di un anno, ma senza possibilità di graduazione. Dall'altro lato, ne risulta una possibile violazione del principio di proporzionalità, cardine sia nella giurisprudenza costituzionale sia nel sistema delle sanzioni amministrative, poiché condotte caratterizzate dal medesimo disvalore e riferite allo stesso interesse pubblico finiscono per essere trattate in modo ingiustificatamente diverso. ANAC richiama anche un ulteriore profilo: la falsità in sede di attestazione può avere conseguenze più estese rispetto a quella resa in una singola gara, dal momento che l'attestato può essere utilizzato per più procedure nel corso della sua validità.

Al fine di riportare coerenza al sistema e prevenire possibili contestazioni di legittimità costituzionale, la segnalazione propone di riscrivere i commi 4 e 23 dell'articolo 18 Codice dei contratti pubblici, sostituendo il termine fisso di un anno con un intervallo "fino a due anni" e introducendo in modo esplicito il dovere per ANAC di valutare dolo o colpa grave, oltre alla rilevanza e alla gravità concreta dei fatti, quando stabilisce la durata dell'interdizione.

Infine, la terza criticità ha avuto ad oggetto l'ampiezza delle sanzioni pecuniarie che ANAC è autorizzata a irrogare. L'articolo 222, comma 3, lettera a), del Codice dei contratti pubblici, definisce un quadro generale in cui le sanzioni amministrative oscillano tra 500 euro e 5.000 euro, anche per il settore della qualificazione dei lavori pubblici. Parallelamente, gli articoli 13, 14 e 24 dell'Allegato II.12 al medesimo Codice, che riguardano rispettivamente le SOA, gli operatori economici e i Responsabili Unici del Progetto (RUP), prevedono massimali sensibilmente più elevati, fino a 25.000 euro o 50.000 euro e, allo stesso tempo, richiamano proprio l'articolo 222, comma 3, lettera a). Dunque, sebbene le norme contenute nell'Allegato II.12 consentano ad ANAC di applicare anche sanzioni di importo superiore a 5.000 euro, tuttavia il potere sanzionatorio dell'Autorità si trova imbrigliato nel limite fissato dall'articolo 222, comma 3, lettera a), del decreto legislativo n. 36/2023, cui gli articoli 13, 14 e 24 testualmente rinviano.

Di conseguenza, si riduce la capacità di calibrare la sanzione in modo effettivamente proporzionato alla gravità della violazione e all'elemento soggettivo.

Per sciogliere questo nodo, l'atto di segnalazione ha suggerito una riformulazione mirata del citato articolo 222, comma 3, lettera a), al fine di mantenere il *range* sanzionatorio generale (500 euro – 5.000 euro) come regola di base, ma affiancarlo a una clausola che consenta di applicare, quando espressamente previsti dal Codice dei contratti pubblici o da altre leggi, limiti edittali diversi e più elevati per specifici ambiti o fattispecie.

In questo modo, si salvaguarda l'impianto complessivo del potere sanzionatorio di ANAC, ma si dà piena operatività alle norme di dettaglio, come quelle dell'Allegato II.12 al Codice dei contratti pubblici, che prevedono massimali maggiori in presenza di illeciti considerati più gravi o particolarmente sensibili sul piano della tutela dell'interesse pubblico.

2.3. LE AUDIZIONI DEL PRESIDENTE DAVANTI ALLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

2.3.1. Il decreto-legge sugli eventi alluvionali in Emilia-Romagna, Toscana e Marche e sul fenomeno bradisismico dei Campi Flegrei

Nel mese di maggio 2025 l'Autorità è stata chiamata ad esprimersi sulla proposta di conversione in legge del decreto-legge n. 65/2025[20], recante ulteriori disposizioni urgenti per affrontare gli straordinari eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nonché dal 17 settembre e dal 17 ottobre 2024 nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche e gli effetti del fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei.

20 Atto Senato n. 1479 contenente la proposta di *"Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2025, n. 65, recante ulteriori disposizioni urgenti per affrontare gli straordinari eventi alluvionali verificatisi nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche e gli effetti del fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei, nonché disposizioni di carattere finanziario in materia di protezione civile"*, confluito in legge n. 101 del 4 luglio 2025, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2025.

Il tema è da considerarsi di primaria rilevanza per un Paese, come il nostro, caratterizzato da un territorio vulnerabile ed esposto a rischio di dissesto idrogeologico e a manifestazioni naturali di tipo violento. Tuttavia, ANAC, pur valutando positivamente l'intervento normativo emergenziale, ha segnalato le difficoltà di coordinamento tra tale disciplina e quella della legge quadro sulla ricostruzione *post* calamità (legge n. 40/2025[21]), ed ha altresì proposto di rafforzare il quadro normativo in termini di trasparenza, semplificazione e coinvolgimento delle comunità locali.

L'Autorità ha, quindi, suggerito proposte emendative che potrebbero contribuire a rafforzare l'intervento normativo soprattutto per quanto attiene ai profili della trasparenza, della semplificazione e del doveroso coinvolgimento delle popolazioni colpite, senza trascurare la necessità di circoscrivere il potere derogatorio del Commissario straordinario e di ricondurre quanto più possibile la regolamentazione del processo ricostruttivo alle regole ordinarie.

In particolare, l'Autorità ha sottolineato come la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nonché dal 17 settembre e dal 17 ottobre 2024 nei territori delle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana, non debba limitarsi al ripristino dello *status quo ante*, ma diventare occasione per innovare i territori colpiti e consolidare competenze pubbliche specializzate.

Per gli interventi *post* alluvione nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche, poi, l'Autorità ha rilevato l'ampiezza dei poteri di deroga attribuiti al Commissario straordinario e raccomandato che la deroga sia una facoltà motivata, non la regola. ANAC, infatti, ha sottolineato che il Codice dei contratti pubblici già contiene misure acceleratorie (affidamenti diretti, procedure negoziate, appalto integrato, inversione procedimentale, consegna in urgenza) idonee a garantire celerità senza ricorrere a sottodiscipline eccezionali.

Inoltre, l'Autorità ha precisato che gli ampi poteri attribuiti al Commissario straordinario non possono spingersi fino a derogare alle norme in materia di digitalizzazione e, anzi, devono essere controbilanciati dal potenziamento di strumenti digitali volti a garantire maggiore trasparenza, in quanto il ricorso agli strumenti digitali, oltre a costituire una garanzia di legalità, tanto più necessaria in presenza di ampi poteri in deroga, semplifica le attività delle stazioni appaltanti e delle imprese e accresce la concorrenza, a beneficio della qualità delle opere e, quindi, in ultima istanza, del benessere dei cittadini.

Il testo del decreto, inoltre, ha previsto misure volte a ridurre il rischio idraulico e idrogeologico nelle Regioni colpite dagli eventi alluvionali. In tale materia ANAC ha svolto, nell'ambito della propria attività di vigilanza, una compiuta indagine tesa a rilevare le macro-criticità comuni agli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici posti a cura dei Commissari straordinari di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 91/2014[22].

In particolare, in occasione di tale indagine, sono state rilevate alcune problematiche segnalate dall'Autorità a Governo e Parlamento con l'atto di segnalazione n. 3 del 20 novembre 2024[23] e, tra le diverse criticità segnalate anche dai Commissari straordinari degli interventi, è emersa la necessità di semplificare l'*iter* volto alla rendicontazione e al monitoraggio degli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici, dal momento che i Commissari si trovano a dover alimentare numerosi e diversi *database*, con impegno di tempo e risorse.

Infatti, l'attuale sistema prevede l'inserimento di informazioni relative a tutte le fasi realizzative, dalla progettazione fino al collaudo, all'interno un'apposita banca dati, denominata ReNDiS[24], gestita dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). Tale banca dati costituisce un potente strumento conoscitivo, poiché in essa sono contenuti tutti i documenti dell'intervento di cui si chiede il finanziamento, che le Autorità di bacino devono valutare ai fini del rilascio del relativo nulla osta, ma non contempla l'inte-

21 Legge 18 marzo 2025, n. 40, *"Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 76 del 1° aprile 2025.

22 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, *"Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

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

24 Il progetto di un *"Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS)"* nasce nel 2005 a partire dall'attività di monitoraggio che l'ISPRA svolge per conto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE (allora MATTM e poi MiTE), sull'attuazione di Piani e programmi di interventi urgenti per la mitigazione del rischio idrogeologico finanziati dal Ministero stesso.
L'interfaccia di navigazione (ReNDiS-web) fornisce, a chiunque si colleghi al sito, la possibilità di consultare i dati principali degli interventi censiti e di visualizzarne il quadro d'insieme per i diversi ambiti geografici. Per gli Enti e le Amministrazioni coinvolti dal progetto, inoltre, sono disponibili una serie di funzionalità specifiche che, previa registrazione ed autenticazione, permettono l'accesso ad un set di dati più esteso e l'invio di informazioni ed aggiornamenti in tempo reale.
Nel 2015 la piattaforma ReNDiS è stata integrata con un'area denominata "istruttorie", riservata alle Regioni, dove vengono inserite le richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a valere sui fondi di competenza del MASE.

roperabilità anche nei confronti dei dati contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), di cui all'articolo 62-*bis* del decreto legislativo n. 82/2005[25] e all'articolo 23 del Codice dei contratti pubblici, istituita presso ANAC.

Infatti, la banca dati ReNDiS appare esaustiva in relazione a tutta la documentazione dell'intervento prima della gara, mentre la BDNCP risulta complementare per tutte le informazioni necessarie per il monitoraggio dell'opera dalla fase di gara fino al collaudo della stessa, con il vantaggio, inoltre, di consentire il monitoraggio fisico dei singoli interventi e di rispondere all'esigenza, rappresentata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di un controllo effettivo di realizzazione delle opere, che va oltre al solo controllo sull'avanzamento finanziario dell'investimento.

Pertanto, nell'ottica di semplificare l'attività dei Commissari e di promuovere il principio dell'unicità dell'invio, ANAC ha suggerito l'introduzione dell'interoperabilità automatica delle diverse piattaforme anche con la predetta BDNCP.

Per quanto, infine, concerne la disciplina contenuta nel decreto concernente l'evoluzione del fenomeno bradisismico in atto nell'area dei Campi Flegrei, l'Autorità ha proposto di valutare l'opportunità di incrementare il livello di trasparenza per le procedure di riconoscimento ed erogazione dei fondi pubblici a vantaggio dei nuclei familiari la cui abitazione principale, abituale e continuativa, sia stata danneggiata e sgomberata per inagibilità in conseguenza dei predetti eventi sismici.

A tal riguardo, ANAC ha suggerito una previsione normativa volta ad implementare l'utilizzo di piattaforme informatiche e strumenti digitali, eventualmente interconnessi con la Piattaforma Unica della Trasparenza.

2.3.2. Le disposizioni urgenti in materia di infrastrutture

Nel mese di giugno 2025, le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati hanno chiesto il contributo dell'Autorità sulla proposta di conversione in legge del decreto-legge n. 73/2025[26].

L'Autorità, in particolare, si è soffermata sulle disposizioni del decreto concernenti la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (c.d. Ponte sullo Stretto), le modifiche al Codice dei contratti pubblici e al Codice della protezione civile[27], la complessa materia delle concessioni autostradali, la disciplina della revisione dei prezzi e la gestione commissariale costituita in relazione alle opere funzionali allo svolgimento dei XXV Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026.

2.3.2.1. La realizzazione del Ponte sullo Stretto

L'Autorità aveva già avuto modo di esprimersi sulla tematica che riguarda l'*iter* realizzativo del Ponte sullo Stretto sia nel corso della procedura di conversione del decreto-legge n. 35/2023[28] sia, successivamente, nell'ambito dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 89/2024[29], formulando osservazioni, in particolare, in merito ai vincoli europei esistenti in relazione alla scelta di non svolgere una gara, ai vincoli finanziari conseguenti a tale scelta e alla necessità di prevedere delle cautele volte ad evitare un eccessivo rafforzamento della parte privata Contraente generale[30].

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

26 Atto Camera n. 2416 contenente la proposta di *"Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, recante misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti"*, convertito in legge n. 105 del 18 luglio 2025, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 19 luglio 2025.

27 Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante *"Codice della protezione civile"*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2018.

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

29 Decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89 *"Disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport"*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 dell'8 agosto 2024, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 120 (in G.U. 20 agosto 2024, n. 194).

30 Ci si riferisce alle audizioni del Presidente ANAC tenutesi in data 18 aprile 2023 presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati e in data 8 luglio 2024 presso la Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici della stessa Camera dei Deputati, per le quali si rinvia ai documenti *"Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul disegno di legge per la conversione del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria"* e *"Osservazioni di ANAC sul disegno di legge A.C. n. 1937, Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, recante disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport"*, consultabili sul sito *web* istituzionale dell'Autorità all'indirizzo https://www.anticorruzione.it/.

In occasione delle osservazioni formulate con riferimento al testo del già citato decreto-legge n. 65/2025, sopra richiamate, l'Autorità ha rimarcato l'esigenza di salvaguardare sempre e comunque l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un'opera di così notevole importanza strategica, non solo sul piano nazionale ma anche a livello internazionale, – anche nei confronti delle parti private coinvolte – e di garantire il rispetto delle necessarie misure di trasparenza e controllabilità dell'intervento infrastrutturale in ogni fase progettuale e attuativa.

Sul tema, ANAC ha segnalato una possibile criticità in riferimento alla disposizione del decreto che ridetermina in aumento il costo complessivo dell'opera, dal momento che tale previsione potrebbe contrastare con l'articolo 72 della direttiva 2014/24/UE[31], il quale stabilisce che l'eventuale aumento di prezzo determinato da una modifica contrattuale successiva alla stipula non deve essere superiore al 50% del valore del contratto iniziale, ciò al fine di evitare una lesione *ex post* del principio di concorrenza e del *favor partecipationis*, dal momento che alcuni operatori economici che non hanno presentato offerte nella gara considerando l'importo posto a base della stessa eccessivamente basso, avrebbero, invece, partecipato se lo stesso importo fosse stato più elevato.

Per tali ragioni, l'Autorità ha suggerito l'acquisizione di un formale parere dalla Commissione europea sulla corretta interpretazione dell'articolo 72 della citata direttiva, al fine di chiarire se il limite del 50% possa applicarsi anche alla procedura dello Stretto di Messina. Nel caso in esame, infatti, da un lato, al fine di giustificare la scelta di un parametro finanziario diverso e più elevato di quello posto a base della gara originaria, si potrebbe invocare il fatto che il vincolo fissato dalla direttiva europea è entrato in vigore anni dopo la gara medesima, dall'altro lato, suscita dubbi la scelta di calcolare il limite del 50% di rincaro consentito senza obbligo di nuova gara su un importo molto più alto di quello originario ed in più utilizzando quale parametro di riferimento non un atto avente natura negoziale stipulato fra le parti, ma un documento programmatorio di spesa del Governo, quale è l'Allegato II della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze 2012.

Contestualmente a tali osservazioni, ANAC ha raccomandato che la progettazione esecutiva del Ponte sullo Stretto sia effettuata in modalità digitale integrale, mediante *Building Information Modeling* (BIM)[32], e approvata unitariamente per assicurare una stima affidabile dei costi e verificare il rispetto dei vincoli normativi.

ANAC, poi, ha manifestato l'esigenza di prevedere controlli rafforzati per tutti i contratti connessi alla realizzazione dell'infrastruttura e di garantire il massimo livello di trasparenza delle procedure e dei cantieri, anche in considerazione del fatto che trattasi di un'opera ad alto rischio di infiltrazioni criminali.

Per tali ragioni, l'Autorità ha suggerito l'opportunità di prevedere che vengano estesi il più possibile i controlli antimafia, disponendone l'obbligatorietà anche per le procedure al di sotto dei 150.000 euro, di effettuare verifiche del rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro e di prevedere limiti al subappalto, anche in deroga all'articolo 119 del Codice dei contratti pubblici.

L'Autorità, inoltre, ha ritenuto non condivisibile l'applicazione dell'istituto del Collegio consultivo tecnico, previsto dal vigente Codice dei contratti pubblici, ai contratti risalenti, giudicandolo inidoneo a prevenire e dirimere controversie e dispute tecniche relative ad un'opera di tale importanza e complessità quale è il Ponte sullo Stretto. Ha, invece, suggerito un vaglio pubblico per il tramite della formulazione di pareri all'Avvocatura dello Stato e alla magistratura amministrativa, eventualmente prevedendo una corsia preferenziale per le pronunce riferite alla realizzazione dell'infrastruttura.

Il Collegio consultivo tecnico, infatti, potrebbe determinare un considerevole aggravio di spesa, poiché ove il valore dell'opera si attesti a circa 10 miliardi di euro, il compenso globale stimato per i componenti sarebbe pari a circa 25 milioni di euro (0,25% del costo dell'opera), nonostante la previsione dei compensi dimidiati, sulla base delle norme vigenti.

31 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.
32 BIM è l'acronimo di *Building Information Modeling* e indica un metodo per l'ottimizzazione della pianificazione, realizzazione e gestione di costruzioni tramite aiuto di un *software*. Tramite esso tutti i dati rilevanti di una costruzione possono essere raccolti, combinati e collegati digitalmente. La costruzione virtuale è visualizzabile, inoltre, come un modello geometrico tridimensionale. Il *Building Information Modeling* viene utilizzato sia nel settore edile per la progettazione, costruzione e manutenzione (architettura, ingegneria, impianti tecnici) come anche nel *facility management*.

2.3.2.2. Le modifiche dei contratti di protezione civile

In merito alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 73/2025 con riferimento ai contratti di protezione civile, ANAC ha osservato, in via generale, che, sebbene l'operazione normativa, nel suo impianto, possa apparire condivisibile, in quanto volta a rendere più chiare le disposizioni applicabili in situazioni di protezione civile, differenziandole da quelle relative alla somma urgenza, ha suscitato, tuttavia, qualche perplessità il ricorso frequente e reiterato a strumenti derogatori rispetto a quelli ordinari previsti dal Codice dei contratti. Accanto ai casi legati a calamità naturali e a situazioni impreviste, si è infatti consolidata una prassi normativa eccezionale anche in relazione a grandi eventi (Giubileo, olimpiadi Milano Cortina) e a programmi straordinari di ricostruzione, con la nomina di commissari *ad hoc*.

Nello specifico, ANAC ha sottolineato come nel decreto fosse assente il riferimento al limite della soglia europea, per il ricorso agli affidamenti diretti in materia di protezione civile, diversamente da quanto invece previsto dall'articolo 140 del Codice dei contratti pubblici in merito alle procedure in caso di somma urgenza. Con la conseguenza che tale omissione potrebbe generare incertezze interpretative e potenziali rischi di disallineamento con il diritto dell'Unione europea.

Come l'Autorità ha più volte rappresentato, infatti, non sempre l'affidamento diretto costituisce la via migliore per fare "presto e bene": spesso i contraenti scelti senza un confronto concorrenziale offrono prestazioni di qualità inferiore, con il conseguente insorgere di criticità che possono dilatare i tempi di realizzazione degli interventi e porsi in contrasto con il principio del risultato.

Il legislatore, nella legge di conversione del decreto ha, pertanto, accolto tali rilievi ed ha modificato l'articolo 2, comma 1, lettera d) e comma 2, del decreto-legge n. 73/2025, in materia di contratti di protezione civile, con la conseguente introduzione dell'articolo 140-*bis* nel Codice dei contratti pubblici, rubricato *"Procedure di protezione civile"*, in cui si recepisce il suggerimento di ANAC di limitare in tale ambito le soglie degli affidamenti diretti, così uniformando la disciplina speciale a quella ordinaria[33].

Conseguentemente, il legislatore ha altresì modificato l'articolo 222 del decreto legislativo n. 36/2023, che prevede la vigilanza di ANAC sul divieto di affidamento dei contratti attraverso procedure diverse rispetto a quelle ordinarie e sulla corretta applicazione della specifica disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile dai precedenti articoli 140 e 140-*bis*.

2.3.2.3. Le opere relative ai XXV Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026

Il decreto-legge n. 73/2025 ha previsto l'attribuzione all'amministratore delegato della società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A. delle funzioni di Commissario straordinario per la realizzazione di ulteriori interventi funzionali allo svolgimento dei Giochi individuati in un apposito allegato, con i poteri di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri)[34].

Per lo svolgimento delle funzioni commissariali, questi può avvalersi delle strutture della predetta Società, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli altri enti territoriali, nonché di società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome o di altri soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196/2009[35].

In relazione alle funzioni e ai poteri attribuiti al Commissario, ANAC ha manifestato alcune perplessità in quanto allo stesso soggetto, amministratore delegato della società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A. sono state attribuite le funzioni di Commissario per cinque ulteriori interventi indicati nel nuovo Allegato I-*ter*

33 L'attuale testo dell'articolo 140-*bis* del decreto legislativo n. 36/2023, che recepisce le modifiche suggerite da ANAC è il seguente:
"Articolo 140-bis (Procedure di protezione civile). 1. Ai contratti affidati nell'ambito delle emergenze di protezione civile, di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) , b) e c) , del codice della protezione civile , di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, si applicano le disposizioni dell'articolo 140 del presente codice nonché le disposizioni del presente articolo e dell'articolo 46 -bis del codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, tenuto conto anche delle differenti tipologie di eventi emergenziali previsti al medesimo articolo 7 del codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.
2. In via eccezionale, nella misura strettamente necessaria, l'affidamento diretto può essere autorizzato anche al di sopra del limite di 500.000 euro di cui all'articolo 140, comma 1, primo periodo, e della soglia europea di cui al medesimo articolo 140, comma 1, secondo periodo , per un arco temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni , e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili e nei limiti massimi di importo stabiliti nei provvedimenti di cui agli articoli 24, commi 1 e 2, e 25, comma 1, del codice della protezione civile, di cui al citato decreto legislativo n. 1 del 2018. L'affidamento diretto di cui al primo periodo non è comunque ammesso per appalti di lavori di importo pari o superiore alla soglia europea e per appalti di servizi e forniture di importo pari o superiore al triplo della soglia europea".

34 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, *"Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"*, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

35 Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *"Legge di contabilità e finanza pubblica".*

al decreto-legge n. 16/2020[36] – in aggiunta agli altri già previsti agli Allegati I e I-*bis*, per i quali lo stesso può agire anche con gli ampi poteri di deroga di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 32/2019.

Dalla lettura del combinato disposto di tali norme emerge che detta società possa operare come stazione appaltante e come soggetto attuatore, per cui ANAC ha sottolineato una potenziale coincidenza tra soggetto controllore e controllato, in quanto la società tramite il suo amministratore delegato, può svolgere anche la funzione di Commissario che, invece, anche sulla base di regimi simili per grandi eventi, è preferibilmente attribuita ad un soggetto terzo, che possa svolgere funzioni di supervisione, monitoraggio e in taluni casi anche finanziamento degli interventi.

Si fa riferimento, ad esempio, agli eventi Expo Dubai 2021 e Osaka 2025, in cui è previsto che il Commissario è soggetto diverso dalla centrale di committenza/soggetto attuatore individuato dalla norma o anche a quanto previsto per la bonifica del sito di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, in cui il Commissario è il Sindaco di Napoli, mentre il soggetto attuatore è Invitalia S.p.A.[37]. Analogamente per l'emergenza Isola di Ischia, in cui il Commissario è un soggetto diverso da quello che svolge le funzioni di stazione appaltante/soggetto attuatore (Comuni dell'Isola), anche se in alcuni casi il Commissario può essere chiamato a svolgere il ruolo di stazione appaltante/soggetto attuatore.

L'Autorità, in tal senso, ha rilevato che l'impianto così delineato, seppure con riferimento a specifici interventi, rischierebbe di affidare all'amministratore delegato, che svolge un ruolo di "esecutore", anche funzioni di indirizzo e controllo sugli interventi che è chiamato ad attuare.

Infine, l'Autorità ha suggerito il ricorso in via ordinaria, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla vigilanza collaborativa di ANAC *ex lege*, anche secondo quanto disposto dall'articolo 222, comma 3, lettera h), del Codice dei contratti pubblici, che estende il supporto dell'Autorità anche alla fase di esecuzione del contratto. L'impiego di tale istituto si sostanzia nell'esame preventivo da parte dell'Autorità degli atti più significativi delle procedure, con pareri che vengono emessi in pochi giorni e consentono di evitare vizi procedurali, riducendo, fino quasi ad annullare, il successivo contenzioso giurisdizionale.

Ciò anche al fine di "compensare" le deroghe alla normativa ordinaria e gli speciali poteri riconosciuti al Commissario, così da promuovere maggiore trasparenza delle procedure e prevenire i rischi di corruzione.

Nella gestione dei grandi eventi, infatti, l'intervento di ANAC si è rivelato utile anche a fini acceleratori e di riduzione del contenzioso e consente, in ultimo, di individuare e prevenire i conflitti di interessi, le frodi, le infiltrazioni criminali, gli accordi illeciti tra operatori economici; favorisce, inoltre, la buona gestione e, rassicurando i funzionari incaricati delle procedure, può rivelarsi un efficace antidoto contro la c.d. paura della firma.

2.3.3. Lo svolgimento dei grandi eventi sportivi Milano Cortina 2026 e America's Cup Napoli 2027

Nel mese di luglio 2025 l'Autorità è stata chiamata a presentare le proprie proposte in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 96/2025, recante *"Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento di grandi eventi sportivi, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di sport"*[38] concernenti l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e della trentottesima edizione della America's Cup Napoli 2027.

In tale occasione, ANAC ha innanzitutto riproposto considerazioni di carattere generale sulle deroghe normative applicabili alla realizzazione di interventi connessi ai grandi eventi, sottolineando come la proliferazione di sotto-discipline derogatorie rispetto alla normativa ordinaria sui contratti pubblici possano compromettere la certezza del diritto, la trasparenza e, paradossalmente, l'efficacia acceleratoria dei procedimenti.

---

36 Decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, *"Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021 - 2025, nonché in materia di divieto di attività parassitarie"*, convertito con modificazioni dalla legge 8 maggio 2020, n. 31. Si tratta degli interventi che riguardano la posa condotte e la nuova opera di presa idrica dal fiume Boite, il nuovo impianto a fune a Cortina, il parcheggio interrato Mottolino in località Bondi, svincolo di Sassella, il collegamento dei versanti con realizzazione di parcheggio presso stazione intermedia.

37 Invitalia S.p.A. è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, controllata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

38 Atto Camera n. 2488, *"Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, recante disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento di grandi eventi sportivi, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di sport"*, convertito in legge n. 119 dell'8 agosto 2025, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 184 del 9 agosto 2025.

La stratificazione normativa, infatti, rischia di rendere il Codice dei contratti pubblici una normativa residuale, di compromettere le garanzie esecutive e i presidi di legalità, nonché di produrre gare deserte e l'allungamento dei cronoprogrammi. ANAC ha osservato che il vigente Codice contiene già disposizioni acceleratorie sufficienti (soglie elevate per affidamenti diretti, appalto integrato, inversione procedurale, consegna in via d'urgenza) senza necessità di introdurre deroghe generalizzate.

In secondo luogo, l'Autorità ha suggerito al legislatore di valutare l'opportunità di assicurare per l'organizzazione e lo svolgimento dei XIV Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e per quello dell'America's Cup Napoli 2027 l'ausilio della vigilanza collaborativa di ANAC, anche al fine di controbilanciare gli ampi poteri di deroga concessi.

Con particolare riferimento alle previsioni del decreto riguardanti l'organizzazione delle olimpiadi Milano Cortina 2026, ANAC ha proposto di circoscrivere il perimetro delle deroghe alla disciplina generale prevista dal Codice dei contratti pubblici vigente, escludendo esplicitamente dalla deroga le disposizioni sulla digitalizzazione e in materia di subappalto. Inoltre, ha suggerito di implementare il monitoraggio dell'intero ciclo di vita dei contratti per il tramite dell'interoperabilità con la BDNCP. Detta banca dati, infatti, consentendo un puntuale tracciamento dell'esecuzione contrattuale, potrebbe fornire un valido ausilio al Commissario straordinario alle attività di verifica dell'andamento dei lavori.

Anche per quanto concerne le disposizioni per la tempestiva realizzazione degli interventi necessari in vista dello svolgimento della trentottesima edizione dell'America's Cup Napoli 2027, ANAC ha suggerito l'introduzione di una specifica previsione volta ad attivare un Protocollo di vigilanza collaborativa con l'Autorità.

Allo stato attuale, infatti, risulta già in essere una vigilanza collaborativa dell'Autorità sulle attività di bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di Bagnoli-Coroglio, la quale potrebbe essere estesa anche agli interventi connessi allo svolgimento della trentottesima edizione della America's Cup Napoli 2027[39].

2.3.4. La disciplina delle zone del commercio nei centri storici

Nel corso del mese di luglio dell'anno 2025, un'importante tematica su cui l'Autorità è stata chiamata ad esprimersi ha riguardato la proposta di legge concernente la disciplina delle zone del commercio nei centri storici.

Si tratta di una questione la cui regolamentazione interessa il decoro urbano e l'ordine pubblico e, per tali ragioni, è particolarmente sentita dall'Autorità che, pur non avendo diretta competenza sulla materia in argomento, ha ritenuto utile poter offrire il proprio contributo.

La normativa presentata mira ad introdurre un regime di autorizzazione per l'esercizio delle attività commerciali ubicate nei centri storici e propone di affidare ai Comuni la predisposizione dell'elenco delle zone riconducibili a "centro storico", prevedendo l'istituzione di uno sportello unico per le attività produttive, cui richiedere e ottenere il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio delle stesse.

Sul tema si è rappresentato che, negli anni passati, diversi settori economici del Paese sono stati sottoposti a liberalizzazioni le quali hanno contribuito a far nascere, in determinate aree dei centri abitati, un'ampia concentrazione di attività commerciali spesso associata, in assenza di un'adeguata regolamentazione, ad un abbassamento della qualità dei servizi offerti.

Alla luce di queste considerazioni, la nuova disciplina si propone di bilanciare i principi di libera iniziativa economica privata e di libera concorrenza, previsti espressamente dal dettato costituzionale all'articolo 41 della Costituzione e dalla normativa eurounitaria, con l'interesse generale alla necessaria tutela dell'ambiente e dei consumatori, dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'incolumità pubblica, della sanità pubblica e della conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale.

39 Il Protocollo di vigilanza collaborativa dell'Autorità sulle attività di bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di Bagnoli-Coroglio nel corso degli anni ha contribuito alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale e promosso la trasparenza delle procedure, per cui la sua estensione anche alla realizzazione della trentottesima edizione dell'America's Cup Napoli 2027, potrebbe costituire un valido ausilio a fini acceleratori e di riduzione del contenzioso, nonché di prevenzione dei rischi di corruzione.
Al primo Protocollo di vigilanza collaborativa, stipulato il 19 maggio 2016, hanno fatto seguito altri Protocolli, l'ultimo dei quali è stato sottoscritto il 13 febbraio 2024.

Si è rilevato che la disciplina generale di riferimento è rinvenibile nell'articolo 9 della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein)[40], il quale stabilisce che gli Stati membri possono subordinare l'accesso a un'attività di servizio e il suo esercizio a un regime di autorizzazione solo se tale regime risulta non discriminatorio, se è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionato, ovvero se l'obiettivo non può essere raggiunto con misure meno restrittive, anche tenendo in considerazione che il controllo di tipo successivo non risulta sufficiente a garantirne una reale efficacia.

Anche al fine di assicurare il rispetto delle condizioni elencate quali presìdi a tutela della libertà di iniziativa economica privata, inevitabilmente compressa dal regime autorizzatorio, l'Autorità si è espressa proponendo di prevedere adeguate misure di trasparenza in merito ai provvedimenti che i Comuni sono chiamati ad adottare, alle motivazioni ad essi sottese e agli ulteriori elementi informativi e documentali sui quali si fonda la decisione assunta.

La proposta di legge in esame assicura la realizzazione della trasparenza in relazione alle informazioni di interesse per la tutela dei consumatori, prevedendo la creazione di reti del commercio orientate alla trasparenza delle informazioni. ANAC ha proposto di integrare il testo con la previsione di specifiche misure di trasparenza finalizzate anche a garantire la parità di trattamento e la non discriminazione delle imprese, con conseguente garanzia di apertura del mercato, nell'ottica del rispetto della disciplina eurounitaria.

Per tale motivo, al fine di rafforzare i livelli di trasparenza amministrativa si è, quindi, proposto di prevedere che gli adempimenti di pubblicità e trasparenza vengano assolti, dagli enti interessati e senza maggiori oneri per gli stessi, attraverso l'utilizzo della Piattaforma Unica della Trasparenza già in uso presso l'Autorità.

Si tratta, come noto, di uno strumento fondato sulla standardizzazione dei dati e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione di documenti, che oltre a ridurre gli oneri amministrativi a carico delle amministrazioni, consente di avere accesso facilmente alle informazioni pubblicate riducendo il rischio di discriminazioni spesso connesse all'opacità delle procedure autorizzatorie.

2.3.5. La delega al Governo per il riordino della disciplina in materia edilizia

Nel mese di dicembre 2025, infine, si è svolta l'audizione di ANAC sui progetti di legge - in esame presso l'VIII Commissione della Camera dei deputati - aventi ad oggetto la disciplina edilizia e delle costruzioni, settori i quali rivestono un'importanza cruciale per il sistema Paese, sia perché stimolano l'economia e generano occupazione, sia perché contribuiscono alla sicurezza del territorio, allo sviluppo sociale e al miglioramento della qualità della vita delle persone e della comunità.

I provvedimenti, pur espressione di diversi indirizzi politici, presentavano significativi elementi di convergenza, soprattutto in relazione ai principi e ai criteri direttivi tesi alla revisione complessiva del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001[41], ossia il Testo Unico dell'Edilizia. In tal senso, si è apprezzato il contenuto presente nei due disegni di legge che**,** sebbene con alcune differenze di approccio, si pongono l'obiettivo di superare le criticità procedurali e autorizzative, nonché di risolvere le problematiche interpretative e applicative, derivanti dalle numerose sovrapposizioni normative verificatesi nel corso del tempo.

Di seguito si evidenziano le principali questioni analizzate da ANAC.

L'oggetto e la modalità di esercizio delle deleghe

In merito alle modalità di esercizio delle deleghe, la proposta di legge atto Camera n. 535 prevede, ai fini dell'adozione dei decreti legislativi, procedure partecipative come la consultazione degli ordini professionali e dei consigli nazionali delle professioni tecniche e delle associazioni di rappresentanza dei costruttori e di altri operatori.

Si tratta di strumenti particolarmente opportuni in quanto tesi a garantire, in una materia così delicata, un'ampia partecipazione sulle disposizioni che si intendono introdurre; per tale ragione si è proposto di valutare un'integrazione di tale previsione, includendo tra i soggetti da consultare anche le rappresentanze di centrali di committenza, stazioni appaltanti e Responsabile Unico di Progetto (RUP), in modo da tenere in considerazione la pluralità delle esigenze dei soggetti pubblici coinvolti nei processi di costruzione.

40 Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.
41 Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".*

I principi e i criteri direttivi: l'innovazione che passa attraverso la digitalizzazione

Per quanto riguarda i principi e i criteri direttivi, una particolare attenzione è stata rivolta ai molti punti ampiamente convergenti in entrambi i testi, quali la digitalizzazione, l'innovazione, la tutela ambientale e l'inclusività sociale.

In primo luogo, si è suggerito di coordinare le due proposte legislative sia con il Codice dei contratti pubblici, che viene in rilievo per quanto attiene al settore delle opere pubbliche, sia con la legge quadro in materia di ricostruzione *post* calamità (la già citata legge n. 40/2025), la quale risulta anch'essa strettamente correlata per oggetto e per ambito applicativo.

Inoltre, poiché entrambe le proposte di legge enfatizzano l'uso degli strumenti digitali al fine di semplificare i processi e ridurre gli oneri documentali a carico dei privati, si è ritenuto opportuno dare evidenza allo strumento della digitalizzazione anche nell'ottica di trasparenza, non solo per quanto attiene alla realizzazione delle opere pubbliche - ove, naturalmente, trovano applicazione le disposizioni del Codice dei contratti pubblici - ma anche con riferimento all'attività autorizzatoria connessa agli interventi di costruzione privata.

In tale prospettiva, si è proposto di dare risalto all'utilizzo degli strumenti digitali e alle banche dati già esistenti, come la Piattaforma Unica della Trasparenza di ANAC, la cui potenzialità si rivela particolarmente utile nel delicato settore della pianificazione e del governo del territorio.

La trasparenza nei processi di costruzione

Un altro aspetto connesso all'utilizzo della digitalizzazione con finalità di trasparenza è quello relativo alla raccolta delle informazioni sulle costruzioni.

In tal senso, il disegno di legge atto Camera n. 2332 prevede la realizzazione di una mappa conoscitiva di dettaglio di tutte le costruzioni esistenti, sotto forma di fascicolo del fabbricato. Si tratta di una sorta di "carta d'identità" dell'edificio, contenente tutte le informazioni ad esso connesse, quali conformità urbanistica, stato di conservazione, sicurezza strutturale e impiantistica ed efficienza energetica, allo scopo di pianificare interventi di manutenzione e dimostrarne la corretta gestione.

L'intervento normativo mira ad introdurre un *database* digitale che, anche attraverso i dati del fascicolo del fabbricato, dovrebbe contribuire a raccogliere e centralizzare le informazioni sugli edifici, inclusi i dati catastali, i progetti, le autorizzazioni, lo stato di manutenzione, la sicurezza sismica e l'efficienza energetica.

L'Autorità ha suggerito, altresì, di valutare l'opportunità di raccogliere tutte le informazioni afferenti agli edifici in un'unica banca dati, o quanto meno assicurare forme di interoperabilità tra banche dati, anche nell'ottica di una progressiva interconnessione tra le varie banche dati pubbliche, tra cui la citata Piattaforma Unica della Trasparenza.

La gestione digitale delle informazioni sulle costruzioni: il richiamo al BIM

Nello stesso senso, al fine di assicurare la funzionalità della progettazione edilizia, si è proposto, quale ulteriore criterio di delega, l'uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni in tutte le fasi del loro ciclo di vita.

In particolare, sarebbe opportuna la realizzazione di una banca dati pubblica ed unitaria dei progetti realizzati con riferimento alla modellistica BIM, ponendo così rimedio ad una mancanza del vigente Codice dei contratti pubblici, già evidenziata da ANAC in altre occasioni.

L'utilizzo di tale modellistica o di altre metodologie di gestione informativa digitale delle costruzioni, appare, infatti, idoneo a rendere la progettazione più completa e coerente, ad evitare dispendiose varianti in corso d'opera, nonché a garantire una gestione più efficiente delle opere lungo il loro intero ciclo di vita, con rilevanti impatti anche sull'edilizia privata, soprattutto se oggetto di sovvenzioni e agevolazioni anche di carattere fiscale.

La tutela della sicurezza sul lavoro

Altro tema centrale nel settore dell'edilizia e delle costruzioni riguarda la sicurezza sul lavoro.

Come noto, purtroppo, gli incidenti e le morti sul lavoro rappresentano un fenomeno allarmante, che sembra crescere, nonostante le specifiche norme in materia di sicurezza e di salvaguardia dell'incolumità dei lavoratori.

Proprio in considerazione di ciò, l'Autorità ha proposto di introdurre un riferimento alla specifica misura del c.d. *badge* di cantiere, prevista nel provvedimento di *"Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159, recante misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile"*[42].

Si è evidenziato che il contrasto al fenomeno passa anche dalla necessaria implementazione di tecnologie digitali sui luoghi di lavoro, avvalendosi, ad esempio dei c.d. cantieri intelligenti, nei quali, attraverso l'utilizzo di soluzioni tecnologiche avanzate, si crea un ambiente di lavoro connesso, in cui i dati e le informazioni, condivisi tra i diversi attori del processo di costruzione, sono facilmente accessibili anche per la verifica delle condizioni di sicurezza sul lavoro, oltre che per finalità di contrasto al crimine organizzato.

Si è, quindi, suggerita un'espressa integrazione del testo, prevedendo uno specifico criterio direttivo volto a garantire la sicurezza dei lavoratori, anche mediante l'adozione dei cantieri digitali, per facilitare l'identificazione di ogni possibile fattore di rischio in ottica predittiva e preventiva.

Il regime giuridico degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni

Altro criterio direttivo di particolare rilevanza, previsto nell'atto Camera n. 2332 riguarda la definizione del regime giuridico degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni e dai privati su aree demaniali.

Poiché la vigente disciplina prevede che l'attività dei privati su aree demaniali sia assoggetta integralmente al Testo Unico dell'Edilizia, mentre ne sono esclusi gli interventi da parte di pubbliche amministrazioni, è risultata più che condivisibile la previsione della necessità di intervenire per disciplinare il regime giuridico dell'attività edilizia realizzata sia da privati che dalle pubbliche amministrazioni, al fine di regolamentare con maggiore chiarezza gli interventi che riguardano la realizzazione di opere sul suolo demaniale.

Il principio dell'unicità dell'invio

Infine, si è apprezzata particolarmente l'individuazione, nell'atto Camera n. 2332, del principio direttivo che prevede, ai fini della formazione dei titoli abilitativi in materia edilizia, che le amministrazioni siano tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali già in possesso delle pubbliche amministrazioni e che non possano richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

Si tratta, infatti, di un'ulteriore modalità di attuazione del principio del c.d. *once only*, ovvero dell'unicità dell'invio, per cui ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo pubblico e non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, in quanto reso disponibile dal sistema informativo ricevente.

L'attuazione di tale principio assicura una importante semplificazione degli oneri posti a carico di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, evitando duplicazione degli adempimenti e possibili errori nella registrazione dei medesimi dati.

I provvedimenti che derogano agli strumenti urbanistici

L'Autorità ha, poi, rappresentato perplessità circa la previsione di due ipotesi di deroga: la prima ha ad oggetto la disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, attualmente regolata dall'articolo 14 del Testo Unico dell'Edilizia; la seconda consente di utilizzare gli edifici e le aree per usi diversi da quelli indicati dallo strumento urbanistico, seppure con i limiti della temporaneità e della finalità di riqualificazione di aree urbane degradate o dismesse per favorire interventi tesi alla rigenerazione urbana e alla riqualificazione di aree urbane dismesse e degradate.

Pur condividendo l'esigenza del legislatore di prevedere nuovi criteri direttivi per promuovere la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana e comprendendone la *ratio* sottesa, si è richiamata l'opportunità di introdurre degli elementi di controllo sulle scelte che l'amministrazione è chiamata ad esercitare in sede di pianificazione e di prevedere adeguate misure di trasparenza in merito ai provvedimenti adottati e alle relative motivazioni.

---

42 Approvato con legge del 29 dicembre 2025, n. 198, con il nuovo titolo *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159, recante misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile"* che prevede, tra l'altro, per le imprese che operano nei cantieri edili in regime di appalto e subappalto, pubblico o privato, l'introduzione di una tessera, da utilizzare come *badge* recante gli elementi identificativi del dipendente, da rendere disponibile al lavoratore, anche in modalità digitale, tramite strumenti digitali nazionali interoperabili con la piattaforma SIISL (Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa), anche al fine di agevolare lo svolgimento dei controlli nei confronti dei datori di lavoro.

Anche tali adempimenti di pubblicità e trasparenza potrebbero essere agevolmente assolti attraverso il ricorso alla Piattaforma Unica della Trasparenza.

Il richiamo al titolare effettivo

L'Autorità ha avuto modo di ribadire, anche in questa sede, la necessità della corretta individuazione del c.d. titolare effettivo, chiedendo l'introduzione di uno specifico criterio direttivo attraverso il quale assicurare, mediante l'opportuna modifica delle pertinenti disposizioni del Codice dei contratti pubblici, che nell'ambito della costruzione pubblica sia sempre garantita la conoscibilità del titolare effettivo delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione, valutando, altresì, la possibilità di estendere il richiamo alla conoscibilità del titolare effettivo anche nel settore dell'edilizia privata, poiché questo consentirebbe di conoscere in modo trasparente chi riceve le agevolazioni in tali settori, con risvolti utili anche in termini di concorrenza.

2.4. IL CONTRIBUTO ALLA LEGGE ANNUALE 2025 PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA

2.4.1. L'interlocuzione con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Nel mese di gennaio 2025, l'Ufficio legislativo del Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha chiesto all'Autorità l'invio di proposte ritenute utili ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Nella prima parte del proprio contributo ANAC è tornata a evidenziare alcuni aspetti già indicati nel corso dell'anno precedente, per dare conto delle criticità non ancora superate con riferimento agli aspetti attinenti alla concorrenza.

Nel prosieguo ha, poi, esaminato nel dettaglio la proposta presentata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), in merito all'applicazione degli obblighi di redazione e pubblicazione della relazione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali, previsti nel decreto legislativo n. 201/2022[43], per sollecitare un opportuno intervento nella futura legge sulla concorrenza.

Per quanto riguarda l'ambito della normativa sulle concessioni, si è evidenziato come residuino ancora ampi settori, quali quelli delle concessioni sulle infrastrutture strategiche e portuali, del trasporto pubblico non di linea e dei servizi pubblici locali, in cui è necessario intervenire con riforme tese al raggiungimento della massima concorrenzialità.

Si è ribadita, altresì, la necessità di evitare proroghe automatiche e generalizzate, al fine di garantire il rispetto dei princìpi dell'evidenza pubblica, oltre all'opportunità di prevedere disposizioni per limitare la durata delle concessioni ed evitare deroghe ingiustificate.

Ulteriori riflessioni hanno riguardato la previsione di specifiche modalità di pubblicità da assicurare al bando di gara e agli atti delle procedure di affidamento delle concessioni, in modo da uniformare le modalità di assolvimento dei diversi obblighi di pubblicazione, contenuti nel decreto legislativo n. 33/2013, attraverso un sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti.

Considerando positivamente la disposizione relativa alle concessioni autostradali[44], per cui si è espressamente prevista una valutazione preventiva, da parte dell'ente concedente, delle ragioni che giustificano il ricorso all'affidamento *in house,* l'Autorità ha suggerito di introdurre tale obbligo anche nella disciplina degli altri settori, valutando in ogni caso di inserire un rafforzamento dell'obbligo di motivazione, in analogia a quanto disposto dal legislatore in sede di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica[45].

Inoltre, guardando con favore al rinvio previsto nel riordino delle concessioni autostradali, ANAC ha sottolineato l'utilità di estendere ad altri settori, il richiamo alla disciplina del Codice dei contratti pubblici e soprattutto alle disposizioni relative alle informazioni da inserire nei bandi di concessione e ai criteri di aggiudicazione delle stesse, anche al fine di evitare effetti derogatori non voluti, sovrapposizioni normative e incertezze applicative.

43 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".*
44 Si tratta dell'articolo 5, della legge 16 dicembre 2014, n.193, *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza".*
45 Si fa riferimento al contenuto dell'articolo 17, comma 2, del citato decreto legislativo n. 201/2022.

Nel documento sono state, altresì, riportate considerazioni generali relative alla disciplina dei contratti pubblici, evidenziando alcune criticità non pienamente superate dalla riforma del Codice introdotta dal decreto legislativo n. 36/2023.

Si tratta delle questioni relative alla corretta individuazione del c.d. titolare effettivo, alla necessità, più volte ribadita, di ridimensionare le soglie per gli affidamenti diretti e le procedure negoziate, oltre alla necessità di rafforzare il principio di rotazione degli affidamenti di cui all'articolo 49 del Codice dei contratti.

Ulteriori osservazioni hanno riguardato: l'istituto della finanza di progetto, il tema dell'equo compenso, il possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-*bis* del decreto legislativo n. 198/2006[46], l'importanza del rispetto dei tempi di pagamento per l'efficiente funzionamento del mercato dei contratti pubblici e la necessità di previsione di clausole contrattuali imperative a tutela dell'identità digitale e della proprietà intellettuale nelle gare pubbliche, con particolare attenzione ai rischi di *lock-in*.

L'Autorità si è poi soffermata sui rilievi presentati dall'AGCM che, nell'ambito delle proprie competenze, ha dichiarato di aver verificato una scarsa applicazione, in capo ai soggetti elencati nell'articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022, degli obblighi di redazione e pubblicazione della relazione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali, documento che, unitamente ad altri, è oggetto di specifico obbligo di pubblicazione ai sensi dell'articolo 31 del medesimo decreto[47].

Per superare tale inadempimento, AGCM ha proposto di estendere il potere sanzionatorio già affidato alla Corte dei conti dall'articolo 20, comma 7, del decreto legislativo n. 175/2016[48], anche al caso di mancata adozione del piano annuale o e della ricognizione relativa ai servizi oggetto di affidamento, o di redazione carente, mancante o incompiuta.

Ben potendosi prevedere forme di coordinamento tra Corte dei conti ed ANAC, si è, tuttavia, evidenziato che tale previsione potrebbe avere effetti incongruenti rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire.

Infatti, potrebbe esserci una duplicazione sotto il profilo sanzionatorio per la mancata pubblicazione delle relazioni in esame, in quanto sugli obblighi di pubblicazione nella sezione *"Amministrazione Trasparente"* dei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni resterebbero inalterate le competenze di ANAC, rispetto alle quali finirebbe per sovrapporsi il vaglio della Corte dei conti.

Per evitare il rischio di frammentarietà della disciplina, l'introduzione di ulteriori sanzioni per il mancato adempimento dell'obbligo di pubblicazione dovrebbe necessariamente coordinarsi con le disposizioni vigenti in materia di trasparenza e con i relativi poteri di vigilanza e sanzionatori, già previsti dal decreto legislativo n. 33/2013.

In tal senso, potrebbe risultare più opportuno attribuire alla Corte dei conti - chiamata anche a valutare nel merito il contenuto di tali relazioni - il potere di irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 20, comma 7, decreto legislativo n. 175/2016, nella sola ipotesi di mancata o insufficiente redazione della relazione stessa, lasciando così inalterato il sistema dei controlli sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione delineato dal decreto legislativo n. 33/2013.

In conclusione, quindi, seppur condivisa la *ratio* della proposta da AGCM, l'Autorità ha proposto di superare la suddetta criticità attraverso una riorganizzazione complessiva della materia della trasparenza e degli obblighi di pubblicazione, nell'intento di semplificare gli adempimenti posti a carico delle amministrazioni, assicurando la possibilità di facile accesso - e conseguente controllo - a tutti i soggetti interessati, siano essi le istituzioni o i cittadini.

In questo senso la completa realizzazione, mediante il necessario supporto normativo, dello strumento della Piattaforma Unica della Trasparenza potrebbe costituire la soluzione alle criticità evidenziate, non solo nello specifico settore esaminato, ma nel quadro complessivo di tutti gli obblighi di trasparenza e dei relativi profili di intervento delle istituzioni coinvolte nella loro attuazione.

---

46 Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, *"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246".*

47 Come noto, l'articolo 31 del decreto legislativo n. 201/20222, nel disciplinare le disposizioni relative agli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali, in relazione alle attività connesse all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede che i documenti ad essi inerenti siano *"...pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione* [...]*".*

48 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".*

2.4.2. Le osservazioni alla 9ª Commissione permanente del Senato

Nel mese di settembre 2025, presso la 9ª Commissione permanente del Senato – Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare – si è svolta l'audizione dell'Autorità avente ad oggetto il provvedimento contenente la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025, nell'ambito del percorso di approvazione disciplinato dall'articolo 47 della legge n. 99/2009[49] ed integrato dal PNRR.

Come sopra evidenziato, nel mese di gennaio, l'Autorità aveva già offerto un proprio contributo, sottoponendo al Ministero delle Imprese e del Made in Italy alcune osservazioni ai fini della predisposizione del disegno di legge in oggetto.

Nel testo presentato in audizione, oltre a ribadire molte osservazioni già inviate nel precedente contributo, l'Autorità si è soffermata sui contenuti più innovativi e di più immediato interesse del disegno di legge in esame, con particolare riferimento alle previsioni in materia di servizi pubblici locali, alle misure per la promozione della concorrenza nell'ambito dei servizi di trasporto pubblico regionale, nonché alla necessità di assicurare trasparenza e prevenzione dei conflitti di interesse nelle procedure finalizzate al rilascio e al rinnovo dell'accreditamento e del convenzionamento per l'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale.

Per quanto riguarda la vigilanza e i controlli degli enti locali e degli altri enti competenti sulla gestione dei servizi pubblici locali, l'articolo 1 del disegno di legge si è posto l'obiettivo di integrare l'articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022, prevedendo che i Comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le Città metropolitane, le Province e gli altri enti competenti, tenuti ad effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ove rilevino un andamento gestionale insoddisfacente[50] per cause dipendenti dall'attività del gestore, siano tenuti ad adottare un atto di indirizzo con cui impongano al gestore di elaborare un piano per intraprendere le necessarie misure correttive.

Nel complesso, la previsione in esame è apparsa condivisibile e opportuna, tuttavia, si è data evidenza di talune criticità.

Infatti, secondo le previsioni del richiamato articolo, l'atto di indirizzo e il piano devono essere trasmessi ad ANAC, che provvede a pubblicarli sul proprio portale telematico, nell'apposita sezione denominata *"Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL"*, mentre si individua in AGCM, l'Autorità competente a monitorare sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste. Quest'ultima previsione non sembrava assicurare il soddisfacimento dell'obiettivo indicato nella *Milestone* del PNRR (M1C2-13 Riforma 2 - leggi annuali sulla concorrenza), ove si richiede che vengano attribuiti poteri di monitoraggio alle Autorità di regolazione di volta in volta competenti per materia**.**

Inoltre, alla luce del frequente inadempimento dell'obbligo di redazione e pubblicazione, ANAC ha ribadito l'opportunità, anche al fine di uniformare quanto più possibile le modalità di predisposizione della relazione, di integrare la disposizione normativa prevedendo l'elaborazione di schemi-tipo per i diversi settori, a cura dell'Autorità di regolazione competente e con l'ausilio di ANAC.

È stato, poi, previsto l'inserimento di un articolo 31**-***bis*, nel testo del decreto legislativo n. 201/2022, che affida ad ANAC il potere sanzionatorio per l'omessa adozione e pubblicazione, da parte dell'ente locale, della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché per l'incompletezza della relativa relazione.

Come esaminato nel precedente paragrafo, in merito all'ampliamento delle competenze sanzionatorie in capo ad ANAC, si ricorda che, in relazione a tale disciplina, AGCM aveva proposto di estendere il potere sanzionatorio della Corte dei conti.

---

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

50 Il comma 2 dell'articolo 1 in commento precisa le ipotesi nelle quali l'andamento della gestione dei servizi pubblici locali deve considerarsi insoddisfacente, individuandole nella casistica di seguito riportata:
a) perdite significative registrate dal gestore negli ultimi due esercizi, tali da compromettere le condizioni di equilibrio economico-finanziario;
b) risultati gestionali significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati;
c) almeno due indicatori di qualità del servizio erogato significativamente inferiori agli indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi individuati ai sensi degli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 201/2022.

Si è previsto, poi, che in caso di incompletezza della relazione, tale da non consentirne una compiuta valutazione, ANAC è tenuta a comunicare all'ente locale interessato il termine per le integrazioni ritenute necessarie prima di applicare, eventualmente, la sanzione amministrativa pecuniaria di cui sopra.

Pur apprezzando l'impianto sanzionatorio previsto, sono state suggerite alcune integrazioni.

In primo luogo, si è suggerito di prevedere la creazione di un collegamento informatico tra il sito *internet* dell'ente affidante e la Piattaforma Unica della Trasparenza costituita presso ANAC, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 31, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 201/2022, e, inoltre, di prevedere che la sanzione venga applicata anche in caso di mancato possesso dei requisiti per l'affidamento *in house* da parte dell'ente affidatario del servizio.

Un'ulteriore misura di interesse riguarda la promozione della concorrenza nei servizi di trasporto pubblico regionale, in particolare, il provvedimento esaminato ha esteso agli affidamenti di tali servizi gli obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori, nonché il regime sanzionatorio disposti per i servizi pubblici locali, ai sensi degli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30, 31 e 31-*bis* del decreto legislativo n. 201/2022.

Inoltre, si è stato introdotto l'obbligo di trasmissione dei calendari delle procedure ad evidenza pubblica programmate per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale, all'Osservatorio nazionale sulle politiche per il trasporto pubblico locale[51].

ANAC ha ritenuto pienamente condivisibili e opportune le suddette previsioni normative, nella misura in cui mirano a potenziare la trasparenza e la concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale.

L'Autorità ha, tuttavia, evidenziato che il testo avrebbe potuto essere ulteriormente migliorato prevedendo il raccordo delle disposizioni in esame con la disciplina ordinaria dei contratti pubblici, che stabilisce, anche per gli enti locali e per le concessioni di servizi, l'obbligo di programmazione, con la conseguente necessità di includere i relativi affidamenti nel programma triennale degli acquisti di beni e servizi e di pubblicare detto programma sia sul sito istituzionale dell' ente concedente, sia nella BDNCP costituita presso ANAC.

Infine, il disegno di legge in esame prevedeva l'integrazione dell'articolo 36 della legge n. 193/2024[52] sulla revisione della disciplina concernente l'accreditamento istituzionale e la stipulazione degli accordi contrattuali per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale.

La *ratio* della previsione normativa è apparsa nel complesso condivisibile, in quanto volta ad un equo bilanciamento tra l'esigenza di garantire la continuità assistenziale e la necessità di assicurare l'apertura del mercato, evitando che l'esperienza pregressa costituisca, per i privati già titolari di un rapporto contrattuale, un vantaggio competitivo tale da ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti.

Tuttavia, la formulazione della previsione è apparsa eccessivamente generica, in quanto non forniva criteri specifici per l'individuazione dei parametri da seguire nella revisione della disciplina dell'accreditamento

Si è ritenuto, pertanto, utile suggerire un richiamo al rispetto delle indicazioni fornite da ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione, con particolare rifermento alla trasparenza e alla prevenzione dei conflitti di interesse, proponendo, altresì, di tenere conto della *performance* pregressa dell'ente già accreditato, individuando un ragionevole criterio, ai fini di un eventuale rinnovo, nella valutazione dell'operato della struttura sanitaria in termini di assistenza e di erogazione delle prestazioni nell'ambito del precedente rapporto contrattuale.

---

51 L'Osservatorio nazionale sulle politiche per il trasporto pubblico locale è un organismo costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)"* – con decreto interministeriale n. 325 del 25 novembre 2011 sottoscritto tra i Ministri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Economia e delle Finanze e dei Rapporti con le Regioni. L'Osservatorio si compone di un Comitato di 22 membri – di cui 11 espressione delle amministrazioni centrali dello Stato e 11 espressione delle amministrazioni locali e territoriali – e di una segreteria composta da rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e ha l'obiettivo di creare una banca dati e un sistema informativo pubblico correlati a quelli regionali e di assicurare la verifica dell'andamento del settore. L'Osservatorio si riunisce almeno due volte l'anno e relaziona annualmente alle Camere sullo stato del trasporto pubblico locale.

52 Legge 16 dicembre 2024, n. 193, *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023"*.

2.5. IL CONTRIBUTO ALLE COMMISSIONI DI CAMERA E SENATO SUL CODICE DEGLI INCENTIVI

In attuazione dell'articolo 3 della legge n. 160/2023[53], con il quale il Governo è stato delegato per la revisione degli incentivi alle imprese, è stato adottato lo schema di decreto legislativo recante il Codice degli incentivi, successivamente approvato con decreto legislativo n. 184/2025[54].

Il Codice degli incentivi costituisce il primo provvedimento di attuazione della più ampia delega conferita al Governo chiamato a adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti per la definizione di un sistema organico per l'attivazione del sostegno pubblico mediante incentivi alle imprese.

In tale contesto, nell'esaminare lo schema di decreto, si è avuto modo di evidenziare, da un lato, il rilievo che lo stesso assume rispetto agli obiettivi di sviluppo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR – Missione 1, Componente 2, Riforma 3 "Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese"), e dall'altro, l'importanza dell'obiettivo di razionalizzare il quadro normativo vigente in tema di agevolazioni per le imprese, al fine di realizzare lo sviluppo di un virtuoso sistema di gestione degli incentivi pubblici, attraverso una gestione più trasparente, equa ed efficiente.

L'Autorità è stata chiamata ad offrire le proprie riflessioni con specifico riferimento ai temi di competenza, soprattutto per gli aspetti relativi alla trasparenza dell'azione amministrativa, all'utilizzo degli strumenti digitali e alla standardizzazione dei processi.

L'Autorità ha espresso apprezzamento rispetto alle disposizioni che hanno definito compiutamente le fasi che compongono il ciclo di vita dell'incentivo - vale a dire "programmazione", "progettazione", "attuazione", "pubblicità" e "valutazione dei risultati" – ed hanno, così, realizzato un sistema digitalizzato da attuarsi mediante il Registro nazionale aiuti di Stato (RNA) e attraverso i servizi resi disponibili dalla piattaforma *Incentivi.gov.it*.

Nello specifico, il potenziamento di tali strumenti attraverso la loro integrazione rappresenta un aspetto particolarmente apprezzabile della riforma, poiché intende realizzare l'efficientamento dei processi e delle procedure assolvendo, contestualmente, agli obblighi di trasparenza collegati alla disciplina degli aiuti di Stato, anche attraverso la previsione di forme di interoperabilità atte a favorire lo scambio di informazioni con altre banche dati pubbliche esistenti.

Il consolidamento di tali sistemi informativi andrà a costituire il c.d. Sistema Incentivi Italia, in attuazione dei principi e dei criteri della digitalizzazione, della semplificazione e della uniformità delle procedure.

Sicuramente utile appare la disciplina del "Programma degli incentivi", che deve essere predisposto da ciascuna amministrazione per garantire trasparenza alla programmazione degli incentivi di propria competenza, assicurando adeguata pubblicità tramite la piattaforma *Incentivi.gov.it.*, che consente di effettuare le attività di valutazione preventiva e di controllo successivo.

Un ulteriore aspetto su cui si è soffermata l'Autorità riguarda la disciplina del bando-tipo che, rispondendo agli obiettivi di standardizzazione richiesti dalla riforma, individua i contenuti tipici dei bandi, seppure in termini non tassativi. Si prevede, in particolare, che il Ministro delle Imprese e del Made in Italy elabori un bando-tipo cui le amministrazioni dovranno attenersi nella predisposizione dei singoli bandi, fatta salva la possibilità di derogarvi in considerazione delle peculiarità dell'incentivo.

Quest'ultimo aspetto va nella direzione più volte auspicata da ANAC che, promuovendo l'utilizzo di strumenti quali schemi di atti e bandi-tipo nel settore dei contratti pubblici, apprezza che, anche in altri ambiti, si favorisca l'utilizzo di forme di standardizzazione della documentazione amministrativa a supporto delle amministrazioni, anche ai fini della prevenzione del contenzioso.

In tal senso, si condivide la previsione di servizi di accesso digitale per la compilazione guidata e l'accoglienza delle istanze di accesso, e, ove possibile, per il controllo automatizzato dei requisiti di accesso, così come per il monitoraggio, la rendicontazione e la comunicazione con i proponenti.

---

53 Legge 27 ottobre 2023, n. 160, *"Delega al Governo in materia di revisione degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche".*

54 Decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184, *"Codice degli incentivi, in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, lettera b), della legge 27 ottobre 2023, n. 160".*

Significativa è anche la disciplina in materia di monitoraggio delle agevolazioni, che prevede l'utilizzo del Codice Unico di Progetto (CUP) il quale identifica in modo univoco ogni agevolazione; essendo riportato come elemento essenziale in tutti gli atti del ciclo di vita dell'incentivo, diventa un fondamentale strumento di tracciabilità, assolvendo una funzione analoga a quella svolta dal Codice Identificativo Gara (CIG) nel ciclo di vita dei contratti pubblici.

In conclusione, l'Autorità ha espresso un complessivo apprezzamento per l'impianto dello schema di Codice, auspicando che possano essere valorizzati gli strumenti volti alla semplificazione e digitalizzazione del sistema degli incentivi, al fine di rendere la trasparenza non un mero adempimento formale, ma la regola procedurale attraverso la quale realizzare un'attività amministrativa più efficiente e partecipata.

2.6. IL DIALOGO CON IL GOVERNO E LA COLLABORAZIONE CON I MINISTERI

2.6.1. Il decreto ministeriale sulle risorse finanziarie degli enti previdenziali

Nel mese di febbraio 2025, l'Autorità è stata chiamata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a rendere un parere in merito allo schema di decreto sulle disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, di depositario, di confitti di interesse, di informazione nei confronti degli iscritti, nonché sugli obblighi relativi alla *governance* degli investimenti e alla gestione del rischio[55].

Il parere di ANAC è stato sollecitato dal Consiglio di Stato il quale, investito in sede consultiva della valutazione sullo schema di regolamento, lo ha ritenuto necessario per far emergere elementi informativi utili a valutare l'impatto del nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/2023) sulla posizione espressa in precedenza con un parere del 2015[56] a favore dell'applicabilità della disciplina dei contratti pubblici sulla selezione dei soggetti cui affidare la gestione indiretta degli investimenti, nonché dei soggetti depositari.

Più nello specifico, l'approfondimento richiesto ha investito la riconducibilità dell'affidamento a terzi delle attività di gestione delle risorse finanziarie degli enti previdenziali (gestione indiretta) tra i servizi esclusi dall'applicazione del Codice dei contratti ai sensi dell'articolo 56, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 36/2023.

L'Autorità, effettuati opportuni approfondimenti in relazione alle novità della disciplina interessata sia a livello comunitario (direttiva appalti) che nazionale (articolo 56 del decreto legislativo n. 36/2023), ha ritenuto non sussistenti elementi di discontinuità rispetto alle disposizioni vigenti in precedenza tali fa giustificare la revisione della posizione già espressa nel citato parere del 2015.

Si è quindi concluso confermando l'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici agli affidamenti a terzi della gestione delle risorse degli enti in questione, in quanto l'attività esternalizzata è stata ritenuta riconducibile ad una più complessa e ampia attività, inclusiva di forme di investimento diverse da quelle escluse ai sensi dell'articolo 56, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 36/2023.

Analogamente, anche l'incarico di depositario – ove distinto dal gestore e compatibile con la tipologia dell'investimento prescelto – è stato confermato come compreso nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti, ove l'affidamento del servizio di custodia, come disciplinato nei compiti e nelle funzioni dall'articolo 48 del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria[57], riguardi le risorse degli enti che siano gestite direttamente.

---

55 Decreto ministeriale da adottarsi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentita la COVIP, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante *"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 1, comma 311, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Si tratta di un decreto contente norme di indirizzo in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti di diritto privato di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (casse di previdenza), di conflitti di interessi e di banca depositaria, di informazione nei confronti degli iscritti, nonché sugli obblighi relativamente alla *governance* degli investimenti e alla gestione del rischio.

56 Parere ANAC AG90/15/AP del 10 dicembre 2015.

57 Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante *"Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52"*.

2.6.2. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 248, comma 5, del TUEL

Sempre nel mese di febbraio 2025 l'Autorità, sollecitata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha svolto alcune osservazioni in merito alle questioni oggetto del giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 248, comma 5, del TUEL, promosso dalla Corte dei conti Calabria.

La questione di legittimità costituzionale riguardava la previsione di una misura interdittiva in misura fissa decennale a ricoprire determinati incarichi, tassativamente elencati, per gli amministratori che la Corte dei conti abbia riconosciuto come responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario di un ente locale.

La disposizione interessata prevedeva una sanzione interdittiva da comminarsi, all'esito dell'accertamento sul dissesto finanziario dell'ente effettuato dalla Corte dei conti, in modo "automatico" una volta riconosciuto il contributo degli amministratori al verificarsi del dissesto finanziario dell'ente locale amministrato.

Il giudice contabile calabrese ha ritenuto che l'impossibilità di considerare il diverso grado di responsabilità – colpa grave o dolo – degli amministratori rispetto al verificarsi del dissesto e di commisurare la sanzione rispetto alla gravità del fatto possa costituire una violazione dei principi di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento previsti dall'articolo 3 della Costituzione.

L'Autorità ha ritenuto la misura interdittiva prevista dall'articolo 248, comma 5, TUEL, estranea rispetto alle sue competenze, in considerazione della differente natura rispetto alle fattispecie di inconferibilità/incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013, sulle quali invece ANAC ha specifici poteri di vigilanza.

In particolare, è stata ribadita la natura di misure interdittive a carattere amministrativo, preventive, temporanee, non graduabili e vincolate delle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità previste dal decreto legislativo n. 39/2013.

In quanto tali, esse sono finalizzate a garantire l'integrità – intesa anche come immagine – della pubblica amministrazione e a prevenire situazioni di conflitto di interessi, attraverso un periodo di raffreddamento per distanziamento da incarichi di natura politica o dallo svolgimento di determinate attività professionali, per i quali il legislatore ha valutato in astratto la possibilità di interferenze rispetto al corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Da ciò discende, ha affermato ANAC, la peculiarità di tali misure, che non necessitano dell'accertamento in concreto dello sviamento dal perseguimento dell'interesse pubblico – che, se verificato, produrrà conseguenze ulteriori e di diversa natura giuridica –, ma unicamente della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di inconferibilità/incompatibilità.

La misura interdittiva oggetto di costituzionalità, pur operando in modo automatico, discende in ogni caso dall'accertamento – di competenza della Corte dei conti – del contributo dell'amministratore allo stato di dissesto dell'ente e di una sua responsabilità nel verificarsi dell'evento dannoso, rispondendo quindi alla differente *ratio* di presidiare il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Da ultimo si ricorda che il già citato decreto-legge n. 25/2025 ha integrato la disposizione in esame con un ulteriore periodo, aggiunto in calce, con il quale si è prevista l'inapplicabilità della misura interdittiva nel caso in cui la responsabilità degli amministratori sia attribuita per colpa grave e gli stessi abbiano adottato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dalla Corte dei conti.

2.6.3. La proposta di modifica delle direttive 2009/43/CE e 2009/81/CE su sicurezza e difesa

Nel mese di luglio 2025 ANAC è intervenuta anche nell'ambito dell'iter legislativo comunitario fornendo osservazioni al Dipartimento per gli Affari europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la formazione della relazione governativa sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2009/43/CE[58] e 2009/81/CE[59] per quanto riguarda la semplificazione dei trasferimenti *intra* comunitari di prodotti per la difesa e la semplificazione degli appalti nel settore della sicurezza e della difesa.

58 Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

59 Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Le direttive da modificare riguardano le modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno dell'Unione europea di prodotti per la difesa e la disciplina gli appalti di lavori, beni e servizi nel settore della difesa e della sicurezza sensibili.

La situazione geopolitica venutasi a creare in seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina ha evidenziato la necessità di creare un mercato europeo della difesa ben funzionante, idoneo a rispondere in maniera efficace alle sfide attuali e future in materia di sicurezza e a scoraggiare eventuali aggressioni armate nei confronti dell'Unione. A tal fine si è intervenuti con aumento massiccio degli investimenti europei per la difesa che si traduce nello sviluppo di – come si legge nei considerando della proposta di direttiva – "appalti pubblici sostanziali", anche attraverso un processo di semplificazione delle procedure amministrative e riduzione della burocrazia.

Pur riconoscendo il rilievo di entrambe le direttive oggetto di modifica, l'Autorità ha concentrato le sue osservazioni rispetto alla seconda, che riguarda le procedure per l'aggiudicazione degli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, in quanto più strettamente legata alle materie di sua competenza, seppur rispetto ad ambiti esclusi dall'applicazione del decreto legislativo n. 36/2023 (contratti nel settore della difesa e sicurezza e contratti secretati), rinviando a possibili ulteriori contributi in sede di normativa nazionale di recepimento della direttiva.

Innanzitutto, ANAC ha suggerito di valutare l'introduzione di una norma quadro che consenta agli Stati membri di applicare tutti gli strumenti di digitalizzazione e di garantire l'uso di tecnologie nazionali/UE/NATO nell'ambito della catena degli approvvigionamenti, soprattutto nel settore informatico, sia come requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento, che quali criteri premiali, in coerenza con la direttiva (UE) 2022/2555 sulle misure di cybersicurezza nell'Unione[60].

La proposta di direttiva esaminata prevede l'innalzamento delle soglie oltre le quali si applica la direttiva 2009/81/CE – da 443.000 euro a 900.000 euro per gli appalti di forniture e servizi e da 5.538.000 di euro a 7.000.000 di euro per gli appalti di lavori – ponendo a fondamento di tale scelta altri criteri, quali la concentrazione delle risorse sugli appalti più critici e l'alleggerimento degli oneri amministrativi gravanti sugli operatori economici per le procedure di appalto di importi minori.

L'Autorità, in proposito, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di ancorare i criteri di determinazione delle soglie ad analisi statistiche o a considerazioni pro-concorrenziali, analogamente a quanto accade con le direttive per appalti ordinari.

Sull'ampliamento delle procedure applicabili al settore in oggetto, si è espresso particolare favore rispetto all'introduzione di istituti come procedura aperta, sistema dinamico di acquisizione e partenariato per l'innovazione, già previsti dalla già citata direttiva appalti e riprodotte nell'ordinamento interno dal decreto legislativo n. 36/2023, a cui la proposta in esame si è ispirata per promuovere la capacità produttiva di forniture e servizi per la difesa, aumentando i potenziali operatori da coinvolgere tramite lo sviluppo del mercato, l'apertura alla concorrenza e la trasparenza dei metodi di selezione delle imprese.

Con specifico riferimento alla procedura del partenariato per l'innovazione, si è suggerito di prevedere una procedura più flessibile rispetto a quella disciplinata dalla direttiva appalti, al fine di sostenere gli appalti relativi a soluzioni innovative.

Per quanto attiene alla procedura semplificata per gli affidamenti diretti di prodotti o servizi innovativi derivanti da progetti di ricerca e sviluppo, derogatoria all'evidenza pubblica, si è richiamata la necessità di far ricorso a questo strumento solo in presenza di situazioni eccezionali e controbilanciando la riduzione delle tutele con il rafforzamento dei presidi di controllo e trasparenza.

La medesima attenzione dovrebbe essere posta nei riguardi delle disposizioni derogatorie relative agli appalti cooperativi (appalti aggiudicati in un Paese terzo e resi necessarie da esigenze operative sorte al di fuori del territorio dell'Unione) volte a favorire la sovranità tecnologica dell'Unione, valutando se non si possa far ricorso a differenti strumenti di semplificazione che non escludano *tout court* l'applicazione dei principi espressi dalla direttiva 2009/81/CE.

60 Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148.

Allo scopo di assicurare agli Stati membri maggiore prevedibilità e stabilità nella pianificazione degli appalti nel settore della difesa, è stata estesa la durata massima dell'accordo quadro da 7 a 10 anni. Ciò in considerazione della specificità del settore della difesa, ove è ritenuto opportuno per gli Stati membri istituire partenariati più lunghi con l'industria e di pianificare con maggiore certezza le loro esigenze.

A questo riguardo ANAC ha rammentato che l'aumento della durata di un accordo quadro finisce per limitare la concorrenza, rischiando altresì di non consentire all'amministrazione di beneficiare delle innovazioni di prodotti e processi nel frattempo intervenute, oltre che di creare maggiore incertezza per gli operatori economici, che potrebbero non assicurare l'effettiva adesione allo stesso in conseguenza del tempo intercorso, con possibili ricadute anche sui prezzi proposti in fase di partecipazione all'accordo.

Con attenzione devono essere valutate anche la soppressione delle disposizioni relative all'obbligo per gli Stati membri di fornire dati statistici relativi agli appalti aggiudicati nel settore della difesa e l'indicazione del loro contenuto, al fine di consentire la valutazione dei risultati dell'applicazione della disciplina in essa contenuta.

Anche in questo caso le esigenze di semplificazione degli oneri informativi non possono compromettere le attività di analisi di impatto e dei risultati connessi all'attuazione della direttiva, rendendo preferibile il ricorso a forme di comunicazione dei dati semplificate, anche attraverso la digitalizzazione dei sistemi, o ad altre modalità di acquisizione delle informazioni connesse ai contratti del settore che assicurino la possibilità di raccogliere elementi utili alla valutazione delle regole vigenti e al loro futuro miglioramento.

Infine, l'Autorità ha espresso favore all'introduzione di una disciplina della modifica dei contratti in corso di esecuzione, analoga a quella contenuta nel vigente articolo 72 della direttiva appalti. Tale previsione, che costituisce un adeguamento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, consente infatti di conferire flessibilità al contratto in corso d'opera, semplificando l'attività contrattuale della stazione appaltante al ricorrere di determinate condizioni e secondo i limiti ivi previsti.

2.6.4. La relazione del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF), l'organismo italiano istituito presso il Dipartimento per gli Affari Europei con compiti consultivi e di indirizzo per prevenire e contrastare le frodi, presenta al Parlamento una relazione annuale relativa all'attività svolta dalle istituzioni e dalle amministrazioni che compongono il Comitato.

Anche quest'anno, ANAC, quale componente del Comitato, è stata chiamata a inviare una propria relazione in cui dare conto, principalmente, dell'attività svolta e dei risultati dell'azione di prevenzione e contrasto delle frodi e degli altri illeciti sui finanziamenti connessi al PNRR, alle politiche di coesione relative al ciclo di programmazione 2021-2027 e ai fondi nazionali a questi correlati, oltreché delle misure adottate per l'attuazione delle tre raccomandazioni formulate dalla Commissione europea.

Nell'ambito della relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode del precedente anno, infatti, la Commissione aveva formulato tali raccomandazioni chiedendo agli Stati membri specifici interventi tesi a migliorare l'individuazione, la segnalazione e il *follow-up* delle frodi sospette, la digitalizzazione della lotta contro le frodi e il rafforzamento della *governance* antifrode negli Stati membri.

Nell'ambito dei settori di intervento dell'Autorità, pur non avendo unità *ad hoc* per la prevenzione e al contrasto delle irregolarità realizzate a danno dell'Unione europea, nella relazione si è data evidenza dell'attività dei numerosi Uffici che prestano, ciascuno per le proprie specifiche competenze, una peculiare attenzione agli aspetti di cui si occupa il COLAF.

Si sono evidenziate le funzioni svolte, nel corso dell'anno 2024, in ambito regolatorio, consultivo e di vigilanza, tanto nell'ambito degli appalti pubblici, quanto in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con riferimento, tra l'altro, alle inconferibilità, incompatibilità, alla prevenzione del conflitto d'interessi - oggetto di particolare attenzione ai sensi del Regolamento finanziario che sovrintende il funzionamento e l'esecuzione del bilancio UE -, e alla all'attuazione della normativa sul *whistleblowing*.

Parimenti, si è dato conto del lavoro portato avanti dalle strutture di ANAC nelle composite attività di vigilanza in settori strategici, che spesso operano con l'Unità operativa speciale, composta anche da personale appartenente al Corpo della Guardia di Finanza.

In particolare, con riferimento agli appalti finanziati dal PNRR, l'attività di vigilanza collaborativa e di vigilanza speciale – sulle concessioni, sul partenariato pubblico-privato e sulle centrali di committenza – sin dalla fase di individuazione delle attività di verifica ispettiva, si è posta l'obiettivo di perseguire l'individuazione delle potenziali aree di miglioramento nella gestione della spesa pubblica.

Nell'ambito dell'attività istituzionale e di impulso regolatorio, si è ricordato, in particolare, il contributo fornito con riferimento alla proposta di conversione del quarto decreto-legge di attuazione del PNRR, finalizzato ad approntare gli strumenti occorrenti per la completa e regolare attuazione del piano stesso, sia in termini di risorse finanziarie a disposizione che di ulteriori misure definanziate in esso previste.

L'Autorità ha, inoltre, condiviso la scelta di potenziare le funzioni del COLAF proponendo l'integrazione di azioni di prevenzione e contrasto e la possibilità, per le amministrazioni titolari di interventi finanziati con risorse PNRR o correlate, di stipulare con ANAC protocolli di alta sorveglianza e di vigilanza collaborativa, nonché di avere accesso ai dati della BDNCP, di cui all'articolo 62-*bis* del decreto legislativo n. 82/2005 e all'articolo 23 del Codice dei contratti.

Sempre con riferimento agli aspetti legati al PNRR, si è consigliato di non escludere dai requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti le opere previste dal piano, così come di evitare ulteriori deroghe alla disciplina ordinaria rispetto a quelle già previste dalle discipline speciali.

Nell'ambito dei contratti pubblici, si è evidenziata, in particolare, l'entrata a pieno regime del Codice, con particolare riguardo agli effetti derivanti dalla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, dando conto dell'approvazione del c.d. Correttivo appalti (decreto legislativo n. 209/2024)[61], che ha visto l'apporto collaborativo dell'Autorità, attraverso l'impegno nei tavoli interistituzionali dedicati alla materia, i molteplici interventi e segnalazioni espressi nei mesi immediatamente successivi all'adozione del nuovo Codice, oltre che con le diverse audizioni del Presidente presso le competenti Commissioni parlamentari.

L'intervento normativo ha consentito ad ANAC di fornire chiarimenti e indicazioni anche al fine di facilitarne l'attuazione, anche nell'ottica della corretta gestione di opere e interventi strategici come quelli legati al PNRR.

Per quanto riguarda l'attività in ambito anticorruzione e trasparenza, si è data evidenza dell'avvio di una nuova piattaforma digitale per la predisposizione assistita della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), a favore dei piccoli Comuni di cinque Regioni del Mezzogiorno, finanziata dal Programma Nazionale (PN) Sicurezza per la legalità 2021-2027.

Il nuovo applicativo informatico - realizzato in collaborazione con il Ministero dell'Interno, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)[62] - si pone l'obiettivo di sostenere gli enti coinvolti nel raggiungimento di un elevato livello di adempimento degli obiettivi amministrativi, innalzando i livelli di trasparenza, facilitando il processo di redazione e trasmissione del Piano anticorruzione all'interno del PIAO.

Si sono, infine, segnalate le numerose iniziative organizzate da università, centri studi, organizzazioni del Terzo settore ed altri enti che hanno beneficiato del patrocinio dell'Autorità.

2.7. I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE CON LE ISTITUZIONI ED ALTRI ENTI

Nel corso del 2025 l'Autorità, in coerenza con la missione istituzionale di potenziamento dei servizi agli *stakeholders* e rafforzamento della trasparenza e dell'integrità amministrativa, ha sottoscritto numerosi protocolli d'intesa, consolidando e ampliando le politiche di collaborazione con Ministeri, istituzioni, organizzazioni *non profit*, Università ed enti di ricerca, sia a livello nazionale che internazionale.

Oggetto principale di queste collaborazioni è stata la co-progettazione di percorsi di alta formazione, attività di ricerca, conferenze e dibattiti pubblici nei settori di competenza dell'Autorità, con un particolare impegno nella cooperazione con le istituzioni universitarie e nella promozione di sinergie operative con le forze dell'ordine e le amministrazioni centrali.

---

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

62 Associazione Nazionale dei Comuni Italiani è un'associazione senza scopo di lucro che tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale costituendone il sistema di rappresentanza.

Altro obiettivo perseguito nell'ambito di questa attività è stato quello del rafforzamento delle collaborazioni nel campo della prevenzione della corruzione nei contratti pubblici e della trasparenza, con particolare attenzione alla digitalizzazione delle procedure, alla BDNCP e all'attuazione del PNRR, nonché all'applicazione delle nuove disposizioni del Codice dei contratti pubblici in materia di contrattazione collettiva nazionale.

Tra le principali iniziative dell'anno, volte principalmente a potenziare lo scambio dati tra l'Autorità e altri enti e amministrazioni, si segnala innanzitutto il rinnovo, in data 8 gennaio 2025, del Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza, volto a garantire la massima efficacia complessiva delle misure di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione e di vigilanza sui contratti pubblici.

In data 13 giugno 2025, è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, con l'intento di rinnovare e rafforzare la cooperazione interistituzionale finalizzata a una coordinata azione di prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. L'accordo prevede lo scambio di dati e notizie rilevanti tra ANAC e la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato.

Sempre nell'ambito della sicurezza e della prevenzione delle infiltrazioni criminali, in data 13 novembre 2025 è stato siglato un Protocollo d'intesa con la Struttura per la prevenzione antimafia del Ministero dell'Interno. L'accordo disciplina la collaborazione attraverso lo scambio dei dati presenti nella BDNCP gestita da ANAC e nell'Anagrafe antimafia degli esecutori[63] tenuta dalla Struttura, con particolare riferimento agli interventi di ricostruzione *post* sisma in Italia Centrale e nell'Isola di Ischia e altre opere pubbliche previste dalla normativa di riferimento, nonché alle infrastrutture olimpiche Milano Cortina 2026 e al sistema ospedaliero della Regione Calabria.

Con lo Stato Maggiore della Difesa, in data 4 dicembre 2025, è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa volto a regolare lo scambio di informazioni e competenze specialistiche nell'ambito della digitalizzazione dei processi di approvvigionamento e gestione dei contratti pubblici. L'accordo prevede la condivisione di dati relativi alle procedure di appalto svolte dal Ministero della Difesa, la sperimentazione e il collaudo di nuove piattaforme digitali sviluppate da ANAC, nonché lo scambio di conoscenze specialistiche finalizzato all'approfondimento e alla diffusione di buone pratiche.

Di particolare rilievo è l'accordo interistituzionale sottoscritto in data 16 giugno 2025 con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)**,** finalizzato a promuovere l'inclusione lavorativa di detenuti ed *ex* detenuti nei contratti pubblici, la realizzazione di iniziative formative sull'applicazione degli articoli 11 e 61 del Codice dei contratti pubblici, la valorizzazione dell'Archivio Nazionale dei contratti collettivi di lavoro[64] a supporto delle stazioni appaltanti e degli operatori economici per il giudizio di equivalenza tra i diversi contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), nonché la promozione di iniziative, studi e ricerche riguardanti il Codice dei contratti pubblici, con particolare riferimento ai profili di rilevanza economica e del lavoro.

L'Autorità ha, inoltre, proseguito e intensificato la collaborazione con le istituzioni universitarie e gli enti di ricerca, riconoscendo in esse un centro primario della ricerca scientifica nazionale e un *partner* fondamentale per l'elaborazione e la trasmissione critica delle conoscenze.

In data 18 settembre 2025 è stato rinnovato il Protocollo d'intesa con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), già sottoscritto nel 2016 e rinnovato nel 2019, volto a rafforzare la cooperazione per lo scambio di conoscenze, dati, metodologie di analisi e buone pratiche. Le aree di collaborazione riguardano i costi standard e i prezzi di riferimento, l'utilizzo delle banche dati e del patrimonio informativo, la classificazione delle stazioni appaltanti, l'analisi statistico-economica dei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, lo sviluppo della conoscenza del fenomeno della corruzione attraverso iniziative e indagini strutturate, nonché la promozione dell'applicazione in Italia del *Global framework on corruption measurement* delle Nazioni Unite[65].

63 L'Anagrafe antimafia degli esecutori è uno speciale elenco, liberamente accessibile, contenente tutti gli operatori economici cui possono essere affidati, a qualunque titolo e per qualsiasi attività, lavori, servizi e forniture connessi agli interventi di ricostruzione pubblica e privata con contribuzione pubblica nei territori interessati dagli eventi sismici del 2009 in Abruzzo, 2016 in Centro Italia, 2017 nell'Isola di Ischia, 2018 nelle provincie di Campobasso e Catania, quelli connessi all'organizzazione e allo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici Milano Cortina 2026, nonché i lavori per la realizzazione degli interventi infrastrutturali concernenti il sistema ospedaliero della Regione Calabria di cui all'ordinanza n. 1133 del 13 marzo 2025. L'iscrizione in Anagrafe è disposta dalla Struttura per la prevenzione antimafia su istanza dell'operatore economico, all'esito dei controlli eseguiti dalla stessa Struttura.

64 L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, instituito presso il CNEL dall'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, *"Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro"*, è la fonte ufficiale sulla contrattazione collettiva nazionale, nel quale sono raccolti e resi accessibili al pubblico le copie autentiche dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati in Italia e depositati dalle organizzazioni firmatarie.

65 Il *Global framework on corruption measurement* è lo *standard* metodologico internazionale sviluppato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), in collaborazione con *partner* internazionali, per fornire una guida sistematica e armonizzata alla quantificazione del fenomeno corruttivo. A differenza dei modelli tradizionali basati unicamente sulla percezione, il *framework* adotta un approccio multidimensionale basato su dati oggettivi, evidenze statistiche e indicatori di *performance* istituzionale, con l'obiettivo primario di supportare gli Stati membri nel monitoraggio dei progressi relativi all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (SDG) 16.5 dell'Agenda 2030: *"Ridurre sostanzialmente la corruzione e la concussione in tutte le loro forme"*.

Con la Fondazione GIMBE[66], in data 7 aprile 2025, è stato stipulato un Protocollo d'intesa volto a studiare ed analizzare i dati dei contratti pubblici nel settore sanitario e osservarne le evoluzioni nel tempo e le eventuali distorsioni, previo scambio, in forma aggregata, delle informazioni contenute nella BDNCP e dei dati raccolti dalla Fondazione nell'ambito della sua attività di ricerca.

Con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, in data 2 maggio 2025 è stato sottoscritto un accordo di collaborazione volto a regolare lo scambio delle informazioni contenute nella BDNCP per finalità di ricerca scientifica in materia di equivalenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

In data 17 settembre 2025 è stato inoltre stipulato un Protocollo d'intesa con l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, finalizzato a regolare i rapporti di collaborazione su temi di interesse comune relativi all'applicazione della contrattazione collettiva nel settore dei contratti pubblici, con particolare riferimento all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 36/2023, in materia di corretta individuazione del CCNL nei bandi di gara e affidamenti.

Infine, nel corso del 2025 sono stati stipulati due Protocolli d'intesa "sperimentali" con enti locali territoriali insistenti nella Regione Puglia. Il primo, siglato il 26 giugno 2025 con la Prefettura di Foggia, l'ANCI, il Comune di Foggia, il Comune di Manfredonia, il Comune di Monte Sant'Angelo, il Comune di Mattinata, il Comune di Cerignola e il Comune di Orta Nova, è volto a promuovere presidi anticorruttivi presso i Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose. L'intento è quello di implementare la pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e realizzare iniziative formative e informative sui temi della cultura della legalità, rivolte anche alla cittadinanza, per il periodo successivo allo scioglimento.

Il secondo Protocollo d'intesa "sperimentale", invece, è stato siglato con l'Università del Salento, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani Puglia (ANCI Puglia), il Comune di Nociglia, il Comune di Alessano, il Comune di Corsano, il Comune di Cutrofiano, il Comune di Giuggianello, il Comune di Matino, il Comune di Miggiano, il Comune di Montesano Salentino, il Comune di Surbo e il Comune di Tricase, al fine di promuovere la cultura dell'etica e della legalità nel territorio. Tale collaborazione è stata strutturata principalmente su due livelli: da un lato, prevedendo l'organizzazione di attività formative per lo sviluppo delle competenze degli eletti/nominati all'esercizio delle funzioni di amministratore pubblico e, dall'altro, programmando l'elaborazione di un decalogo dell'amministratore locale contenente le regole di comportamento utili a guidare l'amministratore locale nell'esercizio del suo mandato.

2.7.1. Il Protocollo d'intesa ANAC-AGENAS

Nel corso del 2025, l'Autorità e l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), mediante la stipula, in data 14 marzo 2025, di un Protocollo d'intesa, hanno regolato le modalità di collaborazione e promozione di iniziative congiunte mirate alla corretta attuazione e applicazione della normativa concernente i prezzi di riferimento (PRif) di beni e servizi in ambito sanitario, quale presidio di razionalizzazione della spesa sanitaria, di prevenzione della corruzione, e di garanzia di trasparenza negli affidamenti di contratti pubblici di servizi e forniture.

In particolare, tale protocollo riguarda i seguenti ambiti di comune interesse: a) l'individuazione dei beni, compresi i dispositivi medici e i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN); b) l'elaborazione dei PRif, ivi compresi i prezzi di riferimento eventualmente previsti dalle convenzioni Consip, anche ai sensi di quanto disposto all'articolo 11 del decreto-legge n. 98/2011[67], alle condizioni di maggiore efficienza dei beni; c) la pubblicazione sul sito *web* istituzionale di ANAC dei prezzi unitari corrisposti dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi e, parimenti, sul sito *web* istituzionale delle aziende medesime.

La collaborazione tra ANAC e AGENAS attiene anche alla promozione e all'organizzazione comune di studi, eventi, *workshop* e iniziative, che promuovano i temi dell'analisi statistico-economica sulle tematiche della contrattualistica pubblica e della razionalizzazione della spesa pubblica in ambito sanitario e potrà estendersi ad altri ambiti di cooperazione nei settori di comune interesse.

66 GIMBE è una fondazione senza fini di lucro, che persegue lo scopo di favorire la diffusione e l'applicazione delle migliori evidenze scientifiche con attività indipendenti di ricerca, formazione e informazione scientifica, al fine di migliorare la salute delle persone e di contribuire alla sostenibilità di un servizio sanitario pubblico, equo e universalistico.

67 Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, *"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"*, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

2.8. LE INIZIATIVE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Nel corso dell'anno 2025, l'Autorità ha intrapreso diverse attività volte alla promozione della cultura della legalità.

In primo luogo, meritano di essere ricordate le numerose iniziative dei vari enti (Università, centri studi, organizzazioni del Terzo settore (ETS), etc.) che hanno beneficiato del patrocinio dell'Autorità. Tra queste ricordiamo:

- il convegno *"Codice degli Appalti, Correttivo, GPP e Prevenzione della Corruzione"*, tenutosi a Trani il 26 e 27 giugno 2025, con un seminario formativo incentrato su tematiche di attualità e rilevanza per le stazioni appaltanti e gli operatori pubblici coinvolti nei processi di affidamento di lavori, servizi e forniture;
- il convegno *"Giornata della Trasparenza 2025"*, tenutosi il 21 ottobre 2025 a Catania, presso la Sala Convegni del Palazzo della Regione Siciliana, a cui hanno partecipato esponenti accademici e rappresentanti di ANAC. Tema centrale dell'iniziativa è stato *"Il Codice di comportamento tra norma, cultura e responsabilità"*, con l'obiettivo di valorizzare il Codice di comportamento quale strumento di buona amministrazione, prevenzione della corruzione e rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni;
- il patrocinio concesso alla Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma (LUISS) per l'iniziativa denominata *"Master Universitario di II livello in compliance e prevenzione della corruzione nei settori pubblico e privato della Luiss School of Law - A.A. 2025-2026 (IX edizione)"*;
- il patrocinio concesso all'associazione *Transparency International Italia* per un evento che si è svolto a Roma il 9 dicembre 2025, con l'intento di promuovere il confronto e la riflessione tra istituzioni, imprese, enti, società civile e cittadini sullo stato della corruzione in Italia e discutere le pratiche più efficaci per prevenirla. Con l'occasione è stato anche presentato il progetto *"Alleanza civica contro la corruzione - Per un'Italia più trasparente"* che punta a costruire una rete di impegno condiviso e di cambiamento sistemico;
- il patrocinio concesso alla Regione Liguria per l'evento formativo, tenutosi a Genova il 9 giugno 2025, sul tema *"Le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza Indicatori di efficacia"*, finalizzato a fornire ai vari enti regionali strumenti corretti per un'attuazione uniforme della normativa anticorruzione sull'intero territorio regionale;
- il patrocinio concesso alla società Parma Infrastrutture S.p.A. per l'evento *"Il Codice dei Contratti Pubblici e il suo correttivo: bilancio di (circa) due anni di vigenza e nuove prospettive aperte dalla novella"*, tenutosi a Parma il 28 marzo 2025;
- il patrocinio concesso all'Associazione Protezione Diritti e Libertà Privacy APS[68], per l'iniziativa *"Ambasciatori di Privacy e Sicurezza Informatica - RPD dello studente"*, che prevede più incontri di formazione gratuita sulle tematiche della protezione e sicurezza dei dati personali, rivolti alle scuole primarie e secondarie presenti sul territorio italiano nell'arco temporale dell'anno scolastico 2025/2026;
- il patrocinio concesso al Comune di Padova in riferimento all'iniziativa denominata *"Duezerocinquezero 2025 - Forum Nazionale sull'Energia e sulla Sostenibilità"*, tenutasi a Padova, presso la sede del Centro Culturale Altinate/San Gaetano, nelle giornate del 2, 3, e 4 aprile 2025.

Inoltre, l'Autorità ha partecipato all'Assemblea annuale di ANCI, tenutasi a Bologna il 12, 13 e 14 novembre 2025.

L'iniziativa ha costituito una preziosa occasione per la divulgazione dei risultati conseguiti da ANAC sul territorio nazionale e per la promozione di utili strumenti di informatizzazione della strategia di prevenzione messi a disposizione delle amministrazioni comunali. In tale occasione sono stati, infatti, organizzati seminari aventi ad oggetto attività e progetti condotti da ANAC e di particolare interesse per i Comuni, quali, a titolo esemplificativo, il Piano Nazionale Anticorruzione 2025-2027, l'applicativo per la predisposizione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO, alcuni protocolli "sperimentali" di collaborazione e la Piattaforma Unica della Trasparenza.

68 Si tratta di un ente del Terzo settore che persegue, in forma associativa, finalità di promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché attività civiche, solidaristiche e di utilità sociale attraverso lo svolgimento continuato di attività di interesse generale, prevalentemente a favore degli associati e di terzi beneficiari; risulta iscritta nel Registro degli ETS, che forniscono misure di sostegno alle persone segnalanti, tenuto e istituito da ANAC il 23 ottobre 2023.

2.9. LA PARTECIPAZIONE ALL'*OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*

Il Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto (NAP) è uno strumento strategico con cui l'Italia, aderendo alla *Open Government Partnership*[69], si impegna a rendere la pubblica amministrazione più trasparente, partecipativa e responsabile, definendo obiettivi concreti come l'anticorruzione, l'innovazione digitale e il coinvolgimento civico.

In questo ambito, nel corso del 2025 ha preso avvio la fase di attuazione del 6° Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto 2024-2026 (6NAP – di seguito anche Piano), co-creato nell'ambito della *community* di pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile che partecipano al programma, in collaborazione con il *Forum* per il Governo Aperto.

Il nuovo Piano consolida il percorso avviato negli anni precedenti e si articola attorno a quattro assi strategici – trasparenza, innovazione, PNRR e disuguaglianze – con l'obiettivo di rafforzare l'integrità pubblica, la partecipazione civica e l'accesso ai dati.

In questo quadro, ANAC continua a svolgere un ruolo attivo sia nella *governance* del Piano, quale componente eletta nel *Forum*, sia nell'attuazione di specifici impegni. In particolare, l'Autorità contribuisce alle azioni volte a promuovere maggiore trasparenza nei processi decisionali e nei rapporti con i portatori di interesse, a rafforzare gli strumenti di prevenzione della corruzione e della cultura dell'integrità, nonché a valorizzare il patrimonio informativo pubblico – a partire dai dati della BDNCP – per favorire monitoraggio civico, *accountability* e riuso dei dati e per definire un nuovo modello di trasparenza.

Il 6NAP pone, inoltre, un accento significativo sull'innovazione tecnologica e sull'utilizzo avanzato dei dati, anche in relazione all'attuazione del PNRR e alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, generazionali e di genere. In tale contesto, ANAC contribuisce con la propria esperienza in materia di digitalizzazione, *open data* e costruzione di indicatori, sostenendo un approccio che integra trasparenza, analisi dei dati e partecipazione civica.

L'avvio operativo del Piano nel 2025 segna dunque una nuova fase di consolidamento, in cui le politiche di governo aperto si intrecciano sempre più strettamente con la trasformazione digitale e con il rafforzamento della capacità amministrativa.

L'Autorità è tra le organizzazioni responsabili per la realizzazione di alcuni impegni e collabora per l'attuazione di altri.

Insieme con Libera[70] e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ANAC guida l'impegno 2 per la *Diffusione della conoscenza dei fenomeni che minacciano l'integrità dei processi decisionali pubblici e rafforzamento delle competenze del personale delle Pubbliche Amministrazioni e delle Organizzazioni della Società Civile*, mettendo a sistema le proprie competenze in materia di prevenzione della corruzione, *whistleblowing* e gestione del rischio, collaborando con SNA e le organizzazioni della società civile alla definizione di linee guida, modelli formativi e strumenti operativi volti a integrare i presidi anticorruzione e antiriciclaggio, rafforzare la tutela del segnalante, promuovere la corretta gestione dei conflitti di interesse e sviluppare un quadro condiviso di competenze per l'integrità pubblica, in un'ottica di dialogo strutturato tra amministrazioni e monitoraggio civico.

Inoltre, l'Autorità contribuisce all'impegno 1 per il *Rafforzamento della trasparenza dei processi decisionali nei rapporti tra decisori pubblici e portatori d'interesse*, mettendo a disposizione la propria esperienza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, partecipando alla definizione di modelli organizzativi e *standard* di integrità per l'introduzione volontaria delle Agende Aperte nei PIAO, valorizzando le pratiche già sperimentate e sostenendo, anche attraverso la Comunità di Pratica dei RPCT – Responsabili della prevenzione della

69 *Open Government Partnership* è una *partnership* nata nel 2011 su iniziativa di *leader* governativi e rappresentanti della società civile che si sono uniti per promuovere una *governance* trasparente, partecipativa, inclusiva e responsabile, con l'intento di aiutare governi e i cittadini a collaborare per costruire società più aperte, resilienti e prospere attraverso l'emancipazione, la collaborazione e la responsabilità. Attualmente comprende 74 Paesi e 150 governi locali, tra i quali l'Italia, che rappresentano oltre due miliardi di persone, e migliaia di organizzazioni della società civile.

70 *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, è una rete nata nel 1995 di associazioni, cooperative sociali, movimenti e gruppi, scuole, sindacati, diocesi e parrocchie, gruppi scout, coinvolti in un impegno contro le mafie, la corruzione, i fenomeni di criminalità e chi li alimenta, e per la giustizia sociale, la ricerca di verità, la tutela dei diritti, una politica trasparente, una legalità democratica fondata sull'uguaglianza, una memoria viva e condivisa, una cittadinanza all'altezza dello spirito e delle speranze della Costituzione.

corruzione e trasparenza[71], un percorso metodologico condiviso volto a rafforzare *accountability*, gestione dei conflitti di interessi e trasparenza delle relazioni tra decisori pubblici e portatori di interesse.

ANAC collabora anche all'attuazione dell'impegno 4 per la *Definizione e diffusione di competenze e sviluppo del* commitment *della dirigenza pubblica verso le politiche di apertura*, guidato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dalla SNA e dall'Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica (AIP2)[72], per favorire la diffusione delle competenze sul governo aperto nella pubblica amministrazione e nella società civile, puntando a istituzionalizzare e rafforzare – anche nella formazione iniziale della dirigenza e nella formazione continua – percorsi strutturati su trasparenza, integrità, partecipazione e digitalizzazione, così da radicare stabilmente questi valori nella cultura amministrativa e nei processi decisionali.

Altro impegno che vede la partecipazione attiva di ANAC è quello per la *Promozione dell'inclusività e dei diritti nell'accesso alle tecnologie e nell'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale*, che affronta la necessità di governare in modo consapevole e inclusivo l'adozione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione e nelle politiche pubbliche, promuovendo valutazioni di impatto, analisi dei *bias* e processi partecipativi *multi-stakeholder* per garantire che lo sviluppo e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale siano coerenti con la tutela dei diritti fondamentali, l'equità e i principi del governo aperto.

Inoltre, ANAC guida - insieme ad AgID, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) e alle associazioni *onData*[73] e *Monithon*[74] - l'impegno *Promuovere il ruolo delle nuove tecnologie e dei dati come bene comune per favorire le pratiche di governo aperto*, che mira a rafforzare la collaborazione paritetica tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile per migliorare qualità, fruibilità e interoperabilità dei dati pubblici – in particolare quelli relativi al PNRR e agli investimenti – trasformandoli in uno strumento effettivo di *accountability*, monitoraggio civico e prevenzione della corruzione. Attraverso tavoli di confronto strutturati e la co-creazione di *vademecum* e linee guida su indicatori, *red flags* e standard semantici, l'iniziativa intende facilitare l'uso consapevole degli *open data*, promuovere una pubblicazione più strutturata e aggiornata delle informazioni e consolidare una cultura condivisa del dato come bene comune a supporto del valore pubblico.

Nell'ambito dello stesso obiettivo, l'Autorità collabora alla realizzazione dell'impegno *Promuovere un nuovo modello di trasparenza incentrato sul valore pubblico e sulla partecipazione della società civile*, volto a ripensare il modello vigente di trasparenza, oggi prevalentemente centrato sugli atti amministrativi, per orientarlo maggiormente alla misurazione e comunicazione del valore pubblico e degli impatti delle politiche. L'iniziativa prevede, da un lato, la definizione di una proposta di revisione complessiva del modello, con razionalizzazione degli obblighi e maggiore interoperabilità dei dati, e dall'altro la sperimentazione di *dashboard* e strumenti digitali per rendere le informazioni più comprensibili, confrontabili e utili ai fini della partecipazione e del monitoraggio civico, in coerenza con i principi dell'*open government.* Tale percorso sarà, inoltre, messo a fattor comune con gli sviluppi relativi alla Piattaforma Unica della Trasparenza, al fine di garantire coerenza, integrazione e sostenibilità delle soluzioni proposte.

---

71 È una comunità realizzata da SNA, in ottemperanza alle indicazioni contenute nel PNRR e in attuazione del 5° Piano di Azione Nazionale per il governo aperto, come strumento per la condivisione e lo scambio di esperienze tra pari, apprendimento collaborativo e disseminazione di conoscenza. Essa si pone come osservatorio qualificato della situazione attuale, con particolare riferimento alla fase di attuazione del PNRR e dei rischi di caduta dell'integrità, e come luogo di sperimentazione di modelli innovativi di prevenzione della corruzione (formazione, partecipazione, nuove sfide dell'anticorruzione, analisi dei rischi di riciclaggio connessi alla corruzione), soprattutto attraverso la sinergia tra amministrazioni diverse, il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e la condivisione (e realizzazione) di buone pratiche ed esperienze rilevanti.

72 L'*Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica è una associazione di promozione sociale senza fini di lucro, nata nel 2011, allo scopo di promuovere e migliorare la pratica della partecipazione pubblica e della democrazia deliberativa da parte di soggetti individuali, collettivi e istituzionali in relazione a questioni di interesse pubblico ai diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale). In particolare, l'Associazione persegue questa finalità tramite iniziative di diffusione della cultura della partecipazione, pubblicazioni, attività online, attività di formazione, assistenza tecnica e ricerca.*

73 *OnData* è un'associazione che promuove l'apertura dei dati pubblici per renderli accessibili a tutte e tutti. I suoi soci e socie sono giornalisti, sviluppatori, funzionari pubblici, professionisti, ma soprattutto attiviste e attivisti, che vivono e operano in Italia e all'estero. Essa realizza progetti sfruttando la tecnologia per promuovere e abilitare la cittadinanza digitale, la partecipazione civica e la trasparenza della pubblica amministrazione, attraverso tecnologie *open source* per realizzare i propri progetti, creazione di processi partecipativi *online* e *offline* per la promozione della cultura dei dati e sollecitazione alla pubblica amministrazione affinché rilasci il proprio patrimonio informativo secondo il paradigma degli *open data*.

74 *Monithon* è un'iniziativa indipendente e *non profit* che, dal 2013, sviluppa metodi e strumenti per il monitoraggio civico dei fondi pubblici, fruibili da tutti i cittadini al fine di valutare l'efficacia degli interventi e contribuire a migliorare le decisioni pubbliche.

3 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

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

La prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità pubblica sono tra i settori che, nell'ultimo decennio, hanno visto incrementare maggiormente la cooperazione internazionale, sia a livello multilaterale che bilaterale.

ANAC contribuisce allo sviluppo di queste sinergie, innanzitutto, in virtù delle funzioni attribuitele dall'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 190/2012[1], il quale stabilisce espressamente che essa *"collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti"*, ma anche in considerazione delle previsioni contenute nell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazione Unite contro la corruzione (UNCAC)[2].

Anche per questo motivo l'Autorità è inserita nell'elenco dell'Agenzia specializzata in materia delle Nazioni Unite, l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)[3], relativo alle istituzioni nazionali che si occupano di prevenzione della corruzione.

ANAC è, inoltre, *focal point* e referente per le principali iniziative internazionali in materia di prevenzione della corruzione e di contratti pubblici, nell'ambito delle attività della Commissione europea, del Consiglio d'Europa, del *Groupe d'Etats contre la corruption* (GRECO)[4] e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o OECD)[5], nonché delle altre organizzazioni internazionali e *fora* che si occupano di queste materie.

Nel 2025, proseguendo e rafforzando il percorso intrapreso negli anni, l'Autorità ha continuato a costruire e alimentare la rete di rapporti internazionali che hanno contribuito al miglioramento dell'immagine dell'Italia e al conseguimento di importanti riconoscimenti, sia nell'ambito dei rapporti multilaterali sia dei rapporti bilaterali.

L'azione internazionale si è articolata lungo tre direttrici principali: la partecipazione ai processi e alle reti dell'Unione europea, il rafforzamento delle relazioni bilaterali con autorità omologhe e istituzioni di Paesi terzi e il contributo ai principali consessi multilaterali dedicati al contrasto alla corruzione: nel seguito verranno descritte brevemente alcune delle più rilevanti iniziative internazionali a cui ha partecipato l'Autorità nel 2025.

---

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

2 C.d. Convenzione di Merida, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata in Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116. Essa costituisce lo strumento giuridico globale più importante per combattere la corruzione, attraverso promozione di misure preventive, criminalizzazione delle condotte illecite, cooperazione internazionale e recupero dei beni illecitamente sottratti.

3 L'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e crimine è un'agenzia delle Nazioni Unite fondata nel 1997 dalla fusione tra il Programma delle Nazioni Unite per il controllo della droga e il Centro per la prevenzione della criminalità. Ha sede a Vienna ed opera in tutte le regioni del mondo attraverso una vasta rete di uffici sul campo. Per il novanta per cento del suo bilancio si basa su contributi volontari, provenienti in particolare dai governi nazionali.

4 Il Gruppo di Stati contro la corruzione è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa al fine di monitorare l'osservanza degli *standard* anticorruzione dell'organizzazione da parte degli Stati membri. Esso ha l'obiettivo di rafforzare la capacità dei propri membri di contrastare la corruzione garantendo, attraverso un processo dinamico di valutazione e pressione reciproca tra pari, il rispetto delle norme del Consiglio d'Europa in materia; concorre all'individuazione delle lacune nelle politiche nazionali di contrasto alla corruzione, esortando così gli Stati ad attuare le necessarie riforme legislative, istituzionali e operative; è anche un *forum* per la condivisione delle migliori prassi in ambito di prevenzione e accertamento della corruzione.

5 L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o OECD) è un›organizzazione internazionale con sede a Parigi che raggruppa 38 Paesi industrializzati per promuovere politiche che migliorino il benessere socioeconomico, la stabilità finanziaria, l›occupazione e il commercio globale. Fondata nel 1961, funge da *forum* consultivo per analizzare dati e definire *standard* internazionali su economia, istruzione e fisco.

3.2. LE INIZIATIVE PER L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI MERIDA

Anche nell'anno 2025 l'Autorità per quanto di propria competenza, ha partecipato alle principali iniziative di cooperazione nell'ambito della UNCAC e dell'UNODC, oltre che, più in generale, del consesso delle Nazioni Unite.

In ambito UNODC, ANAC ha fornito i contributi di propria competenza per i *meeting e working group* UNODC in materia di prevenzione della corruzione e integrità pubblica. Tra i temi trattati, sono stati presentati alla comunità internazionali le caratteristiche e le novità del sistema di prevenzione della corruzione, un *focus* specifico sul sistema normativo e sulle buone pratiche in tema di *whistleblowing*, le iniziative intraprese, unitamente agli altri *partner* di progetto[6], nella misurazione della corruzione e nella costruzione di indicatori di rischio e le migliori pratiche sviluppate in tema di integrità dei contratti pubblici.

Tra le altre iniziative, vale la pena menzionare la partecipazione dell'Autorità alle attività di *follow-up* del processo globale per l'adozione e implementazione del *framework* delle Nazioni Unite per la misurazione della corruzione e, nell'ambito della delegazione italiana, alla *Eleventh session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, che si è tenuta a Doha dal 15 al 19 dicembre 2025.

La conferenza, focalizzata sul tema *Shaping Tomorrow's Integrity* ha riunito rappresentanti di governi, autorità e istituzioni di prevenzione della corruzione, organizzazioni internazionali e società civile per esaminare l'attuazione della Convenzione, condividere strumenti innovati e buone pratiche, nonché rafforzare la cooperazione interistituzionale e internazionale a livello multilaterale e bilaterale.

Nell'ambito della Conferenza, ANAC ha organizzato e preso parte a due *special event*.

Il primo di questi, *Anti-Corruption Frameworks and Strategies within the European Union: from design to implementation* – co-organizzato con la Commissione europea, *National Transparency Authority* (NTA) della Grecia e *Anti-Corruption Agency* (AFA) della Francia – ha fornito una panoramica dei recenti sviluppi in materia di anticorruzione dell'Unione europea, e una panoramica delle esperienze nazionali di Italia, Grecia e Francia nella progettazione, attuazione e valutazione delle strategie di prevenzione della corruzione. Lo *special event* è stato, inoltre, una prima occasione per discutere gli *standard* e i meccanismi di coordinamento tra la strategia anticorruzione che la Commissione Europea adotterà nel 2026 e le strategie nazionali.

Il secondo *special event*, dal titolo *Countering Corruption in Public Procurement through Risk Management*, si è focalizzato sul ruolo cruciale svolto dalle autorità anticorruzione nella prevenzione e contrasto della corruzione negli appalti pubblici, uno dei settori più esposti al rischio di corruzione. Nel corso dell'evento, ANAC, NTA, AFA, OECD, *Open Contracting Partnership* (OCP)[7], partendo da casi concreti, hanno messo in luce e condiviso esperienze su come efficaci quadri di gestione del rischio contribuiscano a salvaguardare le risorse pubbliche, promuovere la trasparenza e rafforzare l'integrità degli appalti.

A margine dei lavori della Conferenza e su richiesta delle controparti, ANAC ha avuto bilaterali e incontri tecnici con organizzazioni internazionali e istituzioni nazionali di numerosi Paesi presenti alla Conferenza degli Stati Parte (CoSP), tra cui UNODC e le autorità omologhe di Ucraina, Lituania, Francia, Portogallo, Grecia, Palestina, Emirati Arabi.

In occasione della CoSP, si è inoltre tenuto parallelamente il *meeting* del *Network of Corruption Prevention Authority* (NCPA), a cui ANAC ha partecipato con un intervento specifico nella sessione sui rischi di corruzione nei settori sanità ed educazione.

La CoSP è stata, inoltre, preceduta dalla riunione del Consiglio esecutivo, dall'Assemblea generale e dalla Conferenza annuale dell'*International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA), di cui si parlerà più diffusamente nel successivo paragrafo 3.4.3.

6 Si tratta 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*, di cui si tratterà più diffusamente nel capitolo 4 di questa relazione.

7 *Open Contracting Partnership* è un'organizzazione *non profit* indipendente che opera in oltre 50 Paesi, con l'intento di assicurare che il denaro pubblico sia speso in modo equo ed efficace per i contratti pubblici, ottenendo risultati di spesa pubblica migliori a beneficio della collettività.

3.3. LE ATTIVITÀ E LE COLLABORAZIONI IN AMBITO EUROPEO

Anche nell'anno 2025 ANAC ha confermato il proprio ruolo nel contesto comunitario, partecipando in modo continuativo alle iniziative promosse dalla Commissione europea e alle reti tematiche dedicate alla *governance* degli appalti pubblici, all'etica pubblica e alla prevenzione della corruzione.

Come anticipato, particolare attenzione è stata posta alla digitalizzazione dei processi amministrativi come misura per la prevenzione della corruzione, insieme alla promozione delle politiche di trasparenza e interoperabilità dei dati e all'uso strategico del *procurement* come leva per le politiche pubbliche.

Innanzitutto, in considerazione delle specifiche competenze e funzioni istituzionali, l'Autorità è coinvolta nella stesura del *Rule of Law Report*, il rapporto annuale con il quale la Commissione europea esamina gli sviluppi, in tutti gli Stati membri dell'Unione, e (dal 2022) offre raccomandazioni concrete, relativi alle quattro aree chiave per lo stato di diritto: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei *media* e le altre questioni istituzionali legate ai controlli e agli equilibri.

3.3.1. L'impegno nei *network* europei per la *governance* dei contratti pubblici

Nel mese di gennaio 2025, ANAC ha organizzato a Bruxelles, insieme con altri organismi omologhi che hanno aderito alla rete, l'evento inaugurale di lancio del *Public Procurement Network* (PPN)[8], rete informale di istituzioni di 15 Paesi europei orientata alla condivisione di conoscenze e *best practices* nel settore degli appalti pubblici. All'Autorità è stato affidato il compito di coordinare la rete per il 2025, insieme all'omologa autorità portoghese *Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.* (IMPIC, I.P.)[9].

In tale contesto, l'Autorità ha contribuito all'impostazione delle attività della rete e alla definizione delle sue priorità, con un'attenzione specifica alla rimozione delle barriere interne al mercato unico e al rafforzamento della cooperazione amministrativa.

Insieme all'avvio della rete, è stato creato uno spazio di collaborazione sulla piattaforma della Commissione europea *Big Buyers Platform*, per lo scambio strutturato di informazioni e documenti tra le istituzioni partecipanti.

Gli incontri della rete sono stati dedicati alla condivisione di conoscenze ed esperienze su tematiche di particolare interesse per le autorità di regolazione degli appalti pubblici, quali la professionalizzazione degli operatori del settore, la revisione delle direttive, la digitalizzazione e l'impiego dell'intelligenza artificiale.

3.3.2. La partecipazione ai tavoli di lavoro della Commissione europea

ANAC nel corso del 2025 ha mantenuto un ruolo attivo nel gruppo consultivo di esperti di *e-procurement* della Direzione generale GROW della Commissione europea[10] (EXEP) ed in quello degli esperti di *public procurement* (EXPP), contribuendo in particolare al sottogruppo dedicato alla revisione dei formulari per la raccolta dati e la pubblicazione degli appalti sul *Tenders Electronic Daily* (TED) per il gruppo EXEP, per rendere i formulari più adatti al monitoraggio degli appalti, anche sotto il profilo della sostenibilità e ai lavori per i regolamenti per lo strumento di gestione delle emergenze nel mercato unico (SMEI) e per la reciprocità negli scambi commerciali.

Il gruppo EXPP è un organismo consultivo istituito dalla Commissione europea composto da rappresentanti governativi degli Stati membri e incaricato di fornire consulenza tecnica e operativa sulla politica degli appalti pubblici e sull'attuazione delle direttive in materia, contribuendo con competenze tecniche e osservazioni di *policy* al processo di modernizzazione e allineamento delle normative europee sugli appalti pubblici.

---

8 Il *Public Procurement Network* (PPN) è una coalizione informale di rappresentanti dei paesi membri dello Spazio Economico Europeo (SEE). Questa rete è progettata per promuovere il dibattito su vari aspetti degli appalti pubblici, tra cui quelli legali, digitali, dei dati e delle politiche nazionali. Riunendo diverse parti interessate, la rete mira a creare un ambiente collaborativo in cui condividere le migliori pratiche, esplorare nuovi sviluppi e rivedere e migliorare le politiche nazionali ed europee.

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

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

Il *Multistakeholder Expert Group on e-procurement* (EXEP) è un gruppo consultivo formato da rappresentanti di istituzioni pubbliche, imprese, *partner* sociali e organizzazioni della società civile, costituito dalla Commissione europea per sostenere lo sviluppo e l'attuazione di strumenti, *standard* e *best practices* per l'*e-procurement* nell'Unione, contribuendo con osservazioni tecniche e orientamenti operativi volti a migliorare l'interoperabilità, la trasparenza e l'efficienza delle procedure di appalto digitali a livello europeo.

In questo contesto, l'Autorità ha partecipato ai lavori preliminari avviati dalla Commissione europea per la revisione delle direttive sugli appalti pubblici, contribuendo alle attività di confronto tecnico e di analisi del quadro normativo vigente.

Tale partecipazione si è svolta sia a livello nazionale sia a livello europeo, attraverso il coinvolgimento in consultazioni, tavoli di lavoro e iniziative di coordinamento finalizzate a individuare possibili linee di aggiornamento in coerenza con le priorità dell'Unione in materia di semplificazione, trasparenza, sostenibilità e utilizzo strategico del *procurement*.

Inoltre, ha partecipato alle riunioni del gruppo di lavoro nazionale per l'implementazione del quadro di regolazione per la decarbonizzazione (*Net Zero Industry Act*, NZIA[11]), che introduce tra l'altro disposizioni in materia di appalti pubblici verdi. In particolare, il NZIA prevede l'uso obbligatorio di criteri non di prezzo nelle procedure di appalto per tecnologie pulite ed energie rinnovabili, attribuendo alla Commissione europea il compito di definire requisiti minimi di sostenibilità ambientale e criteri di resilienza nelle procedure di *procurement* pubblico.

Nel mese di gennaio 2025, ANAC ha partecipato a Bruxelles al seminario finale del percorso per la promozione del *procurement* strategico, presentando l'esperienza di pubblicazione dei dati sull'inclusione di misure per la parità di genere e generazionale negli appalti pubblici e come questi dati abbiano stimolato il coinvolgimento della società civile.

Nel corso del successivo mese di giugno, l'Autorità ha ospitato presso la propria sede l'incontro annuale di verifica sullo stato della digitalizzazione degli appalti pubblici in Italia, a cui hanno partecipato la Direzione generale GROW della Commissione europea e le amministrazioni italiane coinvolte nell'ecosistema nazionale dell'*e-procurement*. L'incontro ha rappresentato un momento di confronto approfondito sul grado di avanzamento della digitalizzazione, sul ruolo dei diversi attori istituzionali e sulle prospettive di integrazione con i sistemi europei, anche alla luce dei processi di revisione normativa in corso a livello dell'Unione.

Inoltre, ha partecipato ai lavori del gruppo consultivo EXEP nel mese di giugno a Lisbona, dove sono state affrontate, tra le principali tematiche, la digitalizzazione delle procedure, l'interoperabilità dei dati e l'integrazione dei criteri di sostenibilità nel *procurement* pubblico.

Nel settembre 2025 l'Autorità ha svolto una doppia missione in Portogallo partecipando al terzo *meeting* del *Public Procurement Network* (PPN) e al sesto *Interdisciplinary Symposium on Public Procurement*, entrambi tenutisi a Lisbona dal 17 al 19 settembre. Alla missione hanno preso parte il Presidente e altri rappresentanti dell'Autorità, con interventi e contributi tecnici su temi chiave quali la digitalizzazione negli appalti pubblici e la professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

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

11 Il *Net-Zero Industry Act* (NZIA), in vigore dal 29 giugno 2024, è il regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724. Esso mira ad accelerare la produzione interna di tecnologie pulite (pannelli solari, eolico, batterie, pompe di calore) e a coprire almeno il 40% del fabbisogno europeo entro il 2030, riducendo la dipendenza da fornitori esterni.

3.4. LE RETI SOVRANAZIONALI PER L'INTEGRITÀ E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.4.1. *European Network for Public Ethics*

L'*European Network for Public Ethics* (ENPE), la rete europea per l'etica pubblica, lanciata nel giugno 2022 e presieduta dal Presidente di ANAC dall'ottobre 2024, riunisce 18 istituzioni degli Stati membri dell'Unione europea, attive nella promozione dell'integrità e della trasparenza nel settore pubblico. Di queste, 15 sono membri del *network* e 3 ricoprono lo *status* di osservatore. Dal 2023 è entrato a far parte della rete, come osservatore, anche il Mediatore europeo[12].

La rete, oltre a promuovere una cultura dell'integrità pubblica e a perseguire l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'Unione europea nella prevenzione della corruzione, mira a proporsi come interlocutore privilegiato delle autorità europee sui temi dell'integrità, della trasparenza e dell'etica pubblica.

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

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

Nel rispetto di tale visione, ANAC, in qualità di presidente della rete, ha avviato nel 2025 una proficua interlocuzione con le istituzioni europee, volta a far conoscere l'attività della rete e, nel contempo, ad offrire alcuni utili elementi di riflessione nella delicata fase di approvazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione COM (2023) 234 del 3 maggio 2023[13].

Il dialogo avviato si è concretizzato nella trasmissione, alla relatrice della proposta di direttiva e al Commissario europeo per la democrazia, la giustizia, lo stato di diritto e la tutela dei consumatori, rispettivamente nei mesi di giugno e agosto 2025, di un documento illustrativo delle migliori pratiche adottate dagli Stati membri rappresentati all'interno di ENPE, con particolare riferimento all'istituto del *pantouflage*, alle dichiarazioni patrimoniali da parte dei funzionari pubblici, nonché alla prevenzione e gestione dei conflitti di interesse.

Si è inteso, in tal modo, offrire il contributo della rete alla definizione di *standard* minimi per l'attuazione delle misure preventive, in assenza dei quali la notevole disomogeneità nelle strategie attuate dai diversi Stati membri rischia di minare l'efficacia dell'intero sistema anticorruzione istituito dall'Unione europea.

Merita una menzione speciale, inoltre, l'impegno profuso da ANAC nella realizzazione del sito *web* istituzionale del *network*, in coerenza con gli obiettivi programmatici della presidenza enunciati nell'*Action Plan* di ottobre 2024. Detto sito, attualmente in fase di implementazione, fungerà sia da luogo di incontro virtuale per i membri, dove potranno trovare aggiornamenti e comunicare rapidamente con la Presidenza e il Segretariato, sia da strumento per aumentare la visibilità internazionale della rete, diffondendo la conoscenza della sua missione e delle sue attività in tutto il mondo.

Il sito *web*, già annunciato durante una riunione della rete tenutasi il 27 marzo 2025 - nell'ambito della quale i membri hanno avuto l'opportunità, tra l'altro, di riflettere sulle tematiche discusse nell'*OCSE Integrity Forum* allora in corso - è stato ufficialmente presentato da ANAC nella cornice della sessione plenaria, tenutasi a Budapest il 17 ottobre 2025 a margine della Conferenza annuale di ENPE, che lo scorso anno è stata organizzata

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

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

dall'Autorità per l'Integrità dell'Ungheria sul tema *From policy to practice: Effective Conflict of Interest Control and Oversight to Combat Corruption*.

Tale conferenza, alla cui realizzazione ANAC ha fornito un contributo significativo, ha costituito un'importante occasione per riflettere sull'esigenza di un rafforzamento del controllo sui conflitti di interesse come strumento chiave nella lotta alla corruzione in Europa.

3.4.2. *Network for Integrity*

Il *Network for Integrity* (NFI) è uno spazio di cooperazione che riunisce 18 istituzioni (16 membri e 2 osservatori) che svolgono compiti relativi alla promozione dell'integrità, della trasparenza e dell'etica dei funzionari pubblici. La rete è stata istituita a Parigi il 9 dicembre 2016 dai 13 membri fondatori, in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione; di essa può far parte qualsiasi istituzione pubblica purché si occupi di prevenzione della corruzione e trasparenza, svolga il proprio mandato in piena indipendenza, senza subire interferenze da parte del governo e non sia un organo giudiziario.

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

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

Nel corso dell'anno 2025 ANAC, che detiene la presidenza del *network* dal mese di dicembre 2024, si è dedicata essenzialmente alla definizione di questioni organizzative, funzionali ad assicurarne la piena operatività e ad accrescere le potenzialità di intervento e di impatto su scala globale.

In primo luogo, l'Autorità ha organizzato e gestito la votazione per la vicepresidenza della rete, che riveste particolare importanza, attesa la previsione statutaria relativa all'automatico subentro del vicepresidente nella presidenza al termine del mandato biennale.

Dal momento che l'ultima sessione plenaria non ha potuto tenersi in presenza in Messico a causa dell'imminente chiusura dell'*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) del Messico, non è stato possibile procedere alla procedura di elezione prevista dall'articolo 14 dello Statuto, che prevede l'elezione, a maggioranza dei due terzi dei membri presenti, di un membro diverso dal presidente durante una sessione plenaria.

Di conseguenza, ANAC si occupata della gestione dell'elezione mediante una procedura *online* che ha garantito la piena trasparenza, all'esito della quale, tra i candidati *High Inspectorate for the Declaration and Audit of Assets and Conflicts of Interests* (HIDAACI) dell'Albania e *Anti-Corruption Bureau* (ACB) dell'ex repubblica sovietica Georgia, è risultata eletta alla vicepresidenza della rete l'Autorità albanese.

Un'ulteriore questione strettamente correlata alla *governance* e alle strategie di comunicazione del *network* affrontata da ANAC nel corso del 2025 è stata quella di provvedere all'aggiornamento dei contenuti del sito *web* istituzionale della rete. A tal fine l'Autorità, già subentrata al precedente gestore nella titolarità del dominio del sito *web* e nei servizi di *hosting*, sta attualmente provvedendo, alla revisione degli aspetti grafici e contenutistici del sito *web*.

L'obiettivo, anche in questo caso, è quello di dotare la rete di uno strumento aggiornato e dinamico che, in coerenza con quanto enunciato nella *strategic vision* presentata a dicembre 2024, favorisca e semplifichi il dialogo interno e, insieme, renda il *network* più attraente per gli osservatori esterni.

3.4.3. *International Association of Anti-Corruption Authorities*

L'Autorità detiene anche la vicepresidenza – con compiti di coordinamento riferiti all'Europa occidentale – della *International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA), un'importante rete che ha la missione di promuovere l'attuazione della UNCAC, facilitando lo scambio di esperienze e migliori pratiche tra le autorità per la prevenzione e la lotta alla corruzione di tutto il mondo.

Nel corso del 2025 ANAC, grazie alla positiva circostanza di essere contemporaneamente presidente dell'ENPE e del NFI, nonché vicepresidente dell'IAACA, si è trovata nella eccezionale posizione di poter costruire collegamenti tra le tre diverse reti, con la possibilità di nuove e proficue sinergie, come già evidenziato dal Presidente nel corso del *1st IAACA ExCo Meeting of 2025* tenutosi il 15 maggio 2025.

In questa direzione l'Autorità ha costantemente lavorato, coinvolgendo i membri di IAACA in tutte le più rilevanti iniziative promosse nell'ambito delle reti sovranazionali che la stessa presiede. Tale impegno si è concretizzato, tra l'altro, nella partecipazione, in qualità di *keynote speaker*, del Segretario generale di IAACA alla citata Conferenza annuale di ENPE del 16 ottobre 2025.

Il Presidente di ANAC ha, inoltre, preso parte alla 12° Conferenza annuale della IAACA, che si è svolta a Doha il 13 dicembre 2025 sul tema *Integrity for the Future: Innovation, Collaboration & Action against Corruption*, intervenendo nel *panel* della Sessione plenaria dal titolo *Building Bridges: Strengthening International Cooperation for a Corruption-Free World*, nell'ambito del quale ha evidenziato l'opportunità di valorizzare l'utilizzo dei più avanzati strumenti digitali nell'ottica di una più efficace ed incisiva cooperazione internazionale in materia di prevenzione della corruzione.

3.4.4. *Network of Corruption Prevention Authorities*

Il *Network of Corruption Prevention Authorities* (NCPA) è un'organizzazione globale istituita nel 2018, su iniziativa delle autorità anticorruzione di Italia (ANAC), Francia (AFA) e Serbia (ACAS), con il sostegno del GRECO del Consiglio d'Europa.

Tale rete, che conta attualmente 32 membri provenienti da diversi continenti, oltre a *partner* e osservatori, persegue l'obiettivo di promuovere la cooperazione internazionale attraverso lo scambio sistematico di informazioni, buone pratiche e metodologie per la prevenzione della corruzione.

Nel corso del 2025 ANAC ha partecipato alle riunioni tecniche e agli scambi di informazione su strumenti e buone pratiche per prevenire la corruzione nell'ambito del *network*. Le attività sono culminate con la plenaria e con il *meeting* annuale del *network* a cui l'Autorità ha partecipato con un intervento specifico nella sessione sui rischi di corruzione nei settori sanità ed educazione.

3.4.5. *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities*

Il *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA) è una rete europea, istituita nel 2019, che riunisce oltre 30 autorità nazionali, allo scopo di promuovere l'integrità pubblica, rafforzando la tutela dei *whistleblowers*, armonizzare le regole di prevenzione della corruzione e sviluppare standard comuni in Europa. Essa agisce come piattaforma di scambio di conoscenze in materia e funge da interlocutore con la Commissione europea.

ANAC ha continuato a partecipare attivamente alla rete europea *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA), animandone tutte le iniziative e contribuendo alla circolazione di conoscenze ed esperienze nella fase particolarmente delicata ed importante di implementazione da parte degli Stati della direttiva europea in materia.

3.5. LE COLLABORAZIONI CON IL CONSIGLIO D'EUROPA, L'OECD E CON IL G20

ANAC, per quanto di propria competenza, ha seguito i lavori del Consiglio d'Europa - GRECO, l'organo di controllo che monitora il rispetto da parte degli Stati membri delle norme anticorruzione e degli *standard* elaborati dal Consiglio stesso.

In particolare, nell'ambito del *Fifth evaluation round on Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, l'Autorità, in collaborazione con il Ministero della Giustizia, ha partecipato alla sistematizzazione del contributo italiano fornito ai valutatori in vista del *follow-up* sul *report* sull'Italia e approvato dal CoE-GRECO, oltre ad aver coadiuvato le iniziative di formazione dei valutatori del CoE-GRECO sul prossimo ciclo di valutazione, che verterà sulla prevenzione della corruzione a livello sub-nazionale.

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

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

Il Presidente di ANAC ha anche preso parte, il 28 febbraio 2025, presso il MAXXI di Roma, all'edizione annuale dello *Zero Corruption Forum*, organizzato da *Business at OECD* (BIAC)[14] e Autostrade per l'Italia (ASPI) con il patrocinio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), intervenendo nella sessione dei lavori dedicata a *Innovative Solutions for Business Integrity*.

I temi della corruzione e delle minacce all'integrità pubblica hanno trovato uno spazio rilevante e particolare visibilità anche nell'anno 2025 nell'ambito del G20. Di corruzione si occupa in particolare il Gruppo di lavoro anticorruzione (*Anti-Corruption Working Group* – ACWG G20) con lo scopo di analizzare l'impatto della corruzione sulla crescita economica e su tutti gli aspetti del tessuto socioeconomico dei Paesi aderenti ed in generale del contesto internazionale.

ANAC ha seguito tale attività tramite il tavolo in materia di anticorruzione del MAECI e la partecipazione ai *meeting* internazionali dell'ACWG, contribuendo alla redazione dei documenti poi adottati dal G20.

In particolare, nell'ambito di tali lavori, si sottolinea l'evidenziazione come *best practices* internazionali dei contributi di ANAC e del modello italiano in materia di *whistleblowing*, prevenzione della corruzione negli appalti pubblici e procedure di gestione e destinazione sociale dei beni confiscati al crimine organizzato.

3.6. LE INIZIATIVE DI *CAPACITY BUILDING* PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

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

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

14 *Business at OECD* (BIAC) è l'ente istituzionale per le imprese dell'OCSE, fondato nel 1962. Si impegna a promuovere politiche che consentano alle imprese di ogni dimensione e settore di contribuire alla crescita economica, allo sviluppo sostenibile e alla prosperità sociale. Attraverso BIAC, le federazioni nazionali di imprese e datori di lavoro, che rappresentano oltre 10 milioni di aziende, forniscono prospettive sui dibattiti politici all'avanguardia dell'OCSE che plasmano le economie di mercato e hanno un impatto sulla *governance* globale. Le competenze di BIAC sono arricchite dai contributi di un'ampia gamma di organizzazioni internazionali del settore.

Nel tempo, alcune di esse sono prevenute da autorità e istituzioni di Paesi dell'America Latina e si sono svolte sia in ambito bilaterale che multilaterale, ovvero nel quadro di iniziative di assistenza tecnica promosse da organizzazioni e istituzioni internazionali quali Unione europea, Organizzazione Internazionale Italo–latino americana (IILA)[15], *United States Agency for International Development* (USAID)[16], Programma *Falcone-Borsellino*[17].

Le iniziative di cooperazione, attivate su richiesta delle controparti nazionali e internazionali, hanno avuto ad oggetto temi legati sia alla prevenzione della corruzione che al settore dei contratti pubblici ed hanno attinto al patrimonio di conoscenze ed esperienze dell'Italia e di ANAC, riconosciuto a livello globale.

Nel novero di tali iniziative si ascrivono le richieste che provengono ad ANAC nell'ambito del programma della Commissione europea *EL PAcCTO 2.0*, programma di cooperazione internazionale e assistenza Europa-America Latina contro la criminalità organizzata transnazionale, promosso e finanziato dall'Unione europea con l'obiettivo di contribuire alla sicurezza e alla giustizia in America Latina, al rafforzamento delle istituzioni e al miglioramento delle relazioni con i Paesi dell'Unione.

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

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

In tale contesto, anche nel 2025, sono pervenute ad ANAC specifiche richieste di cooperazione e assistenza tecnica, tra le quali si segnalano le seguenti.

Sono, innanzitutto, proseguite le attività di assistenza tecnica con le istituzioni del Guatemala, in particolare sulla predisposizione della strategia anticorruzione, sulla proceduralizzazione e standardizzazione della vigilanza in materia di integrità pubblica, sui processi di coinvolgimento e partecipazione degli *stakeholders* non istituzionali nel sistema di prevenzione della corruzione.

ANAC ha, inoltre, organizzato e tenuto un corso per funzionari di alto livello della Repubblica domenicana in materia di analisi dei rischi di corruzione negli appalti pubblici e fornito suggerimenti e raccomandazioni sul sistema locale in materia.

L'Autorità ha, altresì, partecipato alla Conferenza di *Consenso multistakeholder - La dimensión preventiva en el combate a la corrupción frente a las nuevas formas de delincuencia organizada*. L'iniziativa, inquadrata nel più ampio contesto della strategia de *EL PAcCTO 2.0* in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione in America Latina e nei Caraibi, si è concentrata sullo scambio di esperienze e buone pratiche tra istituzioni ed autorità di America Latina ed Europa per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione. A margine della conferenza, sono state inoltre organizzate riunioni bilaterali con le autorità di Argentina, Messico e Guatemala.

Infine, nell'ambito del programma *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX)[18] della Commissione Europea, nel mese di settembre 2025, ANAC ha partecipato ad un seminario sul miglioramento dell'efficienza negli appalti pubblici in cooperazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia per gli appalti pubblici della Repubblica di Moldova.

In tale contesto è stato evidenziato come dati e algoritmi possano essere utilizzati per individuare rischi sistemici e come una mappatura dei rischi per l'integrità a livello territoriale possa aiutare a rafforzare la concorrenza e garantire la trasparenza nelle procedure di appalto.

---

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

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

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

18 Il programma TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*) è un programma con il quale la Commissione europea fornisce assistenza tecnica a breve termine per allineare le legislazioni dei Paesi *partner* alla normativa dell'Unione europea. Destinato a Balcani Occidentali, vicinato orientale/meridionale e altri Paesi, offre workshop, missioni di esperti e visite di studio.

3.7. I RAPPORTI BILATERALI E I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE

ANAC ha organizzato numerosi incontri bilaterali, riunioni tecniche e visite di studio con autorità omologhe e con altre istituzioni di Paesi (ad esempio, Ucraina, Iraq, Libia, Georgia, Albania, Spagna, Palestina, Lituania, Kosovo, Lettonia, Francia, Grecia, Libano, Algeria, Corea, Cabo verde, Moldova, Slovenia) che hanno formulato specifiche richieste di incontri, attività di formazione, assistenza su questioni tecniche specifiche o con le quali si è avviato uno scambio di esperienze e buone pratiche.

Sono state, inoltre, organizzate alcune *study visit* per delegazioni di istituzioni europee nell'ambito di un progetto finanziato dalla rete EPAC/EACN, *The European Partners Against Corruption and the European Contact-Point Network Against Corruption*[19], e dalla Commissione europea. ANAC ha coordinato sia gli aspetti tecnico-scientifici che quelli organizzativi e logistici dei bilaterali e delle *study visit* in Italia.

Una particolare menzione tra i rapporti bilaterali va alle attività di cooperazione con le istituzioni albanesi, con specifico riferimento al Ministero della pubblica amministrazione e dell'anticorruzione e alle autorità che si occupano di appalti pubblici. Considerata la particolare vicinanza tra istituzioni di Italia e Albania, i rapporti di cooperazione andati avanti per tutto il 2025 in vari ambiti, tra cui quello della misurazione e dell'analisi dei rischi anticorruzione, con particolare riferimento agli appalti, in cui ANAC ha messo a disposizione dei colleghi albanesi tutta la riconosciuta *expertise* italiana.

Anche nel 2025, l'Autorità ha sottoscritto numerosi di protocolli di intesa in ambito internazionale; tra questi, in particolare, è stato rinnovato e rafforzato il protocollo d'intesa con la *National Agency On Corruption Prevention of Ukraine*, firmato a margine della Conferenza internazionale sulla Ripresa dell'Ucraina 2025 (Urc2025) svoltosi a Roma.

Meritano, infine, di essere citati i *Memorandum of Understanding*, sottoscritti da ANAC con la *National Supervision Commission* (NSC) della Repubblica Popolare Cinese, firmato a Pechino il 15 luglio 2025, e con l'*Accountability Authority of the United Arab Emirates* (UAEAA), firmato a Roma il 29 luglio 2025, in quanto strumenti di rilevanza strategica per il consolidamento e l'ampliamento della cooperazione internazionale dell'Autorità nei settori della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità amministrativa.

3.8. LA PARTECIPAZIONE AI PROGETTI COFINANZIATI

L'Autorità partecipa a diversi progetti cofinanziati, condividendo l'esperienza istituzionale nella prevenzione della corruzione, nel monitoraggio degli appalti pubblici e nella protezione dei segnalanti. In particolare, nel corso del 2025, ANAC ha partecipato attivamente ai lavori relativi ai progetti che di seguito di descrivono.

3.8.1. *Open the whistle*

Il progetto, cofinanziato dall'Unione europea e avviato all'inizio del 2024, *Open the whistle: Protecting Whistleblowers through Transparency, Cooperation and Open Government strategies*, nel quale sono coinvolte organizzazioni della società civile e amministrazioni pubbliche di Italia, Bulgaria e Spagna, allo scopo di garantire il corretto funzionamento dei sistemi di *whistleblowing* nei tre Paesi partecipanti.

Nell'ambito del progetto, l'Autorità ha organizzato, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e Libera[20], i seminari formativi per i responsabili della prevenzione della corruzione, ha partecipato ai laboratori formativi per il personale degli Enti del Terzo Settore.

---

19 Gli *European Partners Against Corruption* (EPAC) e gli *European Contact-Point Network Against Corruption* (EACN) sono *forum* indipendenti composti da esperti del settore, uniti dal comune obiettivo di prevenire e contrastare la corruzione. EPAC è operativo dal 2004, EACN è stata istituita nel 2008, sul modello del primo. L'EPAC è composto da autorità anticorruzione e organismi di vigilanza sulle forze di polizia appartenenti agli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'EACN, una rete più formale istituita con decisione del Consiglio dell'Unione europea, riunisce le autorità anticorruzione degli Stati membri dell'Unione europea.
Le due reti operano prevalentemente in modo sinergico come un'unica entità, data l'identità di missione e di obiettivi; la maggior parte delle autorità anticorruzione, infatti, aderisce a entrambe. Con la finalità generale di rafforzare la cooperazione, l'EPAC/EACN offrono una piattaforma affinché gli esperti possano scambiare competenze e informazioni nell'ambito dell'anticorruzione e della vigilanza di polizia, prestarsi reciproca assistenza e promuovere l'attuazione degli strumenti giuridici internazionali.

20 *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, è una rete nata nel 1995 di associazioni, cooperative sociali, movimenti e gruppi, scuole, sindacati, diocesi e parrocchie, gruppi scout, coinvolti in un impegno contro le mafie, la corruzione, i fenomeni di criminalità e chi li alimenta, e per la giustizia sociale, la ricerca di verità, la tutela dei diritti, una politica trasparente, una legalità democratica fondata sull'uguaglianza, una memoria viva e condivisa, una cittadinanza all'altezza dello spirito e delle speranze della Costituzione.

Ha, inoltre, partecipato alla campagna *"ce lo dobbiamo l'un l'altro"*, che presenta anche dieci sfide sul tema del *whistleblowing*: 5 pensate per gli enti pubblici e privati e 5 immaginate per la cittadinanza. Il loro obiettivo è rafforzare i sistemi di *whistleblowing* in tutta Europa e promuovere la cultura della segnalazione. Ogni sfida propone misure concrete, esempi e consigli su come coinvolgere altre realtà per accompagnare ogni cittadina e cittadino e ogni lavoratrice e lavoratore ad agire e contribuire al cambiamento.

3.8.2. *Kleptotrace*

Nell'anno 2025 si è concluso il progetto *Kleptotrace*, cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito dell'*Internal Security Fund*, finalizzato a rafforzare le capacità di indagine, tracciamento dei beni e recupero degli *asset* legati a fenomeni di corruzione di alto livello, kleptocrazia ed elusione delle sanzioni, attraverso attività di ricerca applicata, sviluppo di strumenti basati sui dati e iniziative di formazione.

Il progetto ha prodotto risultati concreti sotto forma di analisi operative, strumenti di supporto alle indagini, raccomandazioni di *policy* e attività formative, grazie al contributo di un consorzio europeo coordinato da Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore[21], che ha coinvolto autorità pubbliche, forze dell'ordine, unità di *intelligence* finanziaria, enti di ricerca e organizzazioni della società civile.

3.8.3. *qAID project*

Un altro progetto che ha concluso i suoi lavori nel corso del 2025 e del quale si attende lo svolgimento della conferenza finale, è il progetto *qAID – Towards Contemporary Knowledge and Innovative Tools for Assessing and Enhancing Effectiveness of Asset and Interest Disclosure (AID) systems in EU Member States and Candidate States*, anch'esso cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito dell'I*nternal Security Fund*, iniziativa *Asset and Interest Disclosure* (AID)[22], allo scopo di fornire agli Stati membri dell'Unione europea, e a quelli candidati a farne parte, conoscenze e strumenti innovativi per valutare e migliorare l'efficacia dei sistemi nazionali di dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei funzionari pubblici, promuovendo trasparenza, fiducia e prevenzione della corruzione.

Il progetto, coordinato dal *Centre for Security and Crime Sciences* delle Università di Trento e Verona in collaborazione con ANAC, l'*Agenția Națională de Integritate* (Romania), il *Centre for the Study of Democracy* (Bulgaria) e la *Regional Anti-Corruption Initiative* (RAI, Bosnia ed Erzegovina), ha sviluppato un quadro standardizzato di analisi del rischio, una *roadmap* per l'implementazione di sistemi digitali e automatizzati, un *toolkit* metodologico per misurare l'impatto dei sistemi AID e ha organizzato eventi di disseminazione per favorire adozione e cooperazione tra *stakeholders*.

3.8.4. *Datacros III*

Il progetto DATACROS III, *Developing an ethical AI-driven toolbox for boosting cross-border financial investigations on organised crime networks*, anch'esso cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito dell'*Internal Security Fund*, mira a rafforzare le capacità di analisi e investigazione su crimine finanziario, riciclaggio, collusione e corruzione attraverso una *toolbox* basata su analisi avanzate dei dati e strumenti di intelligenza artificiale, con particolare attenzione all'integrazione di nuove fonti di dati, inclusi quelli relativi agli appalti pubblici.

Il progetto, che si svolge da gennaio 2025 a dicembre 2026, coinvolge 23 *partner* europei coordinati dalla già citata Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore, riunisce forze di polizia, unità di *intelligence* finanziaria, autorità pubbliche, istituzioni accademiche, specialisti tecnologici e media investigativi, promuovendo cooperazione transnazionale, condivisione di conoscenze e formazione per un utilizzo efficace degli strumenti sviluppati nel contrasto alla criminalità economico-finanziaria.

---

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

22 L'iniziativa *Asset and Interest Disclosure* è un'iniziativa biennale, finanziata dall'Unione europea, volta a rafforzare i quadri normativi anticorruzione. Essa fornisce strumenti, migliori prassi e una tabella di marcia per la digitalizzazione, l'analisi e l'efficientamento dei sistemi di dichiarazione dei patrimoni e degli interessi.

3.8.5. *iMonitor 2.0*

Un altro progetto finanziato dalla Commissione europea nell'ambito dell'*Internal Security Fund*, è il progetto *iMonitor 2.0*, finalizzato ad affrontare i rischi di corruzione negli appalti pubblici attraverso la combinazione di analisi avanzate dei dati e strumenti di monitoraggio civico partecipativo.

Più nello specifico, il progetto mira a rafforzare la prevenzione e la segnalazione delle irregolarità nei contratti pubblici mediante la raccolta e l'analisi integrata di evidenze quantitative e qualitative, promuovendo trasparenza e controllo sui processi di spesa pubblica.

iMonitor 2.0 prevede il monitoraggio attivo di appalti in corso in 6 Stati membri dell'Unione europea (Italia, Spagna – Catalogna, Romania, Bulgaria, Francia e Polonia) e in un Paese in fase di adesione (Albania), attraverso la collaborazione tra autorità pubbliche, organizzazioni della società civile e media, e si fonda sulle esperienze di iniziative precedenti quali *Opentender.eu*[23] e *Monithon.eu*[24].

Il consorzio è coordinato dal *Government Transparency Institute*[25] e comprende autorità di integrità e anticorruzione, enti di ricerca e organizzazioni della società civile di diversi Paesi europei, con particolare attenzione ai settori a maggiore rischio, tra cui costruzioni, piccole infrastrutture e progetti legati al clima.

3.8.6. La digitalizzazione dei contratti pubblici

Come anticipato sopra, al paragrafo 1.4. di questa relazione, nel settembre 2025 ha preso avvio il progetto *Wallet Ecosystem for Business & Payments, Identification, Legal person representation and Data sharing* (WEBUILD)[26], che persegue con l'obiettivo di testare e implementare casi d'uso aziendali dell'*European Digital Identity Wallet* (EUDI Wallet), con riferimento ai processi di identificazione, rappresentanza legale e condivisione dei dati.

ANAC partecipa all'iniziativa, che rientra tra i progetti pilota su larga scala finanziati dal *Digital Europe Programme*[27] della Commissione europea, finalizzata a sostenere l'adozione dell'identità digitale europea nel periodo 2026-2027, contribuendo allo sviluppo di soluzioni interoperabili per gli appalti pubblici e per l'erogazione dei servizi pubblici digitali.

Nel quadro dei progetti per la digitalizzazione degli appalti si colloca anche il progetto denominato *Leveraging the EU Public Procurement Data Space* (PPDS)[28], finanziato tramite lo Strumento di Supporto Tecnico (TSI) della Direzione generale REFORM della Commissione europea[29]. Nell'ambito di questo progetto, l'Autorità svolge il ruolo di capofila del partenariato di cinque Paesi che aderiscono - oltre all'Italia - Cipro, Lettonia, Portogallo e Slovacchia.

L'allestimento di infrastruttura dati condivisa e interoperabile per gli appalti pubblici a livello europeo rappresenta un obiettivo strategico, perché consentirà a decisori pubblici, stazioni appaltanti, imprese e altri portatori di interesse di accedere alle informazioni e valorizzare i dati sugli appalti pubblici in modo integrato e trasparente, nella logica della promozione di una sempre maggiore trasparenza, efficienza e concorrenzialità nei sistemi di *public procurement* in tutta l'Unione europea.

---

23 *Opentender* è la piattaforma che consente di ricercare e analizzare i dati delle gare d'appalto di 35 giurisdizioni (28 Stati membri dell'Unione europea, Norvegia, istituzioni europee, Islanda, Svizzera, Georgia, Serbia, Macedonia del Nord).

24 *Monithon* promuove il monitoraggio civico dei fondi pubblici creando strumenti e metodi utilizzabili liberamente da tutti. È un'iniziativa nata nel 2013, allo scopo era di affiancare al monitoraggio "ufficiale" amministrativo e alla valutazione delle politiche pubbliche, un monitoraggio di tipo "partecipativo", che utilizzi le competenze e le energie dei beneficiari finali degli interventi per giudicare e migliorare l'efficacia dei progetti finanziati.

25 Il *Government Transparency Institute* (GTI) è un *think tank* apartitico che si occupa di ricerca e promozione della buona *governance*, nato nel 2015. Il GTI si propone di fornire una voce indipendente e basata sulla ricerca sulle cause della trasparenza, della lotta alla corruzione e della buona *governance* in Europa e nel mondo, conducendo ricerche innovative sulle cause, le caratteristiche e le conseguenze di una *governance* di bassa qualità con analisi interdisciplinari, attingendo a scienze politiche, economia, diritto e data science. È finanziato da donazioni private, borse di ricerca e contratti governativi, e opera in modo indipendente da partiti politici o gruppi di interesse.

26 Si tratta di un progetto europeo finanziato dal Programma Europa Digitale che mira a supportare lo sviluppo e l'adozione del Portafoglio Europeo di Identità Digitale (EUDI Wallet) nei contesti *business*, bancari e dei pagamenti.

27 Il programma Europa digitale (DIGITAL) è un programma di finanziamento dell'Unione europea incentrato sull'offerta di tecnologie digitali alle imprese, ai cittadini e alle pubbliche amministrazioni.

28 Il progetto multinazionale *Leveraging the EU Public Procurement Data Space* (PPDS) mira a supportare Cipro, Italia, Lettonia, Portogallo e Slovacchia nel collegare i loro sistemi nazionali di appalto al PPDS e sfruttare al meglio i vantaggi dei dati sugli appalti dell'Unione europea. Il progetto è finanziato dall'Unione europea e attuato dall'OCSE, in collaborazione con la Commissione europea.

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

Nell'ambito di questo progetto, avviato lo scorso 15 settembre, l'Autorità svolge il ruolo di capofila del partenariato di cinque Paesi che aderiscono - oltre all'Italia - Cipro, Lettonia, Portogallo e Slovacchia. Nei prossimi 24 mesi ANAC, unitamente a Commissione europea (Direzione generale REFORM e Direzione generale GROW), OCSE e gli altri quattro Paesi *partner*, sarà coinvolta in attività di apprendimento tra pari, scambio di conoscenze e assistenza personalizzata, con lo scopo di collegare i diversi sistemi nazionali di *public procurement* al PPDS, aprendo la strada al collegamento di altri Stati membri dell'Unione europea in futuro.

3.9. I PROGETTI *TWINNING* DELLA COMMISSIONE EUROPEA

I progetti *twinning* rappresentano lo strumento attraverso il quale l'Unione europea intende fornire supporto ai Paesi che aspirano a farne parte, accompagnandoli nel percorso di allineamento agli *standard* comuni. Sono finanziati dalla Commissione europea progetti e intendono trasformare l'integrazione in una pratica quotidiana di cooperazione, ove la crescita di un futuro Stato membro rappresenta una missione condivisa degli Stati che già fanno parte dell'Unione.

Il valore di questo strumento è rappresentato dal fattore umano, in quanto prevede il distacco di funzionari e dirigenti presso le amministrazioni omologhe, nell'intento di traferire, oltre alle norme, specifiche esperienze applicative e, nel caso di ANAC, una cultura amministrativa fondata su integrità ed efficienza.

Anche nell'anno 2025, l'Autorità ha proseguito le attività nell'ambito dei programmi di *twinning* di cui è risultata assegnataria: quello con la Commissione anticorruzione palestinese (PACC), nell'ambito del progetto *Enhancing Democratic Governance in Palestine through Strengthening Public Integrity and Corruption Prevention*, e quello con l'Agenzia anticorruzione bosniaca (APIK), nell'ambito del progetto *Strengthening capacities of the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of Fight Against Corruption*.

L'assegnazione, su base competitiva con altri Paesi, di tali progetti ad ANAC e all'Italia confermano la rilevanza e il ruolo di guida del nostro Paese nelle iniziative di assistenza tecnica, cooperazione e *capacity building* in aree cruciali.

Per questo motivo ANAC profonde con dedizione rilevanti energie attraverso i suoi esperti e con la collaborazione, in accordo con le controparti e con la Commissione europea, di esperti di altre istituzioni, al fine di dare il migliore contributo possibile in termini di esperienza e *know-how*.

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

PARTE II

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

4 IL FENOMENO CORRUTTIVO E L'OBIETTIVO TRASPARENZA

4.1. LA MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

4.1.1. Il fenomeno della corruzione tra problemi di misurazione ed effetti avversi

La corruzione è un fenomeno complesso che assume molteplici forme e si diffonde in differenti ambiti istituzionali. Darne una definizione univoca è, quindi, complicato e rischia di condurre a risultati quantomeno incerti. Ciò, infatti, implicherebbe la necessaria, quanto errata, esclusione di molte pratiche che, sebbene non rientrino nell'alveo delle fattispecie corruttive previste dagli ordinamenti giuridici nazionali, riguardano comportamenti opportunistici, tra cui pratiche di *rent seeking*, adottati per ottenere una utilità - monetaria o di altra natura - attraverso l'abuso di un pubblico potere.

L'attività corruttiva è posta in essere da parte di chi riveste una carica o svolge una funzione pubblica al fine di ottenere una utilità personale e arrecare un vantaggio ad altro soggetto, generalmente un privato. In tal senso, entrambe le parti coinvolte nell'accordo corruttivo, compromettendo un efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, traggono un beneficio personale il cui onere grava inevitabilmente sull'intera collettività. Tale aspetto rende la lotta alla corruzione una delle principali sfide di *governance* per i sistemi democratici contemporanei, chiamati a gestire, da un lato, sempre più stringenti vincoli di bilancio e, dall'altro, il soddisfacimento di una pluralità di esigenze dei cittadini.

Sebbene sia difficile quantificare i costi che ricadono, sia in modo diretto che indiretto, sul sistema, è innegabile la rilevanza del fenomeno corruttivo, i cui effetti sistemici si producono a differenti livelli istituzionali e in una molteplicità di contesti: distorsione della concorrenza negli appalti e selezione avversa dei contraenti, incremento dei costi e riduzione della qualità dei servizi pubblici, nonché inefficienze e complessità della macchina amministrativa, come riscontrabile ad esempio, nei procedimenti di rilascio di concessioni e licenze.

Tutto ciò porta, inevitabilmente, all'indebolimento della capacità amministrativa con conseguente perdita di legittimazione delle scelte pubbliche, riduzione della fiducia nelle istituzioni e impoverimento del capitale sociale di un Paese, in cui gli accordi corruttivi finiscono per diventare socialmente accettati, consolidandosi come pratiche informali di interazione con l'amministrazione pubblica, trasformando i diritti dei cittadini in concessioni discrezionali e neutralizzando meccanismi regolatori introdotti a tutela dell'interesse pubblico.

Tali considerazioni assumono una particolare rilevanza nel contesto italiano, dove la corruzione continua a rappresentare un fenomeno abbastanza diffuso, seppur in presenza di marcate eterogeneità territoriali e settoriali. Infatti, sebbene la più recente indagine campionaria condotta da ISTAT[1] mostri, rispetto all'edizione precedente, una riduzione della quota di famiglie che dichiarano di aver subito richieste di denaro, favori o altro in cambio di agevolazioni o servizi, si evidenzia ancora un numero non trascurabile di famiglie che continua a dichiarare esperienze dirette o indirette di pagamenti indebiti negli ultimi tre anni.

Anche dal lato delle imprese la situazione non è rassicurante: il 38,5% di imprenditori e lavoratori autonomi ritengono di essere obbligati, sempre o spesso, a pagare nel proprio settore di attività per *"almeno un servizio o facilitazione"* e ciò avviene soprattutto per ottenere contratti con la pubblica amministrazione (25,2%), agevolare pratiche fiscali (16,2%) o, semplicemente, ottenere licenze e concessioni (15,4%).

Tali evidenze sottolineano come la corruzione sia un fenomeno tutt'altro che residuale, ma ampiamente diffuso e infiltrato nel tessuto sociale ed economico del Paese.

Del resto, anche nel confronto internazionale, l'Italia continua a collocarsi in una posizione non favorevole rispetto ai principali Paesi avanzati.

1 Si tratta del *report* di ISTAT *"La corruzione in Italia – anno 2022-2023"*, dal quale si evince che la percentuale di famiglie coinvolte in richieste illecite è passata dal 2,7% rilevato nell'indagine 2015–2016 all'1,3% nell'ultima indagine 2022–2023.

Gli indicatori di percezione della corruzione, pur mostrando negli ultimi anni segnali di miglioramento, evidenziano livelli di corruzione superiori alla media dell'Unione europea e dei Paesi OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Nell'ultima classifica stilata da *Transparency Intenational*[2], l'Italia ha ottenuto un punteggio del *Corruption Perception Index* (che varia da 0, massima corruzione, fino a 100, assenza di corruzione) pari a 54/100, un livello di gran lunga inferiore rispetto ad altri paesi europei, come ad esempio la Francia e l'Austria (67/100) o la Germania (75/100), e peggiore anche dei punteggi ottenuti da paesi dell'Africa sub-sahariana come il Botswana o il Ruanda (57/100).

Vi è poi da considerare che nell'ambito del fenomeno corruttivo, il mercato degli appalti pubblici riveste un ruolo centrale. Un'ampia letteratura economica ha, infatti, da sempre evidenziato come i contratti pubblici rappresentino un ambito particolarmente esposto al rischio corruttivo, in ragione dell'elevato volume di risorse finanziarie coinvolte, della complessità tecnica delle procedure e della presenza di margini di discrezionalità amministrativa.

In tali contesti, pratiche illecite possono manifestarsi attraverso meccanismi diversi, quali la limitazione artificiosa della concorrenza, il frazionamento dei contratti pubblici, l'addensamento degli affidamenti in prossimità delle soglie normative o la selezione sistematica e ripetuta degli stessi contraenti, con effetti negativi sull'efficienza della spesa e sulla qualità delle opere pubbliche e dei servizi.

La misurazione del rischio di corruzione assume, quindi, un ruolo strategico: accanto agli strumenti di repressione, necessari ma non sufficienti a contrastare efficacemente il problema, risulta imprescindibile disporre di strumenti conoscitivi in grado di individuare tempestivamente situazioni e contesti potenzialmente vulnerabili.

Va aggiunto, poi, che la misurazione della corruzione non può essere ricondotta a un'unica metrica. Ad esempio, l'uso delle statistiche giudiziarie sui reati o le condanne per reati corruttivi, pur indispensabile per finalità repressive e di *accountability*, presenta limiti intrinseci (tempi di definizione dei procedimenti, eterogeneità territoriale nell'azione di contrasto, non comparabilità nel tempo e nello spazio dei reati) e, soprattutto, non è in grado di cogliere la parte sommersa di un fenomeno la cui caratteristica cruciale è la sua parziale invisibilità.

La corruzione, infatti, tende a non lasciare tracce immediate e a manifestarsi spesso attraverso segnali indiretti, come anomalie procedurali, concentrazioni anomale, ricorrenze territoriali o settoriali, e forme di "adattamento" alle regole (ad esempio tramite strategie elusive). Tale natura rende la misurazione particolarmente complessa e impone la necessità di utilizzare misure complementari tra di loro per catturare tale fenomeno, attraverso l'utilizzo di set di indicatori di rischio e *red flags* relativi a diversi ambiti e livelli di analisi, che consentano di orientare l'azione preventiva, di rafforzare la capacità amministrativa e di supportare una gestione più efficiente e trasparente delle risorse pubbliche.

4.1.2. Le misure di rischio corruzione elaborate da ANAC

Muovendo da queste premesse, nell'ambito del progetto *Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*[3], finanziato dal Programma Operativo Nazionale *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*, ANAC ha sviluppato, in sinergia con altri attori istituzionali coinvolti nel progetto, un sistema strutturato di indicatori volto a supportare l'analisi del rischio corruttivo attraverso un approccio integrato e multilivello.

Il sistema si articola in tre distinti cruscotti - indicatori di contesto, indicatori di rischio a livello comunale e indicatori di rischio corruttivo negli appalti - concepiti come strumenti di analisi complementari. Sebbene differenti per dati utilizzati, metodologia e dominio di riferimento, la capacità informativa di tali indicatori risiede non tanto nella loro lettura isolata, quanto nella possibilità di analizzarli congiuntamente, al fine di cogliere interazioni tra fattori territoriali, istituzionali e procedurali che possono contribuire all'insorgere e alla diffusione di pratiche corruttive.

---

2 *Transparency International* è un'organizzazione internazionale che, attraverso sezioni nazionali in oltre 100 Paesi, guida azioni globali contro la corruzione, promuovendo responsabilità e integrità a tutti i livelli e in tutti i settori della società. Dal 1995, ogni anno elabora l'Indice di Percezione della Corruzione che, assegnando un punteggio a 182 Paesi e territori di tutto il mondo in base a dati provenienti da 13 fonti esterne, è diventato il principale indicatore globale della corruzione nel settore pubblico.

3 Disponibile sul sito *web* istituzionale di ANAC al seguente indirizzo: https://www.anticorruzione.it/il-progetto.

Gli indicatori di contesto sono elaborati a livello provinciale utilizzando diverse fonti di dati e si articolano in quattro domini tematici (criminalità, economia, istruzione, capitale sociale) oltre ad altri 25 indicatori ascrivibili ai summenzionati domini e ai bilanci dei Comuni. Rispetto a questi ultimi, un'ampia letteratura ha evidenziato uno stretto legame tra la gestione delle risorse pubbliche e pratiche di *rent seekig* volte, attraverso accordi tra pubblici ufficiali e imprese colluse, ad una pianificazione e gestione opportunistica delle componenti e delle funzioni di spesa pubblica con l'obiettivo di ottenere un vantaggio privato, attraverso l'(ab)uso di risorse pubbliche, finendo spesso con il pregiudicare l'interesse della collettività.

Gli indicatori comunali riguardano, invece, il dominio dei Comuni italiani con più di 15.000 abitanti e forniscono un quadro sia dei fattori che possono essere indirettamente associati ad una maggior rischio di corruzione come, ad esempio, il reddito *pro capite* o la popolazione, sia dei fenomeni rappresentativi del degrado istituzionale delle amministrazioni locali, come lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazione mafiosa e gli eventi di natura corruttiva emersi nelle amministrazioni comunali.

Infine, è stato elaborato su base provinciale un *set* di 17 indicatori di rischio corruttivo negli appalti a partire dai dati presenti in BDNCP, con possibilità di distinzione per oggetto contrattuale, settore e anno. L'obiettivo di tale *set* di indicatori è quello di individuare alcuni meccanismi nelle procedure degli appalti che, come evidenziato dalla più recente letteratura sul tema, potrebbero celare un concreto rischio di corruzione. Alcuni *pattern* procedurali, infatti, pur non essendo di per sé comportamenti illeciti, potrebbero rappresentare segnali coerenti con un maggior rischio di distorsione della concorrenza, discrezionalità nella scelta del contraente non ben presidiata, o strategie di elusione delle regole e delle procedure come, ad esempio, il fenomeno dell'addensamento dei contratti pubblici di importo sotto le soglie legali previste per gli affidamenti diretti.

Il *focus* di questa trattazione è su una selezione di indicatori di rischio corruttivo a livello comunale e di alcuni relativi al cruscotto appalti, in modo da fornire un quadro di insieme sia delle problematiche che insorgono a livello dell'amministrazione territoriale che dei rischi corruttivi legati alle procedure proprie degli appalti.

4.1.2.1. Gli indicatori di rischio a livello comunale

Gli indicatori di rischio a livello comunale sono costruiti assumendo come unità di analisi il singolo Comune e sono calcolati sull'intera popolazione dei Comuni italiani con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti (745 Comuni in totale).

Si riportano di seguito, per l'anno 2023, tre dei cinque indicatori comunali: rischio di contagio, scioglimento per mafia e reddito imponibile *pro capite*. Nei cartogrammi riportati, i Comuni rappresentati in bianco sono quelli esclusi dal dominio di analisi (Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti), mentre i Comuni in grigio rientrano nel dominio ma non presentano un valore dell'indicatore per l'anno considerato (valore nullo o mancante), secondo le disponibilità informative e le regole di costruzione dell'indicatore. Le tonalità cromatiche più intense indicano, invece, i Comuni con valori più elevati dell'indicatore.

Indicatore rischio di contagio

L'indicatore misura, per ogni Comune del domino di osservazione (≥15.000 abitanti), la percentuale dei Comuni limitrofi (appartenenti allo stesso dominio e alla medesima Provincia) in cui si è verificato almeno un evento corruttivo nelle rispettive amministrazioni comunali nell'anno di riferimento. Tale dato è ottenuto attraverso la consultazione e l'elaborazione delle informazioni contenute nelle schede delle relazioni dei RPCT presenti nella sezione *"Amministrazione Trasparente"* dei siti *web* istituzionali dei Comuni analizzati.

Tale indicatore trova fondamento teorico negli studi sul c.d. *contagion effect*, secondo cui un fenomeno sociale, come appunto la corruzione, può presentare *pattern* spaziali, legati a prossimità territoriale, relazioni funzionali, forme associative e circuiti amministrativi.

Fornisce, quindi, una misura dell'esposizione di un'amministrazione comunale al rischio di contagio di pratiche corruttive dai Comuni limitrofi: operare in un contesto geografico caratterizzato da un assetto istituzionale compromesso, in cui si registra la presenza di eventi di natura corruttiva, può determinare le condizioni favorevoli alla diffusione di prassi ammnistrative non lecite o di vulnerabilità organizzative replicabili tra enti simili e prossimi territorialmente. Non si assume che la corruzione "si trasmetta" meccanicamente ai Comuni limitrofi, ma che la prossimità territoriale e istituzionale (relazioni funzionali, forme associative e circuiti amministrativi) possa amplificare incentivi e apprendimenti di pratiche scorrette, rendendo più probabile l'attuazione di condotte analoghe nel Comune contagiato.

La distribuzione territoriale dell'indicatore per l'anno 2023 è riportata in figura 4.1, in cui ad una maggiore intensità cromatica è associato un livello più elevato di esposizione al rischio di contagio.

Dal cartogramma emerge una distribuzione non uniforme ma con addensamenti territoriali: i Comuni con valori positivi dell'indicatore tendono a presentarsi in nuclei territoriali dove la presenza di eventi corruttivi segnalati nei contesti circostanti è più diffusa.

Dalla figura emerge che il rischio di contagio può propagarsi in un ambiente amministrativo anche più ampio di quello limitato dai confini provinciali, in cui relazioni istituzionali e rapporti informali possono portare alla diffusione di pratiche amministrative scorrette tra Comuni limitrofi.

Un valore elevato dell'indicatore non identifica, tuttavia, un Comune come "corrotto", ma lo colloca in un contesto territoriale dove la presenza di fenomeni corruttivi è più presente. L'indicatore consente, infatti, di segnalare vulnerabilità potenziali anche in assenza di episodi riportati nel Comune *target* e, pertanto, può fornire utili indicazioni su dove sia prioritario rafforzare gli strumenti di prevenzione e monitoraggio dell'azione amministrativa seguendo una logica di monitoraggio per aree vaste.

Figura 4.1
Indicatore rischio di contagio (anno 2023)



Fonte ANAC

Indicatore scioglimento per mafia

Un altro fattore di rischio corruzione a livello comunale è rappresentato, inoltre, dalla criminalità organizzata presente sul territorio che, sebbene non presupponga l'esistenza di pratiche corruttive nel contesto amministrativo di riferimento, può infiltrarsi negli apparati politico-amministrativi e creare una distorsione delle decisioni pubbliche, soprattutto nei processi di spesa e approvvigionamento.

Tale rischio è catturato dall'indicatore scioglimento per mafia, elaborato attraverso i dati forniti da Avviso Pubblico[4], che assume valore 1 nel caso in cui nell'anno di riferimento il Comune sia stato interessato da un provvedimento di scioglimento per infiltrazioni mafiose e 0 altrimenti[5].

4 Avviso Pubblico è una rete italiana di enti locali (Comuni, Province, Regioni) nata nel 1996 per riunire gli amministratori che si impegnano concretamente a promuovere la cultura della legalità democratica e a contrastare mafie e corruzione. L'associazione offre formazione, monitoraggio e supporto per prevenire infiltrazioni criminali nella pubblica amministrazione.

5 Il provvedimento di scioglimento per infiltrazioni mafiose è una misura straordinaria prevista dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"* (TUEL), il cui presupposto è il verificarsi di collegamenti tra amministratori locali e criminalità organizzata. Viene adottato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, dopo una relazione del Prefetto, e porta alla nomina di una commissione straordinaria che gestisce l'ente per un determinato periodo, fino a nuove elezioni. Per approfondimenti sui dati utilizzati per il calcolo dell'indicatore si rimanda al portale dell'associazione Avviso Pubblico disponibile all'indirizzo: https://avvisopubblico.it/.

Per quanto lo scioglimento per mafia non misuri episodi di corruzione, tale indicatore segnala condizioni in cui la capacità dell'ente di operare secondo imparzialità e legalità sostanziale è fortemente compromessa. L'infiltrazione criminale può, infatti, alterare incentivi, controlli e processi decisionali, aumentando il rischio che procedure amministrative - in particolare quelle caratterizzate da discrezionalità e riguardanti i fondi pubblici - diventino permeabili a condotte illecite da parte degli amministratori locali finalizzate a creare un vantaggio per i gruppi criminali dietro corrispettivo.

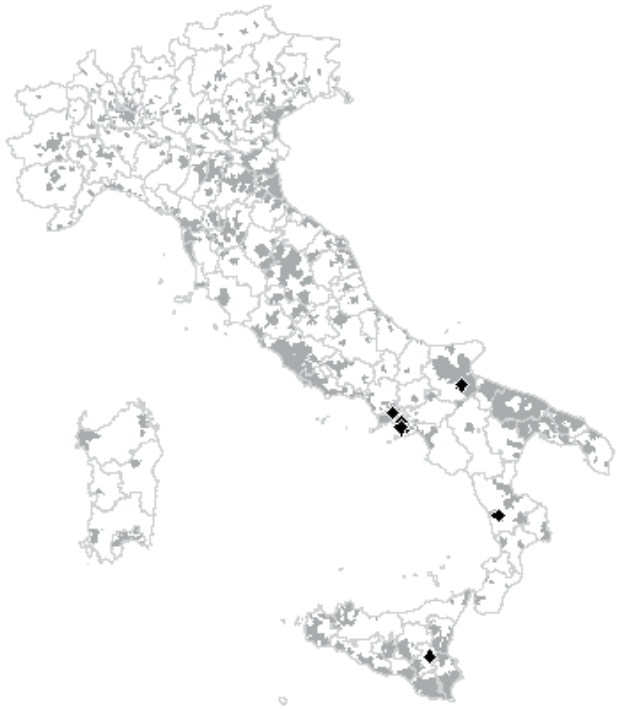
L'indicatore funge, quindi, da segnale "forte" e qualitativamente diverso rispetto a misure di natura più graduale: è un marcatore istituzionale che, laddove presente, giustifica un'attenzione rafforzata e integrata con altri indicatori di rischio.

La distribuzione dell'indicatore scioglimento per mafia per l'anno 2023 è rappresentata in figura 4.2, dove in nero sono riportati i Comuni interessati da provvedimento di scioglimento nell'anno di riferimento, in grigio quelli per cui non si è verificato l'evento e in bianco i Comuni esclusi dal dominio di analisi.

La distribuzione appare fortemente concentrata in specifiche aree del Paese, mentre risulta sostanzialmente assente in ampie porzioni del territorio. Questa evidenza è coerente con la natura del fenomeno: l'infiltrazione mafiosa non è un rischio uniformemente distribuito, ma tende a manifestarsi con maggiore intensità dove il radicamento criminale e le opportunità di infiltrazione nell'apparato politico-amministrativo sono più rilevanti.

Tale indicatore consente di identificare contesti ad alta priorità per la prevenzione e la ricostruzione di presìdi di integrità e suggerisce la lettura integrata con altri segnali. Ad esempio, l'interpretazione degli indicatori di rischio negli appalti potrebbe assumere un diverso rilievo rispetto a contesti liberi da ingerenze criminali, perché l'ambiente istituzionale di riferimento affetto da infiltrazioni potrebbe amplificare gli effetti della discrezionalità amministrativa. Similarmente, la lettura congiunta con altri segnali, come ad esempio il rischio di contagio, consentirebbe di interpretare meglio la possibile compresenza di fragilità amministrative e vulnerabilità delle istituzioni a pressioni ambientali.

Figura 4.2
Indicatore scioglimento per mafia (anno 2023)



Fonte ANAC

Indicatore reddito imponibile *pro capite*

L'indicatore di reddito imponibile *pro capite* misura, per ciascun Comune nel dominio, il reddito imponibile a livello comunale rapportato alla popolazione residente in un dato anno. I dati reddituali sono ottenuti dalle banche dati delle dichiarazioni del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre i dati sulla popolazione dalle statistiche demografiche di ISTAT.

Il reddito rappresenta una misura di contesto socioeconomico utilizzata spesso in letteratura come *proxy* del livello di benessere e, più indirettamente, della qualità istituzionale. Numerose evidenze empiriche hanno, infatti, riscontrato che contesti territoriali con maggior benessere tendono ad essere associati, *ceteris paribus*, ad una maggiore domanda di servizi pubblici efficienti, a un più robusto capitale sociale e fiducia nelle istituzioni, nonché ad una maggiore *accountability* e a un più stringente controllo della gestione della cosa pubblica da parte dei cittadini. Tali fattori tendono, a loro volta, a ridurre non solo l'incentivo a comportamenti illeciti, ma anche l'area di manovra per pratiche corruttive.

Seguendo tali ipotesi, condizioni socioeconomiche più solide dovrebbero associarsi a minori vulnerabilità istituzionali e a un minore rischio di corruzione. L'indicatore, dunque, non è deterministico, ma serve a fornire una cornice interpretativa per una lettura contestualizzata delle altre misure di rischio, distinguendo tra territori dove il rischio può essere favorito da fragilità economico-sociali e territori dove, almeno potenzialmente, il tessuto sociale dovrebbe essere meno permissivo verso fenomeni di illegalità amministrativa.

Nella figura 4.3 è riporta la distribuzione del reddito imponibile *pro capite*, dichiarato per l'anno di imposta 2023, tra i 745 Comuni del dominio marcati con un'intensità del colore crescente per valori relativamente più alti dell'indicatore; mentre in bianco sono riportati i Comuni esclusi dal dominio di osservazione.



Figura 4.3
Indicatore reddito imponibile *pro capite* (anno 2023)

Fonte ANAC

Dal cartogramma emerge la presenza di Comuni a reddito *pro capite* più elevato concentrati in alcune macro-zone, principalmente il Centro-Nord, e Comuni a reddito più basso localizzati soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, delineando una geografia economica che costituisce un contesto rilevante per l'interpretazione di altri segnali di rischio o di eventi corruttivi.

Ad esempio, dalla comparazione della distribuzione territoriale di tale indicatore (figura 4.3) con i cartogrammi relativi al rischio di contagio (figura 4.1) e agli scioglimenti per mafia (figura 4.2), risulta che i Comuni con un rischio di contagio maggiore e interessati da scioglimenti per mafia siano quelli con livelli di reddito *pro capite* minori.

Tuttavia, stabilire una relazione di causa-effetto tra i valori di tali indicatori è esercizio alquanto audace e ogni evidenza va interpretata con cautela: livelli più bassi di reddito non "spiegano" la corruzione, ma possono coesistere con vulnerabilità e scarsa integrità dell'apparato politico-amministrativo e con pressioni ambientali, aumentando l'esposizione a pratiche opportunistiche, ad esempio attraverso minori capacità organizzative, maggior peso delle relazioni di prossimità, o minore deterrenza sociale. Anche per tale ragione, è metodologicamente opportuna la lettura integrata con indicatori "più prossimi" ai processi amministrativi, come quelli sugli appalti, al fine di ottenere un quadro informativo più affidabile.

4.1.2.2. Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti

Un ulteriore *set* di 17 indicatori di rischio negli appalti è ottenuto attraverso l'elaborazione dei dati della BDNCP, su base provinciale (107 Province).

La *ratio* sottostante tali indicatori deriva da diverse evidenze empiriche che mostrano come alcuni comportamenti ricorrenti nelle procedure di appalto, pur non essendo di per sé illeciti, possano rappresentare segnali coerenti con un maggior rischio di distorsione concorrenziale, abuso di discrezionalità nelle scelte, o strategie di elusione delle regole.

Nel presente paragrafo si riportano due indicatori focalizzati sul fenomeno dell'addensamento sottosoglia, ossia la concentrazione di procedure di importo inferiore alle soglie legali stabilite per gli affidamenti diretti, superate le quali sono previsti maggiori obblighi procedurali e controlli più stringenti. Sebbene i due indicatori possano apparire simili, essi rispondono a finalità analitiche distinte e complementari.

Il primo indicatore (versione v1) si focalizza sulla distribuzione interna delle procedure sottosoglia, consentendo di cogliere eventuali concentrazioni anomale di procedure sottosoglia nella porzione più prossima al punto di discontinuità procedurale (la soglia per gli affidamenti diretti), rispetto a quelle con importi inferiori e, quindi, comprese in un *range* più distante dalla soglia.

Il secondo indicatore (versione v2), invece, fornisce una misura sintetica dello sbilanciamento complessivo dei contratti pubblici tra procedure addensate nella parte alta dell'intervallo sottosoglia e procedure di importo superiore alla soglia normativa, intercettando possibili scelte sistematiche orientate verso regimi procedurali semplificati.

Pertanto, il primo indicatore segnala l'addensamento delle procedure sottosoglia in prossimità della soglia rispetto a quelli più distanti da essa, mentre il secondo indicatore fornisce una misura dell'incidenza delle procedure sottosoglia rispetto alle procedure sopra soglia.

L'utilizzo congiunto dei due indicatori consente una lettura più articolata delle potenziali vulnerabilità nei processi di affidamento, distinguendo tra fenomeni di addensamento in prossimità delle soglie rilevanti e fenomeni di sbilanciamento strutturale tra i tipi di procedure di acquisto di beni e servizi.

I due indicatori di seguito presentati sono stati calcolati tenendo conto delle soglie per gli affidamenti diretti introdotte con le più recenti modifiche normative.

Indicatore addensamento sottosoglia versione 1 – v1

Il primo indicatore di addensamento sottosoglia misura la tendenza delle stazioni appaltanti ad utilizzare procedure di acquisto con importo di poco sotto le soglie per gli affidamenti diretti ed è dato dal rapporto tra queste e le procedure con importi inferiori.

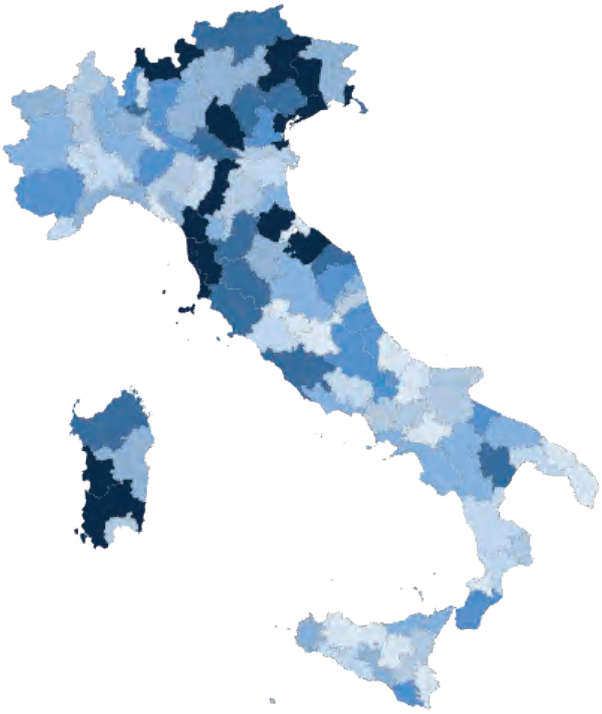
La *ratio* è quella di intercettare possibili comportamenti opportunistici nel "posizionarsi" sottosoglia, tramite frazionamento artificioso degli appalti (*contract splitting*) o definizione strategica dell'importo a base d'asta. La versione v1 dell'indicatore può essere considerata una misura "di prossimità" alla soglia, informativa dell'eventuale addensamento nell'intorno immediato del valore-soglia, ossia dove il confine tra semplificazione e riduzione delle dinamiche competitive di approvvigionamento è più sottile.

La distribuzione dell'indicatore per le 107 Province italiane nell'anno 2023 è riportata in figura 4.4, in cui l'aumento dell'intensità cromatica va letto come un più alto livello dell'indicatore e, pertanto, come una maggiore rilevanza del fenomeno indagato.

Dalla figura emerge una eterogeneità territoriale con una netta contrapposizione tra alcune province del Centro e del Nord-Est e della Sardegna, che mostrano intensità più elevate dell'indicatore, e le aree del Sud e del Nord-Ovest, che si collocano su livelli più contenuti.

Ovviamente, così come per tutti gli altri indicatori, una intensità maggiore del fenomeno non si traduce automaticamente in una classificazione di pratica illecita, ma dovrebbe essere sempre letta come un campanello d'allarme che può motivare ulteriori approfondimenti mirati. La capacità informativa dell'indicatore, infatti, aumenta quando viene letto insieme ad altre misure (come ad esempio, ripetitività dei fornitori, tipologia di oggetto contrattuale, settore, e ulteriori *red flags*).

Figura 4.4
Indicatore addensamento sottosoglia v1 (anno 2023)



Fonte ANAC

Indicatore addensamento sottosoglia versione 2 - v2

Il secondo indicatore di addensamento sottosoglia è costruito su classi di importo differenti e assume un significato complementare rispetto alla versione v1: pur mantenendo l'obiettivo di intercettare la tendenza al ricorso a contratti pubblici di importi compatibili con procedure semplificate, la versione v2 è orientata a cogliere un fenomeno più "strutturale", ossia la prevalenza di procedure sottosoglia rispetto ai contratti sopra soglia.

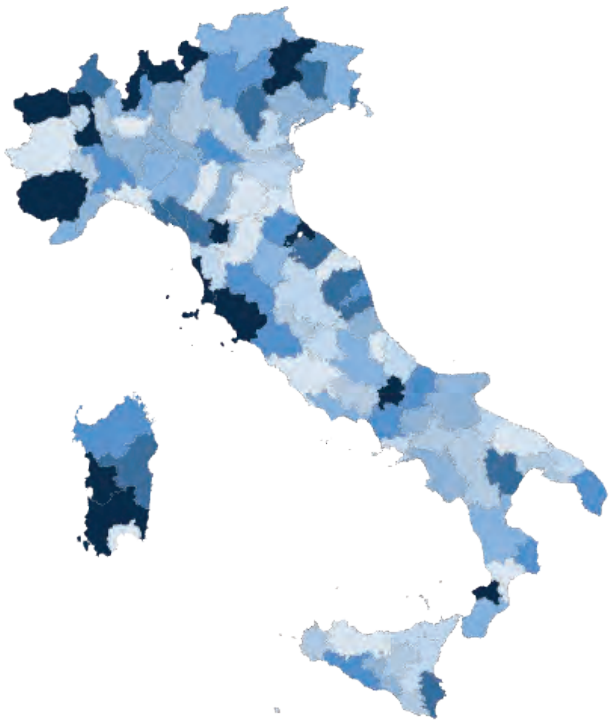
In questo senso, l'indicatore addensamento sottosoglia versione v2 assume una capacità informativa quando l'interesse è misurare non soltanto la concentrazione nelle classi di importo immediatamente precedenti la soglia, ma anche un possibile sbilanciamento dell'insieme dei contratti pubblici con una maggiore incidenza di procedure meno concorrenziali.

La lettura di tale indicatore resta tuttavia coerente con quella della versione v1: l'indicatore non prova condotte illecite, ma segnala configurazioni che - se particolarmente accentuate e persistenti o associate ad altri segnali di rischio - possono ridurre il gioco competitivo e lasciare spazio per accordi collusivi o pratiche corruttive.

Nella figura 4.5 il profilo territoriale dell'indicatore v2 non appare sovrapposto a quello emerso per la versione v1, suggerendo che, in alcuni contesti può verificarsi un marcato sbilanciamento complessivo dei contratti a favore degli affidamenti (versione v2), senza esserci un addensamento "di prossimità" (versione v1). Tale differenza consente di distinguere tra possibili comportamenti di *fine tuning* sugli importi (che emergono soprattutto nell'indicatore v1) e configurazioni più ampie nella composizione complessiva degli appalti (che emergono nel confronto sotto/sopra soglia attraverso la versione v2 dell'indicatore).

Considerati congiuntamente, quindi, gli indicatori v1 e v2 consentono di cogliere in modo più accurato il fenomeno dell'addensamento: la presenza congiunta di valori elevati in entrambi gli indicatori rafforza l'opportunità di analisi mirate sul frazionamento, scelta del tipo di procedura e ripetitività dei contraenti; mentre divergenze tra i due indicatori suggeriscono di calibrare l'approfondimento, ad esempio verificando se l'addensamento delle procedure di poco sotto la soglia rifletta particolari tipologie di fabbisogno, stagionalità della spesa o prassi amministrative consolidate

Figura 4.5
Indicatore addensamento sottosoglia v2 (anno 2023)



Fonte ANAC

4.1.3. I possibili sviluppi nell'analisi e nella misurazione del rischio di corruzione

L'insieme di indicatori di rischio corruzione sviluppati da ANAC conferma l'utilità di un sistema di misurazione che sia in grado di distinguere tra segnali di rischio provenienti sia dal contesto di riferimento analizzato, che da pratiche e procedure amministrative, restituendo una lettura territorialmente granulare e, al contempo, coerente con la natura multidimensionale del rischio corruttivo.

Come emerso dai cartogrammi presentati, i rischi per l'integrità dei contesti e la vulnerabilità amministrativa non si distribuiscono in modo uniforme: emergono *pattern* di concentrazione, differenze tra aree e discontinuità che - pur non traducendosi automaticamente in una classificazione di pratiche illecite - costituiscono informazione rilevante per orientare prevenzione, priorità di controllo e supporto alle amministrazioni.

In questa prospettiva, la robustezza dell'analisi dipende dalla capacità di leggere gli indicatori in modo integrato, evitando interpretazioni isolate: dove convergono segnali territoriali (diffusione di eventi corruttivi e degrado istituzionale) e segnali procedurali (come appunto tendenze all'addensamento sottosoglia), aumenta la necessità di approfondimenti mirati e di presìdi organizzativi rafforzati; dove gli indicatori divergono, l'eterogeneità osservata suggerisce di calibrare strumenti e interventi, distinguendo tra effetti di struttura (dimensione, complessità, fabbisogni) e possibili anomalie.

Il sistema di misurazione del rischio corruttivo adottato si presta a sostenere approcci moderni di *risk based governance*, in cui analisi dei dati, vigilanza e azioni di supporto alle amministrazioni operano in modo complementare, con l'obiettivo di aumentare tempestività, selettività e proporzionalità dell'azione di prevenzione.

Il quadro informativo restituito dagli indicatori di rischio conferma l'utilità di un approccio alla misurazione della corruzione fondato su segnali indiretti, osservabili e sistematicamente confrontabili, in grado di cogliere vulnerabilità potenziali senza il rischio di ottenere classificazioni deterministiche o stigmatizzanti.

La corruzione si configura come un fenomeno complesso e multiforme, la cui diffusione è fortemente influenzata, oltre che da fattori socioeconomici, dal contesto politico-amministrativo e dall'esposizione delle di alcune procedure proprie degli appalti al rischio di un abuso di discrezionalità e pratiche illecite.

In questa prospettiva, gli indicatori non sono concepiti come strumenti di accertamento, bensì come dispositivi conoscitivi a supporto della prevenzione, utili a orientare priorità, rafforzare presìdi organizzativi e migliorare la capacità delle amministrazioni di intercettare tempestivamente aree vulnerabili. Le dimensioni territoriali e quelle procedurali possono interagire: contesti caratterizzati da segnali di vulnerabilità ambientale o istituzionale possono amplificare gli effetti di prassi amministrative a rischio, mentre configurazioni apparentemente "neutre" dal punto di vista territoriale possono comunque manifestare criticità laddove la gestione dei contratti pubblici risulti concentrata su procedure semplificate o scarsamente competitive. Ciò rafforza l'esigenza di superare letture isolate degli indicatori, privilegiando invece analisi congiunte che consentano di distinguere tra fenomeni strutturali, effetti normativi e possibili comportamenti opportunistici.

In tale prospettiva, una possibile direzione di sviluppo dell'attuale sistema di indicatori di rischio potrebbe riguardare l'estensione e l'adattamento di alcuni indicatori a specifiche tipologie di amministrazioni, quali, ad esempio, enti del settore sanitario, amministrazioni regionali o altri soggetti caratterizzati da rilevanti volumi di spesa e assetti organizzativi complessi. L'evoluzione in questa direzione consentirebbe di migliorare la capacità analitica del sistema di misurazione, mantenendo coerenza metodologica e comparabilità, ma al tempo stesso rafforzando la sensibilità degli indicatori rispetto alle peculiarità istituzionali dei diversi contesti ammnistrativi.

Ulteriori approfondimenti, inoltre, potrebbero essere sviluppati orientando in maniera più selettiva gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti verso categorie di spesa caratterizzate da maggiore complessità tecnica e da più ampi margini di discrezionalità amministrativa nella scelta del contraente o nella definizione delle procedure. In tali contesti, infatti, il rischio di distorsioni concorrenziali o di utilizzo opportunistico delle regole può risultare più elevato e meno immediatamente intercettabile attraverso indicatori di carattere generale.

L'esperienza maturata nell'ambito del sistema di misurazione dei rischi corruttivi conferma la rilevanza di investire nella stabilità metodologica e nella continuità temporale degli indicatori, elementi essenziali per cogliere evoluzioni, persistenze e discontinuità nei profili di rischio.

Al contempo, appare cruciale proseguire nel rafforzamento delle basi informative, valorizzando in maniera sistematica i dati amministrativi disponibili, anche attraverso l'interazione e lo scambio informativo con le amministrazioni impegnate nella raccolta dei dati rilevanti per la creazione delle misure di rischio, al fine di affinare la capacità discriminante delle misure e ridurre il rischio di interpretazioni spurie.

Per garantire affidabilità, replicabilità e corretto utilizzo degli indicatori da parte dei diversi livelli istituzionali, un ruolo centrale è, infatti, svolto dalla qualità dei dati elementari, forniti anche da altre istituzioni per l'elaborazione degli indicatori, e dalla trasparenza delle scelte metodologiche adottate.

La misurazione del rischio corruttivo non sostituisce l'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione, ma ne rappresenta un presupposto conoscitivo imprescindibile, capace di orientare interventi proporzionati, mirati e sostenibili.

In tale ottica, l'utilizzo degli indicatori di rischio richiede inevitabilmente coerenza tra analisi, indirizzi di *policy* e strumenti operativi ma, soprattutto, un sistema di indicatori affidabili che siano fondati su dati elementari strutturati e rispondenti a buoni *standard* qualitativi. La qualità del dato costituisce un aspetto fondamentale per l'affidabilità e la capacità informativa degli indicatori attraverso cui, a diversi livelli istituzionali, è possibile presidiare l'integrità dell'azione amministrativa, soprattutto qualora si intendesse sviluppare nuove direzioni di analisi attraverso approfondimenti per specifiche tipologie di amministrazioni o differenti categorie di spesa. Evidenze empiriche robuste necessitano, infatti, di una maggiore consapevolezza dell'utilità dei flussi informativi e di una responsabilità organizzativa volta al miglioramento continuo dei processi pubblici di acquisizione dei dati rilevanti.

4.2. LA PIATTAFORMA UNICA DELLA TRASPARENZA

Come abbiamo anticipato, ormai da qualche anno l'Autorità si è posta l'obiettivo di realizzare la Piattaforma Unica della Trasparenza (nel seguito anche Piattaforma) destinata a cittadini, pubbliche amministrazioni e a tutti i soggetti tenuti all'applicazione del decreto legislativo n. 33/2013[6], con la finalità di semplificare e centralizzare la fruizione, la verifica e la ricerca di dati, informazioni e documenti di cui è prevista la pubblicazione obbligatoria nel sistema di trasparenza.

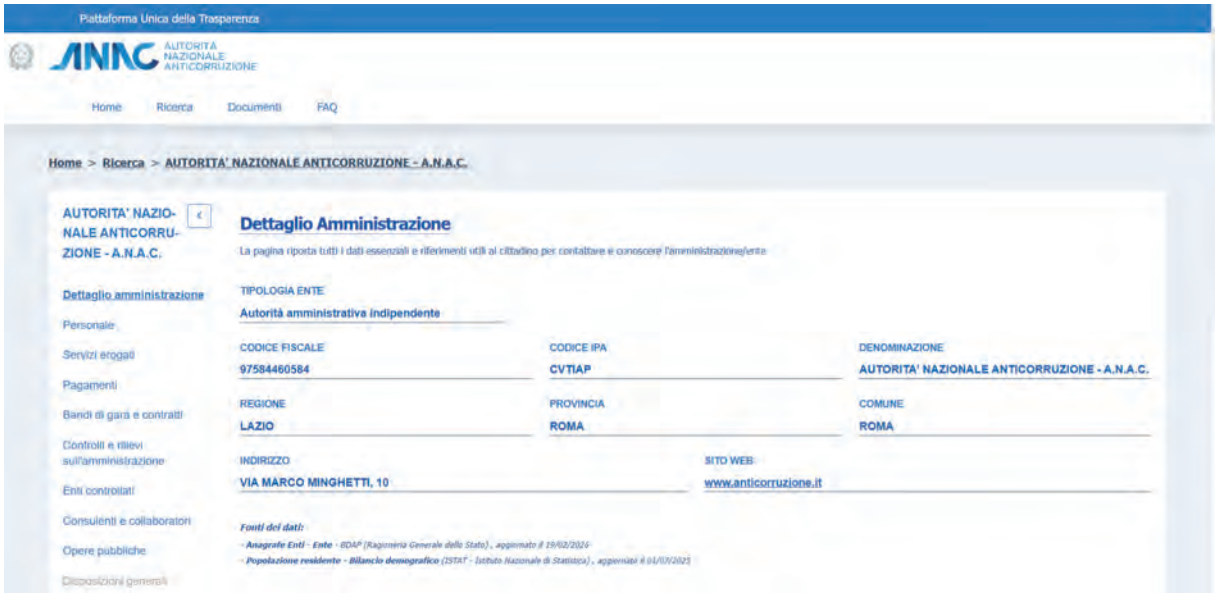
La Piattaforma risponde alla crescente richiesta di trasparenza da parte degli *stakeholders*, offrendo un sistema di raccolta e fruizione dei dati più accessibile, standardizzato e facilmente comprensibile.

Si tratta di uno strumento volto a superare i limiti del modello di trasparenza vigente - come delineato dal decreto legislativo n. 33/2013 e di cui l'Autorità chiede il suo superamento anche a livello normativo - tramite l'introduzione di un sistema centralizzato e completo di aggregazione di dati pubblici, informazioni e documenti tale da:

- soddisfare efficacemente la richiesta di trasparenza e di digitalizzazione del sistema, che trova un ostacolo nell'assenza di una reale e completa standardizzazione dei dati e nella parcellizzazione della pubblicazione delle informazioni, che rende più difficoltosi ricerca e confronto tra le stesse;
- consentire agli uffici dell'Autorità, tramite strumenti evoluti di *data analytics*, di analizzare e correlare i dati più facilmente per individuare *best practices* ed anomalie, nonché indirizzare al meglio le attività di vigilanza e regolazione;
- offrire dati aggregati, statistiche e indicatori per rispondere alla reale domanda di trasparenza del Paese.

L'utilizzo della Piattaforma Unica della Trasparenza costituisce, inoltre, un supporto strategico per le amministrazioni nel miglioramento della qualità dei dati pubblicati, favorendo processi di verifica sistematica circa completezza, coerenza e aggiornamento delle informazioni. La Piattaforma consente, infatti, di confrontare i dati resi disponibili nelle diverse banche dati pubbliche, assicurando la conformità delle informazioni trasmesse rispetto a quelle possedute dagli enti interessati e riducendo il rischio di incongruenze o disallineamenti informativi.

Figura 4.6 | Pagina principale dell'interfaccia di ricerca della Piattaforma Unica della Trasparenza



Fonte ANAC

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

In attesa dell'auspicato intervento normativo che consenta di superare il sistema di trasparenza delineato dal vigente decreto legislativo n. 33/2013, ANAC ha posto in essere tutte le attività necessarie alla realizzazione di una banca dati così concepita e, nel settembre 2025, ha rilasciato al pubblico la prima versione della Piattaforma Unica della Trasparenza, che è già stata consultata da più di 25.000 utenti.

Essa integra e pubblica i dati acquisiti da fonti interne ed esterne, in particolare:

- dati anagrafici degli enti presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)[7] del Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- dati sulla popolazione residente presenti nel Bilancio demografico ISTAT;
- dati relativi ai contratti pubblici presenti nella BDNCP di ANAC;
- dati presenti nella sezione *"Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL"* di ANAC;
- informazioni inerenti le attestazioni degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) che certificano l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e integrità nella sezione *"Amministrazione trasparente"* dei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni di ANAC;
- dati relativi agli enti partecipati presenti nella BDAP;
- programmazione triennale di lavori, servizi e forniture di ANAC;
- progetti Opere Pubbliche presenti nella BDAP;
- pagamenti degli enti tratti dal Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)[8] di Ministero dell'Economia e delle Finanze e Banca d'Italia.

La Piattaforma inoltre fornisce il collegamento diretto al servizio Anagrafe delle Prestazioni[9] del Dipartimento della Funzione Pubblica, contenente le informazioni sugli incarichi conferiti a consulenti e collaboratori, nonché quelli conferiti e autorizzati ai dipendenti, oltre che al portale OpenCup[10], per la condivisione e la trasparenza dei dati e delle informazioni relativi agli investimenti pubblici.

La Piattaforma è corredata da uno strumento automatico (TrasparenzAI) per l'analisi e il monitoraggio delle sezioni *"Amministrazione Trasparente"*, frutto della collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), nell'ambito del protocollo d'intesa stipulato nel 2023. Tale strumento, tramite l'utilizzo di innovative tecniche di *web crawling*, permette l'analisi, in modalità automatizzata, della struttura della sottosezione *"Amministrazione Trasparente"* dei siti *web* istituzionali delle singole amministrazioni.

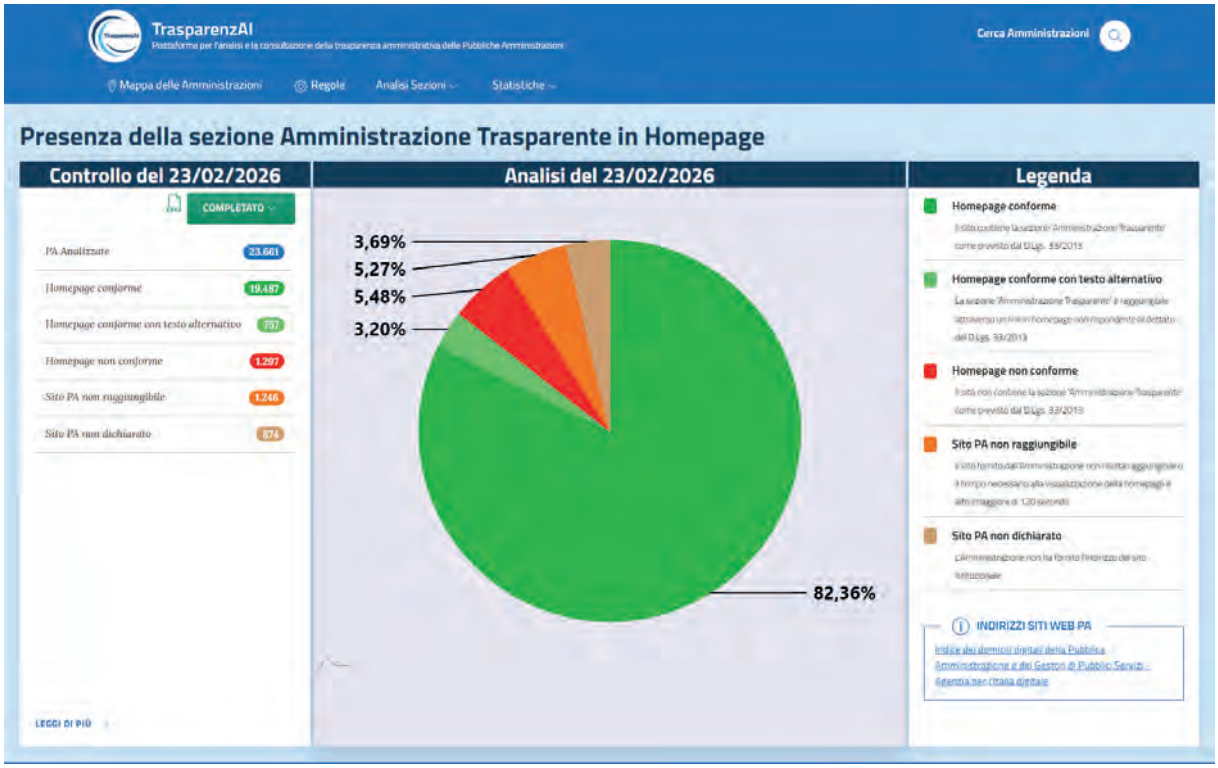
7 La Banca Dati Amministrazioni Pubbliche è una piattaforma della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie e gestisce dati finanziari e patrimoniali delle pubbliche amministrazioni italiane per monitorare la finanza pubblica, promuovere la trasparenza e controllare la spesa per opere pubbliche tramite il modulo BDAP-MOP (Monitoraggio Opere Pubbliche). Permette di accedere a bilanci, conti pubblici, investimenti e dati fiscali, rendendo disponibili informazioni dettagliate a cittadini e operatori attraverso il portale OpenBDAP, integrando dati da enti come ISTAT, Banca d'Italia e ANAC.

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

9 Anagrafe delle Prestazioni è la banca dati che raccoglie tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni sia a dipendenti pubblici che a consulenti.

10 OpenCUP è il portale è messo a disposizione dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in contitolarità con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, e mira alla condivisione e alla trasparenza dei dati e delle informazioni, in formato aperto, sulle decisioni di investimento pubblico registrate con il Codice Unico di Progetto (CUP).

Figura 4.7 | Pagina principale TrasparenzAI



Fonte ANAC

Grazie a un'interfaccia grafica avanzata, dotata di funzionalità di navigazione puntuale e geolocalizzazione, l'Autorità è stata messa in condizione di monitorare in maniera automatizzata il livello di adempimento della sezione *"Amministrazione Trasparente"*, verificandone la conformità alle regole previste per i singoli nodi della sezione.

Figura 4.8 | Percentuale miglioramento sezioni *"Amministrazione Trasparente"*



Fonte ANAC

A partire dall'entrata in esercizio della Piattaforma Unica della Trasparenza (19 settembre 2025), il sistema ha consentito di effettuare un'analisi sistematica e su larga scala dei siti *web* istituzionali, permettendo di rilevare in modo strutturato il livello di conformità delle *homepage* e delle sezioni di trasparenza. Nel periodo di osservazione, si è registrato un significativo incremento delle amministrazioni con copertura completa delle sezioni monitorate, con un miglioramento pari a +26,3% per le pubbliche amministrazioni nel loro complesso e +31,3% per i Comuni, a conferma dell'efficacia della Piattaforma quale strumento di supporto operativo e di stimolo al miglioramento dei livelli di adempimento.

4.2.1. Gli indicatori di trasparenza

Nel quadro delle attività di progettazione, sviluppo ed evoluzione della Piattaforma Unica della Trasparenza nelle sue varie componenti, è stato avviato e realizzato anche un percorso strutturato di analisi, evoluzione e consolidamento del sistema degli indicatori, finalizzato a rendere il patrimonio informativo pubblico più chiaro, comprensibile e concretamente utilizzabile da parte degli utenti istituzionali e dei cittadini.

L'iniziativa si fonda sulla definizione di un impianto metodologico unitario e pienamente documentato, sull'armonizzazione delle fonti informative e delle modalità di calcolo e sull'adozione di criteri di standardizzazione e apertura del dato, in coerenza con i principi di trasparenza, accessibilità e riuso dell'informazione pubblica.

In tale contesto, la Piattaforma valorizza e rielabora il patrimonio informativo già presente nelle banche dati di settore e nei sistemi ufficiali, evitando l'introduzione di nuovi oneri di trasmissione per le amministrazioni e rafforzando l'efficienza complessiva del sistema informativo pubblico.

Le attività svolte hanno consentito di ampliare in modo significativo il numero e la tipologia degli indicatori disponibili, nonché il perimetro degli enti analizzati, rafforzando la capacità della Piattaforma di supportare analisi di contesto, attività di monitoraggio e letture di sistema nei settori della trasparenza amministrativa e della prevenzione della corruzione.

Gli indicatori sono progettati secondo criteri metodologici omogenei, tali da consentire confronti coerenti tra enti della medesima tipologia e analisi nel tempo, senza introdurre meccanismi valutativi, classificatori o premiali. Essi si configurano esclusivamente come strumenti di supporto alla conoscenza e all'osservazione dei fenomeni amministrativi ed economici.

A supporto di tale visione, l'Autorità ha sviluppato uno strumento di consultazione degli indicatori volto a rendere maggiormente accessibili, confrontabili e interpretabili dati pubblici già disponibili presso fonti ufficiali, ma spesso frammentati e di difficile lettura unitaria. L'obiettivo è superare una logica meramente formale di pubblicazione del dato e promuovere una trasparenza sostanziale, basata sulla capacità di comprendere e analizzare i fenomeni che caratterizzano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Il sistema degli indicatori consente di integrare e rielaborare dati provenienti da fonti pubbliche ufficiali in un ambiente unico di consultazione, favorendo la leggibilità delle informazioni attraverso indicatori sintetici e rappresentazioni intuitive, nonché analisi comparative e osservazioni nel tempo basate su criteri standardizzati. In tal modo, gli indicatori forniscono una base informativa comune per l'analisi dei livelli di trasparenza e della loro correlazione con l'effettiva generazione di valore pubblico, senza attribuire ai risultati finalità sanzionatorie o decisionali automatiche, nel rispetto delle competenze e dei ruoli istituzionali.

All'interno di questo impianto, il ruolo dell'intelligenza artificiale è ausiliario, circoscritto e chiaramente definito. Essa non interviene né nella produzione dei dati né nel calcolo degli indicatori, che restano deterministici, verificabili e basati su fonti ufficiali e algoritmi di calcolo trasparenti; la sua funzione si colloca esclusivamente a valle, come strumento di supporto all'interpretazione.

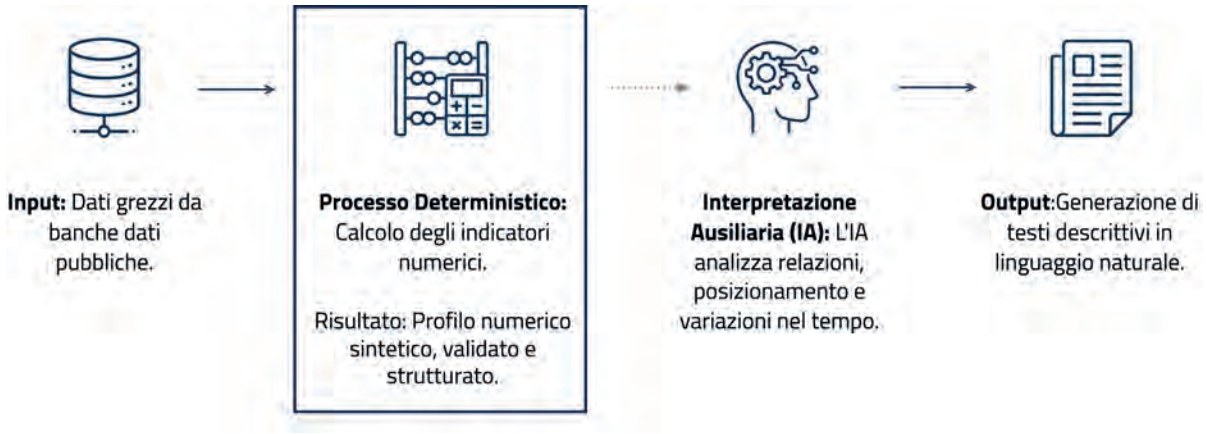
A partire da un profilo numerico sintetico, validato e strutturato dell'ente, l'intelligenza artificiale analizza le relazioni tra gli indicatori, il posizionamento rispetto a gruppi omogenei e le variazioni nel tempo, restituendo una lettura coerente e prudente delle evidenze numeriche.

Sulla base di tale analisi, essa genera testi descrittivi in linguaggio naturale, progettati per tradurre la complessità numerica in una narrazione accessibile anche a utenti non tecnici, esplicitando il contesto di riferimento e i limiti interpretativi, senza formulare giudizi o classificazioni automatiche. In questo senso, l'intelligenza artificiale svolge una funzione di mediazione cognitiva, rendendo i dati comprensibili senza sostituirsi al giudizio umano e contribuendo a democratizzare il controllo civico.

La metodologia di funzionamento dell'intelligenza artificiale è essa stessa oggetto di documentazione e pubblicazione, garantendo la piena conoscibilità dei processi di analisi, in linea con i più recenti orientamenti europei in materia di intelligenza artificiale affidabile.

Nella figura 4.9 è rappresentato il flusso di analisi che viene effettuato dalla raccolta del dato grezzo alla generazione dei contenuti descrittivi: il calcolo degli indicatori è deterministico e verificabile, mentre l'intelligenza artificiale supporta esclusivamente la fase interpretativa finale.

Figura 4.9 | Flusso di analisi dalla raccolta del dato grezzo alla generazione di contenuti descrittivi



Fonte ANAC

Lo strumento di consultazione degli indicatori si articola in diversi ambiti di analisi. In particolare, l'area dedicata alla *performance* pubblica fornisce un quadro informativo di contesto sulle caratteristiche strutturali delle amministrazioni, con indicatori focalizzati su efficienza, sostenibilità e resilienza. Quest'ultima è intesa come capacità delle amministrazioni di adattarsi ai cambiamenti, gestire situazioni di crisi e mantenere la continuità dell'azione amministrativa nel tempo. Tali indicatori non misurano la *performance* in senso stretto, ma offrono una fotografia organizzativa ed economico-finanziaria utile a interpretare correttamente altri fenomeni osservati.

Ulteriori ambiti riguardano i servizi pubblici locali di rilevanza economica, per una lettura strutturale ed economica dei servizi erogati sul territorio, e gli indicatori basati sui dati rilevati dagli Organismi Indipendenti di Valutazione. In tutti i casi, gli indicatori non misurano la *performance* individuale dei dipendenti e le informazioni sono aggregate a livello di amministrazione, nel pieno rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Figura 4.10 | Sezione del portale della Piattaforma dedicata all'accesso alle *dashboard* degli indicatori organizzate per ambiti tematici



Fonte ANAC

Quando possibile, i dati utilizzati dalla Piattaforma sono resi disponibili in formato aperto e ogni elaborazione segue metodologie chiare e documentate, garantendo che il sistema non si configuri come una "scatola chiusa", ma come un'infrastruttura verificabile e trasparente.

Nel complesso, il sistema degli indicatori della Piattaforma Unica della Trasparenza rappresenta una prima significativa evoluzione nell'utilizzo dei dati pubblici a fini conoscitivi e di trasparenza. Esso costituisce un'infrastruttura di conoscenza orientata a rafforzare la responsabilità rendicontativa, la partecipazione informata e la qualità delle decisioni pubbliche, ponendo basi solide e scalabili per i futuri sviluppi della Piattaforma, sia in termini di ampliamento del *set* di indicatori, sia di estensione del perimetro delle analisi supportate.

4.3. LA TRASPARENZA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

4.3.1. L'evoluzione della digitalizzazione dei servizi pubblici locali

Come abbiamo anticipato nel capitolo 1 di questa relazione, il decreto legislativo n. 201/2022[11], recante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (nel seguito SPL), ha introdotto un quadro organico e strutturato di obblighi informativi e di trasparenza, finalizzato a rendere pienamente conoscibili e tracciabili le scelte amministrative concernenti l'istituzione, l'affidamento e la gestione di tali servizi.

Tale disciplina, si inserisce in un più ampio processo di rafforzamento dei principi di trasparenza e responsabilizzazione delle amministrazioni, attribuendo alla dimensione informativa una funzione essenziale nel governo dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ove la disponibilità di dati e documenti completi, aggiornati e strutturati costituisce un presupposto indispensabile sia per favorire la conoscibilità delle decisioni pubbliche, che per supportare le amministrazioni nell'assunzione di scelte coerenti con il quadro normativo di riferimento.

In questo quadro, il legislatore ha individuato in ANAC il soggetto istituzionale tenuto ad assicurare la raccolta, la pubblicazione e l'accessibilità della documentazione prodotta dagli enti affidanti, attraverso una sezione dedicata del proprio portale istituzionale, configurata come punto di accesso unico alle informazioni relative agli affidamenti dei servizi pubblici locali. Tale assetto consente di ridurre frammentazioni informative e disomogeneità operative, contribuendo a una più uniforme applicazione della disciplina sull'intero territorio nazionale.

In attuazione delle suddette previsioni, con il Comunicato del Presidente del 27 giugno 2023, l'Autorità ha messo a disposizione e reso operativo il sistema informatico di acquisizione, gestione e pubblicazione digitale degli atti soggetti agli obblighi previsti dal decreto legislativo n. 201/2022. Tale sistema rappresenta un elemento cardine dell'infrastruttura digitale di ANAC in materia di SPL, consentendo di superare modalità non strutturate di trasmissione e archiviazione della documentazione e di garantire una gestione centralizzata delle informazioni.

L'applicazione permette agli enti di caricare direttamente la documentazione richiesta, mediante maschere di inserimento strutturate e relative funzionalità di ricerca, progettate per agevolare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione e la successiva consultazione dei dati. Tale modalità operativa favorisce una maggiore standardizzazione delle informazioni, contribuendo al miglioramento della qualità complessiva dei dati raccolti e alla loro più agevole comparabilità e riutilizzabilità.

Attraverso tale sistema vengono gestiti e resi disponibili i principali atti che il decreto legislativo n. 201/2022 individua come elementi che scandiscono il ciclo di istituzione, affidamento e regolazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra cui:

- la deliberazione di istituzione del servizio pubblico locale (articolo 10, comma 5);
- la relazione di analisi e valutazione finalizzata alla scelta della modalità di gestione del servizio e alla definizione del rapporto contrattuale (articolo 14, comma 3);
- la deliberazione di affidamento del servizio a società *in house* (articolo 17, comma 2), per gli affidamenti sopra soglia, inclusi quelli relativi al trasporto pubblico locale e ai servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale;
- il contratto di servizio sottoscritto, (articolo 31, comma 2).

L'Autorità garantisce, inoltre, l'accesso pubblico e gratuito alla documentazione pubblicata, rendendola consultabile attraverso il proprio sito *web* istituzionale, in un'apposita area di ricerca dedicata agli affidamenti dei servizi pubblici locali, consentendo ricerche mirate e rafforzando la tracciabilità delle decisioni assunte dagli enti.

Nel corso del 2025, in attuazione dell'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 201/2022, numerosi enti locali hanno trasmesso ad ANAC le verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, consistenti in ricognizioni annuali formalizzate in apposite relazioni.

Tali documenti rappresentano uno strumento essenziale di monitoraggio dell'andamento dei servizi e della coerenza della gestione rispetto agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità definiti in sede di affidamento, tanto che, più recentemente, il legislatore ha recentemente stabilito che, nel caso di andamento gestionale insoddisfacente, la ricognizione sia accompagnata da un atto di indirizzo contenente un piano per

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

intraprendere misure correttive e di ripianamento (articolo 30, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 201/2022), anch'essi da trasmettere all'Autorità. Al contempo sono state affidate ad ANAC anche specifiche funzioni sanzionatorie nel caso di mancata adozione o pubblicazione delle relazioni e dell'atto di indirizzo da parte dell'ente locale affidante, oltre che per il caso di incompletezza delle relazioni medesime[12].

A seguito delle attività di verifica e trattamento svolte dall'Autorità, le relazioni sono state pubblicate e rese consultabili in una sezione dedicata della piattaforma, ampliando il patrimonio informativo disponibile.

Al fine di razionalizzare ulteriormente i flussi informativi e semplificare gli adempimenti a carico degli enti, ANAC ha avviato un processo di potenziamento progressivo del sistema di acquisizione, introducendo nuove funzionalità orientate a una gestione sempre più integrata e digitale della documentazione. Tra queste, assume particolare rilievo la possibilità di caricare direttamente sulla piattaforma anche le relazioni annuali di verifica, superando la trasmissione via protocollo e riducendo i passaggi amministrativi intermedi.

Tale evoluzione contribuisce a consolidare il ruolo della piattaforma quale punto unico di riferimento per la trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, rafforzandone la funzione non solo di archivio documentale, ma anche di strumento di supporto alla *governance* del settore.

In questa prospettiva, l'attività svolta da ANAC nel 2025 costituisce una base solida per il proseguimento, nel 2026, delle iniziative volte a migliorare ulteriormente la qualità dei dati, l'efficienza dei processi e il livello complessivo di trasparenza del sistema dei servizi pubblici locali.

4.3.2. L'analisi dei dati sugli affidamenti di servizi pubblici locali

Come ogni anno, si riporta di seguito l'analisi statistica dei dati sugli affidamenti di SPL pubblicati sul sito *web* istituzionale di ANAC, aggiornata al 31 dicembre 2025.

La tabella 4.11 riporta la distribuzione per tipologia dei n. 1.819 enti che utilizzano il servizio e il confronto con lo stesso dato rilevato a dicembre 2024. Comuni (89,83%) e Unioni o consorzi di Comuni (3,30%) occupano i primi posti seguiti dalle Province (2,25%).

Tabella 4.11 | Distribuzione per tipologia di ente affidatario (dicembre 2025)

Tipologia di ente	Numero	Percentuale	Numero anno 2024	Differenza percentuale anni 2024 - 2025
Comuni	1.634	89,83%	876	86,53%
Unioni o consorzi di Comuni	60	3,30%	32	87,50%
Province e Città metropolitane	41	2,25%	26	57,69%
Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali	31	1,70%	15	106,67%
Enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti (*ex* AATO)	23	1,26%	12	91,67%
Società partecipate	13	0,71%	5	160,00%
Comunità montane, isolane e di arcipelago	9	0,49%	3	200,00%
Regioni	6	0,33%	4	50,00%
Gestore del servizio pubblico locale	1	0,05%	1	0,00%
Province autonome	1	0,05%	1	0,00%
Totale	**1.819**	**100,00%**	**975**	**86,56%**

Fonte ANAC

12 Tali modifiche sono state introdotto dalla legge 18 dicembre 2025, n. 190, *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025"*, il cui articolo 1, comma 2, ha introdotto anche il nuovo articolo 31-*bis*, del decreto legislativo n. 201/2022, il quale prevede che *"1. L'ANAC applica la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 20, comma 7, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in caso di: a) mancata adozione da parte dell'ente locale della relazione di cui all'articolo 30, comma 2; b) mancata pubblicazione della relazione di cui all'articolo 30, comma 2, nel sito internet istituzionale dell'ente affidante ai sensi dell'articolo 31, comma 2; c) mancata adozione da parte dell'ente locale dell'atto di indirizzo ai sensi dell'articolo 30, comma 1-bis. 2. In caso di incompletezza della relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tale da non consentirne una compiuta valutazione, l'ANAC comunica all'ente locale interessato il termine perentorio, non superiore a trenta giorni, per le integrazioni ritenute necessarie. Decorso il termine di cui al primo periodo, l'ANAC applica la sanzione amministrativa pecuniaria di cui al comma 1 del presente articolo".*

Dal confronto con i dati acquisiti a dicembre 2024, si può apprezzare un significativo aumento nel numero di amministrazioni utilizzatrici del sistema e che tale incremento prescinde dalla tipologia di soggetto.

A dicembre 2025 sono stati registrati n. 3.277 affidamenti, la cui distribuzione per tipologia di affidamento è mostrata in tabella 4.12. Si evidenzia come il servizio maggiormente affidato sia quello dei rifiuti (17,45%), seguito dal servizio dedicato agli impianti sportivi.

Tabella 4.12 | Distribuzione per tipologia di affidamento

Tipologia di affidamento	Numero	Percentuale
Rifiuti	572	17,45%
Impianti sportivi	335	10,22%
Altro	328	10,01%
Servizi cimiteriali	317	9,67%
Trasporto scolastico	316	9,64%
Ristorazione scolastica	314	9,58%
Asili nido	164	5,00%
Trasporto pubblico locale	151	4,61%
Parcheggi	116	3,54%
Farmacie	90	2,75%
Varie tipologie	87	2,65%
Illuminazione pubblica	76	2,32%
Manutenzione del verde pubblico	74	2,26%
Riscossione tributi	59	1,80%
Servizio idrico integrato	52	1,59%
Servizi sociali	47	1,43%
Servizi manutenzione	37	1,13%
Biblioteche	30	0,92%
Assistenza minori	27	0,82%
Distribuzione di gas naturale	20	0,61%
Assistenza domiciliare	17	0,52%
Assistenza disabili	15	0,46%
Teatri	11	0,34%
Supporto amministrativo	11	0,34%
Musei	7	0,21%
Distribuzione di energia elettrica	4	0,12%
Totale	**3.277**	**100,00%**

Fonte ANAC

La tabella 4.13 mostra quali siano le procedure di affidamento utilizzate nell'ambito dei servizi pubblici locali.

Tabella 4.13 | Distribuzione per tipologia di procedura di affidamento

Tipologia di procedura di affidamento	Numero	Percentuale
Affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica	1.660	50,76%
Affidamento a società *in house*	1.022	31,25%
Affidamento senza procedura a evidenza pubblica	465	14,22%
Gestione in economia o mediante aziende speciali	90	2,75%
Affidamento a società mista	33	1,01%
Totale	**3.270**	**100,00%**

Fonte ANAC

La Regione con il maggior numero di affidamenti (tabella 4.14 e figura 4.15) è la Lombardia (28,20%) seguita dalla Toscana (11,23%) e dal Veneto (10,47%).

Tabella 4.14 e Figura 4.15 | Distribuzione degli affidamenti per Regione

Regione	Numero	Percentuale
Lombardia	924	28,20%
Toscana	368	11,23%
Veneto	343	10,47%
Piemonte	242	7,38%
Emilia-Romagna	211	6,44%
Puglia	184	5,61%
Lazio	136	4,15%
Campania	135	4,12%
Liguria	111	3,39%
Friuli-Venezia Giulia	109	3,33%
Abruzzo	95	2,90%
Sardegna	89	2,72%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	69	2,11%
Basilicata	55	1,68%
Marche	55	1,68%
Umbria	53	1,62%
Sicilia	49	1,50%
Calabria	34	1,04%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	13	0,40%
Molise	2	0,06%
Totale	**3.277**	**100,00%**



Fonte ANAC

5 LA RISPOSTA REGOLATORIA E L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

5.1. IL NUOVO PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2025-2027

Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge n. 190/2012[1], come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016[2], ANAC adotta il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), atto di indirizzo per le amministrazioni pubbliche e per tutti i soggetti tenuti all'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione.

Il testo definitivo del PNA 2025-2027 (PNA 2025), modificato e integrato in esito alle osservazioni ricevute dalla consultazione pubblica, è stato approvato da ANAC nell'adunanza dell'11 novembre 2025 ed ha successivamente acquisito i pareri favorevoli della Conferenza unificata e del Comitato interministeriale, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della medesima legge n. 190/2012.

Il PNA 2025, con l'intento di innovare e rispondere alle continue sollecitazioni che all'Italia giungono dai diversi contesti internazionali ed europei, propone per la prima volta un disegno di strategia anticorruzione e per la promozione dell'integrità pubblica per l'Italia per il triennio 2026-2028, la cui attuazione sarà monitorata annualmente e valutata complessivamente al termine del triennio.

Contiene una parte generale che fornisce indicazioni per indirizzare sia le amministrazioni/enti sia i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) ad un migliore coordinamento tra la sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* e quelle che compongono le restanti parti del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), in un'ottica di programmazione unitaria e integrata.

Segue una parte speciale con tre approfondimenti dedicati rispettivamente ai contratti pubblici, alla disciplina delle inconferibilità e incompatibilità e alla trasparenza, con indicazioni per una corretta implementazione della sezione *"Amministrazione Trasparente"* dei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Si rappresentano nel prosieguo i principali contenuti delle parti PNA 2025 appena descritte.

5.1.1. La strategia per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza

Il PNA 2025 ha proposto per la prima volta - in linea con quanto previsto a livello internazionale quale buona pratica - un disegno di strategia per la prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza e dell'integrità pubblica con cui dotare, per il triennio 2026-2028, il nostro Paese di uno strumento di prevenzione della corruzione chiaro ed efficace. I beneficiari finali sono tutti i portatori di interesse e, in particolare, i cittadini.

Tale disegno si articola in n. 6 linee strategiche, n. 12 obiettivi, n. 31 azioni concrete, a cui sono associati risultati attesi, indicatori e *target* per il monitoraggio e la valutazione, presentati, tra l'altro, in una modalità innovativa, sintetica, chiara e immediatamente intellegibile.

La strategia è volta a razionalizzare la pubblicazione di dati e documenti pubblici per una loro maggiore accessibilità e fruibilità; semplificare e digitalizzare i processi di predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione; creare e proteggere valore pubblico attraverso gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione della integrità; garantire la correttezza e migliorare la trasparenza negli affidamenti degli incarichi pubblici; digitalizzare l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici; consolidare le pratiche di *whistleblowing* (6 linee strategiche).

---

1 Legge 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".*
2 Decreto legislativo 23 maggio 2016, n. 97, *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".*

Obiettivi e azioni per realizzare le linee strategiche sono posti sia in capo ad ANAC, quale autorità deputata a regolare e controllare l'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione, sia alle amministrazioni/enti destinatari della disciplina in materia. Gli attori sono, quindi, individuati e le loro azioni attuative misurate e monitorate sia annualmente che al termine del triennio per la verifica dei risultati attesi in relazioni agli indicatori previsti.

La strategia potrà essere sviluppata e perfezionata nel tempo, anche con il contributo di tutti i portatori di interesse - amministrazioni, società civile, cittadini - e arricchita con eventuali iniziative specifiche promosse dalle stesse amministrazioni/enti, in un percorso condiviso.

5.1.2. Parte generale: il coordinamento della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* con le altre sezioni del PIAO

Nella parte generale del PNA 2025, alla luce delle prime esperienze applicative e in continuità con il PNA 2022, sono fornite indicazioni per indirizzare le amministrazioni/enti e i RPCT ad un migliore coordinamento tra la sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza*" e quelle che compongono le restanti parti del PIAO.

A supporto degli enti con meno di 50 dipendenti tenuti a dotarsi di Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), invece, l'Autorità ha identificato le semplificazioni ad essi applicabili.

In linea con quanto già sostenuto nel PNA 2022, viene precisato che le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza sono strumenti per creare e proteggere il valore pubblico. Pertanto, le amministrazioni/enti nei propri PIAO pianificano obiettivi di prevenzione della corruzione e trasparenza e li declinano in misure di prevenzione volte a proteggere anche specifici obiettivi di *performance* e, attraverso questi, specifici obiettivi di valore pubblico.

Attenzione è poi dedicata ai contenuti delle parti che compongono la sottosezione 2.3) *"Rischi corruttivi e trasparenza"*, parte della sezione 2) *"Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione"* del PIAO: introduzione/parte generale, anagrafica, analisi del contesto esterno ed interno, mappatura dei processi e gestione del rischio, programmazione delle misure generali, trasparenza e monitoraggio.

I principali elementi di novità presentati - frutto di un lavoro congiunto con il Dipartimento della Funzione Pubblica, competente sul PIAO - hanno riguardato in primo luogo la predisposizione della mappatura dei processi.

Tenuto conto dell'esigenza di semplificare e ridurre gli oneri nella redazione dello strumento programmatorio e considerato che la mappatura è funzionale anche ad altre attività di programmazione previste nel PIAO (ad esempio risorse umane e finanziarie), è stata sottolineata l'importanza di predisporre una mappatura "unica e integrata", da inserirsi come allegato nella prima sottosezione di PIAO 2.1) *"Valore pubblico".* Ciò anche nella prospettiva di integrazione e coordinamento che è propria del PIAO.

A partire da tale strumento unitario, le amministrazioni/enti sono tenute, per ogni processo, all'identificazione, analisi e valutazione del rischio corruttivo, alla definizione delle misure e alla programmazione del monitoraggio.

Al fine di rendere maggiormente intellegibile e fruibile la sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* è, inoltre, raccomandato di predisporre un allegato unico alla sottosezione 2.3), atto a ricomprendere la mappatura con l'analisi, la valutazione, il trattamento dei rischi, la programmazione del monitoraggio delle misure specifiche, la programmazione delle misure generali e del loro monitoraggio e la tabella degli obblighi di pubblicazione.

L'Autorità ha, poi, suggerito possibili forme di coordinamento tra i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel processo di predisposizione del PIAO, ovvero il RPCT, i diversi responsabili delle sezioni/sottosezioni del PIAO e i responsabili delle varie tematiche oggetto di programmazione collegate anche agli obiettivi di valore pubblico pianificati.

In particolare, è stata proposta la costituzione all'interno dell'amministrazione/ente, in base alla propria articolazione e dimensione e con un approccio graduale, di una struttura organizzativa/gruppo di lavoro dedicato e integrato che favorisca la partecipazione e la condivisione delle valutazioni anche mediante lo scambio di dati ed elementi informativi disponibili. Al gruppo di lavoro possono partecipare soggetti esterni quali cittadini, imprese e altri *stakeholders*.

È stato, altresì, indicato che le principali fasi in cui realizzare il raccordo fra il RPCT e gli altri responsabili riguardano la pianificazione, l'analisi del contesto esterno ed interno e il monitoraggio. Tale metodo va seguito anche laddove emerga la necessità di una modifica o di un aggiornamento ad una singola sezione/sottosezione, nelle more dell'approvazione di un nuovo PIAO. Modifiche non coordinate a singole sezioni/sottosezioni possono, infatti, compromettere l'efficacia dell'intero Piano e portare a incoerenze nel processo di gestione.

Infine, per rendere il Piano di facile lettura e agevole comprensione, sono stati formulati alcuni suggerimenti rispetto alla redazione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"*. Ci si riferisce, tra gli altri, all'importanza di redigere un documento sintetico, eventualmente avvalendosi di un allegato; all'uso di *link* di rinvio ad altre sezioni/sottosezioni del PIAO, per evitare duplicazioni di contenuti all'interno del medesimo strumento programmatorio; al ricorso a un linguaggio tecnicamente corretto ma semplice e diretto per essere fruibile da un novero di destinatari eterogeneo; all'utilizzo di elementi grafici (ad esempio, tabelle e schemi) per una rappresentazione più immediata delle informazioni.

5.1.3. Parte speciale: i contratti pubblici

Il primo dei tre approfondimenti tematici è dedicato ai contratti pubblici, area ad elevato rischio corruttivo che amministrazioni/enti sono tenuti a presidiare con apposite misure di prevenzione (articolo 1, comma 16, legge n. 190/2012).

In aggiunta alle raccomandazioni formulate nel PNA 2022 e nell'Aggiornamento 2023 al PNA 2022, l'Autorità ha voluto supportare le amministrazioni/enti con precise indicazioni per identificare alcuni rischi e misure rispetto a processi tipici che possono presentare criticità sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e dell'esposizione al rischio corruttivo in senso amministrativo, anche alla luce del mutato quadro normativo originato dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 209/2024[3] al Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36/2023[4].

Le questioni esaminate attengono, tra le altre, al mancato o non corretto utilizzo delle Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD), strumenti fondamentali per attuare la digitalizzazione dei contratti pubblici, attraverso cui le stazioni appaltanti possono gestire tutte le fasi del contratto, dalla programmazione all'esecuzione, garantire la trasparenza legale degli atti amministrativi, comunicare i dati relativi alle gare e agli affidamenti ad ANAC e fare le verifiche sul possesso dei requisiti di partecipazione.

Altro profilo affrontato è quello relativo all'(erroneo) utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) nella fase di raccolta e verifica dei documenti necessari per partecipare alle gare.

Indicazioni in termini di rischi e misure sono state fornite rispetto al conflitto di interessi nei contratti pubblici, tenuto conto che l'articolo 16 del decreto legislativo n. 36/2023, nel sostituire le disposizioni dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 50/2016[5], ha comunque mantenuto ferma l'esigenza di adottare adeguati presidi di prevenzione.

Alle singole stazioni appaltanti/enti concedenti viene suggerito di integrare le prescrizioni già previste dall'articolo 16 del Codice dei contratti pubblici con misure organizzative di prevenzione della corruzione che non consentono di attribuire compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni ad un soggetto che, in ragione di un interesse privato, possa influenzare, in qualsiasi modo, il soddisfacimento degli interessi pubblici, compromettendo così l'imparzialità richiesta nel processo decisionale.

In merito alle misure per individuare e gestire i conflitti di interesse nella committenza pubblica, restano utili, quando compatibili, le indicazioni contenute nel PNA 2022, parte speciale *"Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici"*, che forniscono chiarimenti sull'ambito applicativo della fattispecie (soggettivo e oggettivo), sulla dichiarazione relativa all'insussistenza di conflitti di interessi (anche in relazione alla specifica procedura di aggiudicazione) e raccomandano l'utilizzo di un modello di dichiarazione in cui siano evidenziate le possibili

3 Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante *"Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"*.
4 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*.
5 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici"*.

circostanze rilevanti (attività professionale e lavorativa pregressa, interessi finanziari, rapporti e relazioni personali, altro).

Da ultimo, alcune precisazioni hanno riguardato i Collegi consultivi tecnici (CCT), quale presidio preventivo per la gestione delle controversie tecniche con particolare riferimento a nomina, compensi e conflitti di interesse. Tenuto conto della operatività obbligatoria e facoltativa di tale Collegio, sono state formulate considerazioni con riferimento all'introduzione di misure di prevenzione atte ad assicurare la competenza tecnica dei componenti il CCT e la loro imparzialità.

Per quanto concerne le anomalie che potrebbero derivare dall'applicazione dell'istituto, è stata suggerita l'adozione di adeguate misure di prevenzione e gestione dei potenziali conflitti di interessi, delle possibili forme di collusione tra l'organo collegiale e le parti contrattuali o del superamento dei limiti degli incarichi assegnati (che comporta decadenza).

Al fine di mitigare o elidere le potenziali criticità, è stata segnalata l'esigenza di: *i)* assicurare la parità di trattamento e la non discriminazione nella fase di nomina; *ii)* garantire adeguate misure di trasparenza nella composizione dell'organo; *iii)* prevedere misure di piano che rendano trasparenti i compensi erogati e le decisioni assunte, nelle more dell'emanazione delle previste linee guida relative alla determinazione dei compensi; *iv)* inserire nei piani specifiche e adeguate misure di controllo e verifica sulle ipotesi di incompatibilità e decadenza previste dalla legge, considerato che i componenti del CCT sono nominati *intuitu personae*.

5.1.4. Parte speciale: la disciplina delle inconferibilità e delle incompatibilità

Il secondo approfondimento di parte speciale del PNA 2025 è dedicato alle inconferibilità e incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013[6].

ANAC ha ritenuto opportuno orientare le amministrazioni/enti nell'applicazione delle disposizioni del decreto, descrivendo in primo luogo le principali novità della disciplina e i rapporti tra il decreto legislativo n. 39/2013 ed alcune fattispecie introdotte dal decreto legislativo n. 201/2022[7], in materia di servizi pubblici locali pubblici locali di rilevanza economica (SPL).

In particolare, si è dato conto delle modifiche normative che hanno interessato il testo del decreto legislativo n. 39/2013 – per la cui trattazione più diffusa si rinvia al paragrafo 6.8.2 di questa relazione – che hanno interessato: l'articolo 4, con la riduzione ad un anno della durata del periodo di raffreddamento, nonché la previsione – ai commi 1-*bis* e 1-*ter* – di una causa di esclusione dell'inconferibilità al ricorrere di determinati presupposti individuati dal legislatore (carattere occasionale, non esecutivo o di controllo dell'incarico) e di specifici presidi organizzativi e di trasparenza, anche per i componenti dell'organo collegiale delle autorità amministrative indipendenti, atti a gestire potenziali conflitti di interesse; l'articolo 7, che è stato interamente abrogato; l'articolo 12, cui è stato aggiunto il comma 4-*bis,* che stabilisce una apposita clausola di esclusione dell'applicazione delle incompatibilità.

Quanto ai rapporti tra il decreto legislativo n. 39/2013 e alcune specifiche fattispecie di inconferibilità e incompatibilità introdotte all'articolo 6 del decreto legislativo n. 201/2022 in materia di servizi pubblici locali, nel PNA 2025 si è chiarito che anche rispetto alle suddette ipotesi sussistono sia il potere di controllo del RPCT ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 39/2013, sia i poteri di vigilanza di ANAC di cui al successivo articolo 16. Ciò, del resto, è stato riconosciuto anche dal Consiglio di Stato nel recente parere n. 907 del 30 luglio 2024.

Nell'approfondimento sono fornite, poi, indicazioni operative dettagliate ai RPCT rispetto ai relativi compiti e ai poteri di accertamento e verifica (c.d. vigilanza interna), anche in relazione ai poteri di vigilanza di ANAC (c.d. vigilanza esterna), precisando che il provvedimento di accertamento di ANAC è costitutivo di effetti giuridici ed è destinato a fare stato tra le parti, contestabile unicamente attraverso l'impugnativa del provvedimento dinanzi al giudice amministrativo.

---

6 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".*

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

È presente, inoltre, un vero e proprio *vademecum* operativo che contiene chiarimenti sulle tempistiche, sugli strumenti e sulle modalità di verifica per la corretta attuazione del decreto legislativo n. 39/2013, ferma restando l'autonomia delle amministrazioni/enti di individuare i meccanismi più adeguati a garantire l'efficienza, l'efficacia e la sostenibilità della procedura, in base alle dimensioni, alla struttura e alle risorse disponibili.

Si dà poi conto anche della funzione di ausilio e supporto che ANAC esercita nei confronti delle amministrazioni/enti mediante: i pareri resi nell'ambito della propria attività consultiva con riguardo a fattispecie concrete; le FAQ, pubblicate sul sito *web* istituzionale e costantemente aggiornate, che raccolgono i casi più frequenti sottoposti all'attenzione dell'Autorità, sia in sede consultiva che di vigilanza; un massimario che contiene le massime degli atti dell'Autorità, rintracciabili tramite la normativa di riferimento o anche mediante parole chiave; due specifici documenti contenenti la *Catalogazione delle delibere ANAC in materia di inconferibilità e incompatibilità 2020-2022* e undici *"Pillole" esplicative in materia di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013*.

Da ultimo - come anticipato nel capitolo 1 di questa relazione - per agevolare le amministrazioni/enti e i soggetti interessati all'affidamento di un incarico/carica, ai fini della dichiarazione *ex* articolo 20 del decreto legislativo n. 39/2013 e delle verifiche di competenza, l'Autorità, nell'allegato al PNA 2025, ha messo a disposizione schemi esplicativi delle fattispecie previste dal decreto, di cui ci si può avvalere per l'informativa da sottoporre all'interessato prima dell'affidamento di un incarico.

Ciò allo scopo di accrescere la consapevolezza dei presupposti rilevanti che possono configurare ipotesi di inconferibilità o incompatibilità, evitando le false dichiarazioni e il rischio di violazione del decreto e le relative conseguenze. Sulla base delle definizioni contenute nel decreto legislativo n. 39/2013, partendo dagli incarichi "in provenienza", negli schemi sono individuate le fattispecie che di volta in volta vengono in rilievo nel decreto, in relazione all'incarico che si intende conferire.

5.1.5. Parte speciale: le criticità della sezione *"Amministrazione Trasparente"*

Con l'ultimo approfondimento di parte speciale riservato alla trasparenza amministrativa, ANAC ha inteso supportare le amministrazioni/enti nella corretta implementazione della sezione *"Amministrazione Trasparente"* (AT) nei siti *web* istituzionali, quale precondizione fondamentale per garantire la trasparenza e rendere accessibili ai cittadini le informazioni sull'organizzazione, sulle attività e sulla gestione delle risorse pubbliche.

Al riguardo, viene chiarita l'importanza di un accesso alla sezione AT che sia libero e non condizionato a registrazioni, autenticazioni o identificazioni dell'utente nonché facile e intuitivo, anche da dispositivi mobili (ad esempio, *smartphone* e *tablet*). Viene, altresì, richiamata la necessità che i documenti, i dati e le informazioni siano fruibili da parte di tutti e accessibili utilizzando motori di ricerca sul *web*, senza alcuna limitazione, nel rispetto dei criteri di qualità di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 33/2013[8], quali parametri di riferimento per i RPCT e gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) ai fini del monitoraggio e dell'autovalutazione, nel rispetto della disciplina della *privacy.*

Per una migliore e più inclusiva accessibilità dei servizi digitali, si rinvia anche alle indicazioni contenute nelle Linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) di cui alle determinazioni n. 354 del 22 dicembre 2022 e n. 117 del 26 aprile 2022, che stabiliscono criteri e metodologie volte a garantire che i siti *web* e le applicazioni mobili siano utilizzabili da tutti, incluse le persone con disabilità.

A ulteriore ausilio delle amministrazioni e degli enti nella pubblicazione dei dati e delle informazioni sui propri siti *web* istituzionali, sono rappresentate, anche attraverso esempi visuali e *screenshot*, alcune criticità ricorrenti nell'attuazione degli obblighi di trasparenza riscontrate durante le attività di vigilanza, come ad esempio: la mancanza di accessibilità o difficoltà ad accedere ai contenuti della sezione AT, anche dai dispositivi mobili, l'assenza di indicizzazione delle informazioni, la disomogeneità nella pubblicazione dei dati e la mancata riconoscibilità della sezione AT. Per ogni criticità rilevata sono state formulate una o più raccomandazioni operative per superarle e per garantire l'effettiva fruibilità e accessibilità dei dati pubblicati in *"Amministrazione Trasparente"* da parte dei cittadini.

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

Per migliorare la conoscibilità dei contenuti della sezione AT, inoltre, si è raccomandata la creazione della mappa dei *link* - secondo specifiche tecniche definite dalla stessa Autorità - evidenziando i benefici che ne derivano sia per i motori di ricerca sia per gli utenti. Si tratta di un *file* di indice, denominato *"at map"*, da rendere disponibile dalle amministrazioni/enti nella propria *home page* e da aggiornare in caso di modifiche, che, a differenza della *sitemap standard*, contiene l'elenco degli indirizzi *web* (URL) associati ai nodi dell'intera sezione AT.

5.2. L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

L'Autorità assicura la migliore attuazione delle disposizioni poste a presidio del sistema di prevenzione della corruzione e di trasparenza anche mediante l'esercizio di poteri regolatori e di indirizzo su temi specifici che consentono di fornire indicazioni finalizzate all'interpretazione e alla corretta applicazione della disciplina di settore.

Nell'esercizio di tali funzioni, nel corso dell'anno 2025, l'Autorità, come già anticipato, ha proseguito con l'elaborazione degli schemi *standard "per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria"* ai sensi dell'articolo 48 del decreto legislativo n. 33/2013 ed ha affrontato il tema dell'attuazione degli obblighi di trasparenza posti a carico degli uffici giudiziari.

Con più specifico riferimento all'ambito dei presidi atti ad assicurare la prevenzione della corruzione, ANAC ha pubblicato una scheda per la predisposizione da parte degli RPCT della relazione annuale sui risultati dell'attività svolta nel corso dell'anno ed ha approvato nuove *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*[9].

5.2.1. Gli schemi *standard* per l'attuazione degli obblighi di trasparenza

Per quanto attiene alla predisposizione degli schemi *standard* volti ad assicurare l'uniformità e la comparabilità dei dati pubblicati nelle sezioni *"Amministrazione Trasparente"* delle amministrazioni/enti, nel corso dell'anno 2025, oltre al perfezionamento di alcuni degli schemi già adottati pubblicati nel 2024 con la delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024, sono stati elaborati nuovi modelli di pubblicazione.

ANAC ha valutato, infatti, l'opportunità di rivedere i modelli di pubblicazione relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche e ai controlli su organizzazione e attività dell'amministrazione di cui alle previsioni contenute negli articoli 4-*bis* e 31 del decreto legislativo n. 33/2013, sia in considerazione dei suggerimenti dei soggetti istituzionali che devono esprimersi, secondo quanto disposto all'articolo 48 del citato decreto, in relazione all'adozione degli schemi di pubblicazione (Conferenza unificata, Garante per la protezione dei dati personali, AgID e ISTAT), che dell'esperienza applicativa maturata dalle amministrazioni nella fase di sperimentazione.

Con la delibera ANAC n. 481 del 3 dicembre 2025 sono state, quindi, approvate alcune modifiche elaborate allo scopo di migliorare la conoscibilità e la fruibilità dei contenuti, nonché integrate le *"Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione"*, già approvate con la citata delibera ANAC del 2024, indicando, tra le fonti, le Linee guida AgID sull'apertura e il riutilizzo dei dati del settore pubblico[10].

Sempre nel solco della semplificazione delle attività di pubblicazione e consultazione dei dati e delle informazioni da rendere conoscibili, grazie a modalità uniformi di organizzazione e rappresentazione degli stessi, con la medesima delibera del dicembre 2025, l'Autorità ha messo a disposizione ulteriori 5 schemi di pubblicazione - oltre quelli già elaborati e pubblicati con la delibera n. 495/2024 -, per favorire enti e amministrazioni nell'assolvimento degli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33/2013.

Alla loro definizione, in continuità con la procedura seguita per l'adozione delle delibere ANAC n. 495/2024 e n. 481/2025, hanno contribuito AgID, ISTAT, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza unificata.

---

9 *Linee Guida n. 1 - 2025 in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione,* approvate con delibera ANAC n. 478 del 26 novembre 2025.
10 *"Linee guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico"*, adottate da AgID con determinazione n. 183 del 3 agosto 2032, ai sensi dell'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *"Codice dell'amministrazione digitale"*.

I nuovi schemi codificano la pubblicazione dei dati relativi agli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo n. 33/2013, agli articoli 14 (titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione e di governo e titolari di incarichi dirigenziali), 15-*bis* (incarichi conferiti nelle società controllate), 15-*ter* (amministratori ed esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi), 33 (tempi di pagamento dell'amministrazione) e 41 (trasparenza del Servizio sanitario nazionale).

Nel corso del 2026 tali schemi saranno oggetto di sperimentazione su base volontaria, all'esito della quale potranno essere integrati e migliorati a seguito dei rilievi e delle esperienze pilota delle amministrazioni/enti coinvolti.

L'Autorità ha, invece, ritenuto opportuno sospendere l'adozione del modello relativo all'obbligo di pubblicazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo n. 33/2013, concernente i contratti pubblici, al fine di allinearne i contenuti alle modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici dal decreto legislativo n. 209/204, nonché alle ulteriori indicazioni di ANAC nell'ambito della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti.

5.2.2. Gli obblighi di trasparenza degli uffici giudiziari

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza sul corretto adempimento delle misure di trasparenza previste dal decreto legislativo n. 33/2013 sono stati riscontrati alcuni profili critici nell'attuazione da parte degli uffici giudiziari degli obblighi di pubblicazione in relazione ai profili relativi all'attività amministrativa.

A seguito del lavoro svolto ANAC nell'ambito di un apposito tavolo tecnico istituito con il Ministero della Giustizia, è stata adottata la delibera ANAC n. 330 del 30 luglio 2025, con la quale si è inteso semplificare gli adempimenti posti a carico uffici giudiziari e di assicurare loro uno strumento di riferimento per la corretta pubblicazione dei dati nella sezione *"Amministrazione Trasparente"*. La delibera prevede un allegato che, a partire dall'Allegato 1 alla determinazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016[11], identifica tutti gli obblighi di pubblicazione del decreto legislativo n. 33/2013 compatibili con l'attività degli uffici in questione.

In primo luogo, sono stati rilevati quegli obblighi "non compatibili" con la natura e l'attività degli uffici giudiziari. In secondo luogo, è stata operata una distinzione tra: *i)* obblighi la cui pubblicazione può essere assolta in maniera centralizzata, ovvero nella sezione AT del Ministero della Giustizia tramite collegamento ipertestuale dalle sezioni AT degli uffici giudiziari alla sezione AT del Ministero; *ii)* obblighi la cui pubblicazione deve essere assolta in forma decentrata nelle sezioni AT dei siti *web* istituzionali dei singoli uffici giudiziari.

Con la medesima delibera sono state, altresì, fornite alcune indicazioni in merito al rispetto dei criteri di qualità della pubblicazione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 33/2013 e richiamate le istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'Allegato 4 alla citata delibera ANAC n. 495/2024, come revisionata dalla delibera ANAC n. 481/2025.

5.2.3. La scheda per la Relazione annuale del RPCT sui risultati dell'attività svolta

Con più specifico riferimento all'ambito della prevenzione della corruzione, con Comunicato del Presidente del 10 dicembre 2025, l'Autorità ha messo a disposizione la scheda per la relazione annuale sui risultati dell'attività svolta nell'anno 2025, quale ausilio ai RPCT tenuti, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 190/2012, a predisporla e pubblicarla sui siti *web* istituzionali delle amministrazioni/enti di riferimento.

In continuità con il passato, al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse alla predisposizione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO o dei PTPCT, è stato valutato opportuno prorogare al 31 gennaio 2026 il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della relazione.

Le novità di quest'anno hanno riguardato, in particolare, oltre che l'aggiornamento dei riferimenti alle annualità dei Piani, l'integrazione delle domande relative alla misura della rotazione e l'inserimento di domande rispetto al conflitto di interessi, al Responsabile per l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA) e al monitoraggio dei tempi procedimentali, nonché l'indicazione di un riferimento alla nuova fattispecie di reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili (articolo 314-*bis* del Codice penale).

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

È stato, inoltre, ritenuto vincolante il quesito relativo all'estensione del Codice di comportamento ai collaboratori e consulenti, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e ai collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore delle amministrazioni. Ciò in quanto si tratta di elementi utili da segnalare anche a livello internazionale.

5.2.4. Le Linee guida *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione

Nella consapevolezza dell'importanza che la promozione del *whistleblowing* riveste nella prevenzione della corruzione, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di indirizzo nel corso del 2025, che si è concretizzata, a completamento del lavoro già avviato con le *Linee guida whistelblowing* di cui alla delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023[12], nella predisposizione di nuove Linee guida aventi l'obiettivo di fornire indicazioni in merito alle modalità di gestione dei canali interni di segnalazione.

Tale intervento, frutto dell'osservazione quotidiana del settore in esame, costituisce un patrimonio prezioso di informazioni alle quali attingere per garantire un'applicazione uniforme della normativa *whistleblowing*, nonché per promuovere un'efficace attuazione della stessa e armonizzare le pratiche seguite dagli enti.

La prima versione delle Linee guida è stata approvata il 6 novembre 2024 e messa in consultazione pubblica dal 7 novembre 2024 al 9 dicembre 2024. A seguito dell'analisi delle osservazioni pervenute, il testo delle Linee guida è stato modificato e definitivamente approvato con delibera ANAC n. 478 del 26 novembre 2025[13], contenente le *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*.

Tali Linee guida completano ed integrano la disciplina relativa alla presentazione e gestione delle segnalazioni esterne di cui alla delibera ANAC n. 311/2023, a loro volta modificate e integrate con delibera ANAC n. 479 del 26 novembre 2025, con la quale è stata assicurata la coerenza dei contenuti dei due documenti e sono state superate alcune criticità segnalate dai soggetti tenuti ad applicare la disciplina in questione.

Infatti, il testo delle nuove Linee guida approfondisce i profili relativi al canale interno di segnalazione, con particolare riguardo al ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali, alle modalità di effettuazione della segnalazione, in forma scritta ed orale, e alle ipotesi sanzionatorie applicabili in caso di mancata istituzione dei canali di segnalazione, di mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni e nell'ipotesi di procedure non conformi a quanto previsto dal decreto legislativo n. 24/2023[14]. Con riferimento a tale ultimo aspetto è stato necessario fornire specifici indirizzi in merito all'adeguamento del Modello organizzazione e gestione previsto dal decreto legislativo n. 231/2001 (MOG 231)[15] alla disciplina del *whistleblowing*.

Considerata la rilevanza della tematica e vista l'esigenza di fornire chiarimenti a seguito delle diverse richieste pervenute, l'Autorità ha ritenuto opportuno elaborare delle indicazioni di carattere generale in merito: *i)* alla fornitura delle procedure informatizzate adottate dagli enti; *ii)* all'affidamento della gestione del canale di segnalazione ad un soggetto esterno; *iii)* alla condivisione del canale di segnalazione.

Le Linee guida affrontano anche il tema dei canali *whistleblowing* all'interno dei gruppi di imprese e societari, elaborando soluzioni differenziate a seconda che vengano in rilievo realtà imprenditoriali di medie o di grandi dimensioni, al fine di bilanciare le disposizioni della normativa nazionale con la posizione espressa dalla Commissione europea. È stato, inoltre, approfondito il ruolo di ANAC nelle fattispecie della condivisione del canale e dell'affidamento della gestione dello stesso a terzi, laddove vengano coinvolti soggetti con sedi in Stati diversi.

---

12 *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, approvate con delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 e successivamente modificate con delibera n. 479 del 26 novembre 2025.

13 *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*, approvate con delibera ANAC n. 478 del 26 novembre 2025, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 300 del 29 dicembre 2025.

14 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali".*

15 Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".*

In linea di principio, relativamente a ciascun soggetto che ha optato per la condivisione, ANAC può: *i)* vigilare sul singolo canale che fa capo all'ente, che costituisce un'articolazione della piattaforma centralizzata; *ii)* verificare che alle segnalazioni, eventualmente ricevute, sia stato dato adeguato seguito; *iii)* vigilare sul rispetto degli adempimenti relativi alle interlocuzioni con la persona segnalante da parte del medesimo ente.

All'interno dei gruppi di imprese che hanno optato per la condivisione e che hanno sedi in Stati diversi, le suddette attività di vigilanza possono essere esercitate da ANAC nei confronti della società presso cui la persona segnalante effettua la segnalazione, con sede in Italia.

In merito all'affidamento della gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno, è stato evidenziato, in generale, che ogni ente sottoposto al decreto legislativo n. 24/2023 è tenuto a istituire e a rendere attivo il proprio canale di segnalazione; la responsabilità dell'ente non può escludersi per il solo fatto che questi abbia affidato a terzi la gestione del canale. Invero, il committente *(rectius* l'ente che affida la commessa) sarà responsabile della mancata attivazione del canale o della mancata conformità dello stesso alle prescrizioni di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 24/2023, qualora, al momento della stipulazione del contratto con il terzo, abbia ignorato l'assoluta inidoneità di quest'ultimo all'esecuzione della gestione del canale. Spetta, infatti, al committente la scelta di un terzo idoneo ad eseguire la prestazione del servizio; pertanto, se la scelta ricade su un soggetto non autonomo o se la disciplina di gestione delle segnalazioni predisposta da quest'ultimo non è conforme alle prescrizioni normative, si potrà configurare una responsabilità del committente che, al ricorrere dei necessari presupposti, potrà essere sottoposto alla sanzione di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 24/2023.

Analoga disciplina trova applicazione anche al caso in cui il soggetto terzo abbia sede all'estero: in tale ipotesi, infatti, ANAC può vigilare sull'operato del committente con sede in Italia, nei termini anzidetti.

Nell'ottica di assicurare un'applicazione della disciplina coerente con la funzione del *whistleblowing,* quale misura di prevenzione della corruzione, sono state fornite, inoltre, indicazioni generali per orientare gli enti e le amministrazioni nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico di gestore, nonché per una chiara interpretazione dei compiti e delle attività cui lo stesso è tenuto, anche in casi di eventuale conflitto di interessi o di assenza temporanea.

Nelle Linee guida è stata, altresì, approfondita l'incidenza della disciplina in parola sui doveri di comportamento del personale, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. In particolare, per assicurare una gestione consapevole e accurata delle segnalazioni *whistleblowing,* proteggendo i segnalanti e, contemporaneamente, salvaguardando la stessa organizzazione dell'ente, in linea con le previsioni del decreto legislativo n. 24/2023, è stato raccomandato agli enti e alle amministrazioni di avviare specifiche attività di formazione e informazione del personale.

Un ultimo approfondimento è stato dedicato agli Enti del Terzo Settore (ETS) inseriti nell'apposito elenco tenuto da ANAC, i quali sono chiamati a fornire le misure di sostegno. Tale *focus* ha illustrato, in termini generali, l'attività degli ETS e la differenza tra quest'ultimi e il facilitatore.

5.3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'attività consultiva è svolta dall'Autorità nel rispetto delle previsioni del *Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al di fuori dei casi di cui all'articolo 220, comma 1 del decreto stesso*, approvato con delibera n. 297 del 17 giugno 2024.

Tale Regolamento stabilisce i casi in cui l'Autorità svolge la funzione consultiva sia in materia di contratti pubblici, sia in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza; individua i soggetti che possono presentare istanza di parere; disciplina le modalità di presentazione della richiesta di parere e i casi in cui la stessa è ritenuta inammissibile; disciplina, inoltre, le modalità di adozione del parere e di archiviazione delle richieste, le forme di pubblicità delle archiviazioni medesime e dei pareri adottati.

L'attività consultiva è volta a fornire indicazioni in ordine alla corretta interpretazione della disciplina in materia di contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza, mediante l'adozione di pareri su singoli casi concreti e le pronunce adottate in tale ambito mirano ad orientare gli organi di amministrazione attiva tenuti ad adottare i

provvedimenti amministrativi finali, nonché a supportare i richiedenti sulla corretta applicazione della disciplina di settore e, per tale caratteristica, la funzione consultiva può ritenersi strettamente correlata alla funzione di regolazione e a quella di vigilanza svolte da ANAC.

Nel corso del 2025, sulla base di richieste di parere provenienti da amministrazioni ed enti, nonché in esito alla attività di vigilanza svolta dall'Autorità in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, sono stati approfonditi specifici temi, anche tenendo conto delle recenti modifiche normative e sempre nell'ottica di fornire un supporto costante ai soggetti tenuti all'applicazione della relativa disciplina.

In alcuni casi, per la rilevanza o la novità delle questioni esaminate, le istruttorie sono confluite in apposite FAQ o Comunicati a firma del Presidente; in altri, i pareri o gli approfondimenti sono stati trasmessi direttamente al soggetto richiedente o al soggetto interessato dalla questione. Negli altri casi è stato sufficiente rinviare ad indicazioni già fornite in precedenti pronunce di ANAC.

Molte delle questioni portate all'attenzione di ANAC hanno riguardato la figura del RPCT, nonché la predisposizione del PTPTC e della relativa sezione del PIAO.

Oltre alle questioni di seguito più specificamente trattate, l'Autorità ha valutato diversi quesiti concernenti la nomina del RPCT in enti di piccole dimensioni, fornendo, di volta in volta i suggerimenti più opportuni e valutando sempre i possibili conflitti di interesse, nel caso in cui il soggetto incaricato di svolgere le funzioni di RPCT rivestisse anche altri incarichi.

5.3.1. Il provvedimento di nomina del RPCT

ANAC ha svolto un approfondimento di carattere generale in merito all'adozione da parte dell'organo di indirizzo di un espresso provvedimento di nomina del RPCT, alla luce di criticità emerse dallo svolgimento di tale ruolo in via di mero fatto.

Tenendo conto delle indicazioni sulla nomina del RPCT già fornite in più occasioni e, da ultimo, nell'Allegato 3 al PNA 2022, l'Autorità ha ritenuto di confermare la necessità dell'adozione di un provvedimento di nomina per l'esercizio delle funzioni di Responsabile, da pubblicare nella apposita sottosezione di *"Amministrazione Trasparente"*, denominata *"Altri contenuti – Prevenzione della corruzione"*.

È stato altresì precisato che, in caso di assenza dell'atto, il RPCT potrà sollecitare l'organo di indirizzo dell'amministrazione/ente ad adottare un formale provvedimento, non potendosi ammettere lo svolgimento della funzione in via di mero fatto. Laddove, nonostante il sollecito, perduri l'inerzia, il RPCT potrà segnalare ad ANAC tale circostanza.

Tali considerazioni sono confluite in apposito Comunicato del Presidente del 18 giugno 2025, con il quale sono stati forniti *Chiarimenti in merito alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)*.

5.3.2. La figura del RPCT nei consorzi

Attesa la centralità del ruolo di RPCT nell'intero sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza, per orientare i consorzi, di natura pubblica e privata, spesso di ridotte dimensioni, tenuti ad applicare la legge n. 190/2012, sono state fornite indicazioni sulla nomina del personale cui affidare tale funzione.

In particolare, mediante la predisposizione di specifiche FAQ, si è precisato che, nei consorzi di piccole dimensioni, il RPCT possa essere individuato anche in un profilo non dirigenziale che disponga comunque delle idonee competenze e dei requisiti di autonomia e indipendenza richiesti dalla legge, fermo restando lo svolgimento di una vigilanza stringente sulle attività del soggetto incaricato da parte dell'organo di indirizzo.

Qualora manchi all'interno dei piccoli consorzi una struttura amministrativa gerarchica atta all'individuazione del RPCT tra i dirigenti-dipendenti dell'ente, si può valutare di affidare tale ruolo al personale di uno degli enti consorziati (in particolare a figure dirigenziali, o a titolari di posizione organizzativa), purché in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, attraverso la stipula di appositi accordi motivati.

È proposta, come soluzione eventuale e solo residuale, quella di individuare quale RPCT un soggetto esterno al consorzio, con motivazione precisa dell'organo di indirizzo, nell'atto di nomina, riguardo all'assenza di altri soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

5.3.3. L'affidamento dell'incarico di RPCT

Ancora, è stato chiesto all'Autorità di esprimersi sulla possibilità di affidare l'incarico di RPCT a soggetto esterno all'ente e sulla possibilità di retribuire l'incarico di RPCT.

Sul punto ANAC ha ribadito che il compito di RPCT, per espressa volontà del legislatore, deve essere riservato a un dipendente che sia di ruolo e in servizio presso l'ente di riferimento.

È stato, altresì, precisato che dall'espletamento dell'incarico di RPCT non può derivare l'attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il solo riconoscimento di eventuali retribuzioni di risultato, laddove configurabili, legate all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi predeterminati in sede di previsioni delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione, fermi restando i vincoli che derivano dai tetti retributivi normativamente previsti e dai limiti complessivi alla spesa per il personale.

5.3.4. La duplice proroga dell'incarico di RPCT

Alcune richieste di parere hanno riguardato la possibilità in una società in controllo pubblico di prorogare, per la seconda volta, l'incarico di RPCT al medesimo soggetto.

In coerenza con le indicazioni già fornite a riguardo, l'Autorità ha sottolineato come sarebbe opportuno che l'incarico di RPCT fosse affidato per un periodo non inferiore a tre anni e prorogabile una sola volta. Tuttavia, laddove nell'ambito dell'autonomia organizzativa di tali enti ci si intenda discostare da tali indicazioni e si proceda, invece, a prorogare l'incarico di RPCT per un altro triennio al medesimo soggetto, sia comunque da ritenersi necessario chiarire le motivazioni di questa scelta nel provvedimento di nomina/proroga.

5.3.5. I fenomeni corruttivi e le responsabilità del RPCT

Un'altra pronuncia dell'Autorità ha cercato di delineare correttamente il ruolo e i compiti del RPCT a fronte di presunti fenomeni corruttivi emersi nell'ente di riferimento.

A riguardo sono state richiamate le indicazioni già fornite da ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del RPCT, nella delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 e nell'Allegato 3 del PNA 2022. In particolare, è stato precisato che la legge n. 190/2012 (articolo 1, commi 12 e 14) assegna al RPCT l'obiettivo generale di predisposizione e verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente.

Proprio a tale obiettivo sono correlate le specifiche responsabilità che gravano sul RPCT e che si sostanziano laddove vi siano casi di omessa predisposizione di un PTPCT adeguato e di omesso controllo sull'attuazione delle misure.

5.3.6. La programmazione e l'attuazione delle misure generali e specifiche

Ulteriori chiarimenti sono stati forniti in tema di programmazione e attuazione delle misure generali di prevenzione, con particolare riferimento alla rotazione ordinaria e straordinaria, ai contenuti dei patti d'integrità, all'autorizzazione per lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, al *pantouflage* e alle misure di disciplina dei conflitti d'interesse.

Sul fronte delle misure di prevenzione a carattere specifico, l'Autorità ha esaminato, su specifica richiesta, i regolamenti interni adottati dalle amministrazioni al fine di verificarne l'astratta idoneità al contrasto dei fenomeni corruttivi, nonché segnalare eventuali margini di miglioramento, nel rispetto della discrezionalità riservata ai singoli enti in tali ambiti.

5.4. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI TRASPARENZA

In materia di trasparenza diverse richieste di parere, provenienti da amministrazioni pubbliche e da enti di diritto privato assimilati, hanno riguardato problematiche interpretative e applicative del decreto legislativo n. 33/2013, sia in merito ai singoli obblighi di pubblicazione ivi previsti sia in merito a questioni più generali.

Per la maggior parte delle questioni poste è stato sufficiente ribadire le indicazioni già fornite dall'Autorità nella citata determinazione n. 1310/2016 e nella successiva determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2027[16], nonché negli altri atti di carattere generale.

5.4.1. Le fondazioni

L'Autorità ha, inoltre, esaminato la natura giuridica di enti, per valutare se ricomprenderli o escluderli dall'applicazione della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 33/2013. Le analisi sono state condotte alla luce dell'ambito soggettivo delineato dal legislatore e tenendo conto anche delle indicazioni già fornite dall'Autorità.

In particolare, ANAC è stata chiamata a valutare la natura giuridica della Fondazione Milano Cortina 2026, istituita per l'organizzazione dei Giochi olimpici e paralimpici invernali 2026, ai fini dell'applicazione degli obblighi di pubblicazione di cui al citato decreto. Si tratta di una questione attualmente sottoposta al vaglio giurisdizionale di cui comunque si riportano le conclusioni cui si è pervenuti.

L'Autorità, in base al dato normativo, alle disposizioni statutarie e agli ulteriori dati disponibili, ha indagato in primo luogo in merito alla riconducibilità della Fondazione in questione tra gli enti di diritto privato di cui all'articolo 2-*bis*, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 33/2013. A tal riguardo, risultavano integrati due requisiti previsti dalla norma (bilancio superiore a 500 mila euro e nomina pubblica della totalità dei membri dell'organo di indirizzo o amministrazione), mentre è stato ritenuto mancante quello del finanziamento pubblico maggioritario. Si è, quindi, concluso che l'ente non rientrasse nell'ambito dei soggetti privati di cui all'articolo 2-*bis*, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 33/2013, bensì tra quelli individuati al comma 3 del medesimo articolo 2-*bis*. Ciò in considerazione dell'attività di pubblico interesse svolta.

A tale ultimo riguardo, infatti, la Fondazione, pur avendo una veste formalmente privata, presentava una serie di indici che deponevano a favore di una natura pubblica dell'interesse perseguito: tra gli altri, la rilevanza costituzionale dell'evento sportivo che l'ente è chiamato ad organizzare, la cui promozione rientra fra i compiti dello Stato, la natura pubblica dei membri fondatori, la nomina pubblica dei membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale, le garanzie pubbliche prestate dai soci in caso di perdite della fondazione, l'attribuzione alla stessa di poteri di indirizzo nei confronti di una società a controllo pubblico.

Da tale inquadramento è conseguita la valutazione dell'obbligo in capo alla suddetta Fondazione di applicare le misure di trasparenza previste dal decreto legislativo n. 33/2013, in quanto compatibili e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse, secondo le indicazioni contenute nella citata determinazione ANAC n. 1134/2017, cui si rinvia. Ciò fermi restando gli obblighi di pubblicazione stabiliti dalle disposizioni internazionali, cui essa deve conformare la sua attività in base alla normativa e allo statuto.

Si è esclusa, invece, l'applicazione delle disposizioni della legge n. 190/2012 e quindi l'adozione del PTPCT o delle misure di prevenzione di corruzione integrative al MOG 231, nonché la nomina del RPCT.

A margine delle suddette conclusioni, l'Autorità ha infine rilevato che importanti obblighi di pubblicazione sono posti in capo ai soggetti pubblici membri della Fondazione in parola ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 33/2013, ritenendosi la stessa riconducibile alla categoria degli enti di diritto privato in controllo cui al comma 1, lettera c), dell'articolo medesimo.

5.4.2. I fondi paritetici interprofessionali e i fondi di solidarietà

Sempre con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 33/2013, si segnala anche il parere reso in merito ai fondi interprofessionali e ai fondi di solidarietà.

Secondo ANAC, si tratta di enti esclusi dall'ambito di operatività della disciplina in materia di trasparenza, in quanto non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'articolo 2-*bis* del decreto stesso, fermo restando l'obbligo per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di pubblicare i dati relativi ad alcuni di essi.

16 *Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*, approvate con determinazione ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017.

5.4.3. Il *web scraping*, la trasparenza e la protezione dei dati personali

Con parere del 30 gennaio 2025, in risposta ad un quesito formulato da un Comune, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento sul tema del rapporto tra trasparenza, protezione dei dati personali e pratiche di *web scraping* svolte sulle sezioni *"Amministrazione Trasparente"* delle amministrazioni/enti mediante l'intelligenza artificiale generativa.

Oggetto della richiesta era l'identificazione delle misure da adottare per garantire la trasparenza ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013 e, al contempo, inibire il *web scraping*, alla luce delle indicazioni contenute nel documento del Garante per la protezione dei dati personali, *"Web scraping ed intelligenza artificiale generativa: nota informativa e possibili azioni di contrasto"* del 20 maggio 2024.

In particolare, il Comune in questione ha chiesto se sia possibile adottare come misure difensive, tra le altre, la creazione di aree riservate accessibili solo previa registrazione e autenticazione; l'inserimento di clausole *antiscraping* nei termini di servizio dei siti *web*; il monitoraggio del traffico verso le pagine *web* per individuare eventuali flussi anomali di dati in entrata e in uscita; interventi specifici sui *bot*, utilizzando, ad esempio, le soluzioni tecnologiche rese disponibili dalle stesse società responsabili del *web scraping.*

A riguardo, l'Autorità ha ribadito che principi cardine della disciplina in materia di trasparenza sono accessibilità totale dei dati e documenti detenuti e pubblicati dalle amministrazioni pubbliche e massima conoscibilità e riutilizzo degli stessi.

Ne consegue che dati e documenti in questione devono sempre essere resi disponibili, anche a seguito di accesso civico, in formato di tipo aperto, ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo n. 82/2005[17], e riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo n. 36/2006[18], senza restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità. Ove essi contengano anche dati personali (eccetto giudiziari e sensibili, oggi "particolari"), questi possono essere diffusi nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali - in particolare di pertinenza e non eccedenza - indicizzati e riutilizzati (articoli 7 e 7-*bis*, decreto legislativo n. 33/2013).

L'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, stabilisce, inoltre, che le amministrazioni non possono disporre *"filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente»"*.

È in base a questo quadro normativo, quindi, che l'Autorità ha sostenuto, nel parere reso, che l'introduzione di soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca *web* di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione *"Amministrazione Trasparente",* anche al fine di prevenire il *web scraping,* sia in contrasto con quanto previsto dal medesimo decreto.

Resta fermo che i dati personali contenuti negli atti e nei documenti pubblicati devono sempre essere trattati nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali e dei regimi di accesso e riuso previsti *ex lege*.

5.4.4. Il ricorso contro il diniego di accesso civico generalizzato

L'Autorità si è poi espressa nuovamente sull'applicazione dell'articolo 5, comma 8, del decreto legislativo n. 33/2013, per valutare se la possibilità ivi prevista di ricorrere al difensore civico nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso civico generalizzato (FOIA) sia ammissibile anche per gli atti adottati dagli enti strumentali delle Regioni, delle Province Autonome e degli enti locali.

Sul punto, anche a seguito di un confronto congiunto con rappresentanti designati del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici e del Garante per la protezione dei dati personali, si è convenuto che, in assenza di una modifica normativa, occorre propendere per una interpretazione strettamente letterale della disposizione in questione che consente il ricorso al difensore civico solo *"qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali"*.

Ciò anche al fine di evitare un possibile danno per il cittadino che potrebbe essere privato della possibilità di ricorrere, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo, al TAR. Quest'ultimo, infatti, facendo leva sulla portata letterale della disposizione, potrebbe escludere la competenza del difensore civico

17 Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *"Codice dell'amministrazione digitale"*.
18 Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE".*

a pronunciarsi su istanze relative a enti strumentali di Regioni ed enti locali e, quindi, anche la diversa decorrenza del termine per adire il TAR, ovvero *"dal ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico"* (articolo 5, comma 8, decreto legislativo n. 33/2013), in luogo del termine dei 30 giorni *"dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio"*, secondo quanto previsto dal richiamato articolo 116 del Codice del processo amministrativo.

5.4.5. La selezione per il tirocinio presso uffici legali di enti pubblici

L'Autorità si è occupata anche del regime di trasparenza delle procedure di selezione dei praticanti per l'ammissione al tirocinio forense presso l'ufficio legale di un ente pubblico o l'Avvocatura dello Stato o un ufficio giudiziario, propedeutici al sostenimento dell'esame di abilitazione alla professione di avvocato (legge n. 247/2012[19] e articolo 73 del decreto-legge n. 69/2013[20]).

Al riguardo, esaminata la normativa di riferimento, mediante la predisposizione di una nuova FAQ in materia, si è precisato che le suddette procedure di selezione, pur non dando luogo ad un rapporto di lavoro, richiedono le stesse garanzie di trasparenza dei concorsi pubblici e soggiacciono pertanto agli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 33/2013.

La norma, che riguarda non solo i concorsi ma, in generale, qualsivoglia procedura selettiva/comparativa, trova applicazione anche nel caso delle selezioni in esame che presuppongono l'adozione di un avviso pubblico e/o bando, la verifica del possesso di una serie di requisiti a pena di esclusione e, sulla base di una graduatoria finale, la redazione di una *short-list*, di validità annuale, da cui attingere.

Le amministrazioni sono, quindi, tenute alla pubblicazione dei dati relativi a tali procedure di selezione all'interno della sottosezione *"Bandi di concorso"* di AT. Tale pubblicazione dovrà in ogni caso avvenire nel rispetto della normativa in materia di dati personali ed in particolare dei principi di pertinenza e non eccedenza dei dati.

5.4.6. Il *curriculum vitae* dei membri esterni di commissione di concorso

Un ulteriore approfondimento ha riguardato la richiesta di chiarimento da parte di un'azienda regionale della salute (ARES) circa l'obbligatorietà o meno della pubblicazione ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 33/2013 del *curriculum vitae* dei membri esterni di commissione di concorso, in considerazione del disposto dell'articolo 3, comma 13, della legge n. 56/2019[21], che ha equiparato l'attività di questi ultimi ad *"attività di servizio"*.

La questione è stata esaminata distinguendo due profili. Da un lato, quello attinente alla modalità di svolgimento dell'incarico di componente della commissione di concorso, dall'altro quello relativo all'inquadramento dell'incarico conferito e al regime di trasparenza ad esso applicabile.

ANAC, tenendo conto anche della interpretazione fornita in un parere dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla nozione di *"attività di servizio"*, ha ritenuto che la novella normativa di cui al comma 13 dell'articolo 3 della citata legge n. 56/2019, abbia un impatto solo sul primo profilo, essendo volta a consentire ai commissari di concorso, anche esterni appartenenti ad altre amministrazioni, di svolgere le citate attività durante l'orario d'ufficio.

Si è escluso, quindi, che la modalità di svolgimento dell'incarico incida sulla qualificazione dello stesso, laddove in particolare conferito ad un soggetto esterno all'amministrazione che bandisce il concorso. In questi casi, infatti, gli incarichi sono affidati, con apposito provvedimento di nomina, in base alla esperienza e competenza del soggetto esterno, limitatamente al periodo necessario all'espletamento del concorso, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla disciplina generale in materia di concorsi (cfr. articolo 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994[22]).

---

19 Legge 31 dicembre 2012, n. 247, *"Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"*.
20 Decreto-legge 1° giugno 2013, n. 69, *"Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"*, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.
21 Legge 19 giugno 2019, n. 56, *"Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"*.
22 Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, *"Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi"*, modificato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 2023, n. 82, *"Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi"*.

Siffatti incarichi, dunque, come già chiarito da ANAC nella citata determinazione n. 1310/2016 e nelle FAQ in materia di trasparenza, sono ricondotti a quelli di collaborazione e consulenza la cui trasparenza va garantita ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 33/2013. Ciò anche considerando che tali soggetti, in quanto terzi rispetto all'ente, potrebbero comunque essere portatori di interessi specifici, indirizzando per questo le decisioni della pubblica amministrazione conferente l'incarico.

Da ciò discendono, quindi, gli obblighi di pubblicazione dei dati previsti dal citato articolo 15 in capo all'amministrazione conferente, tra cui anche il *curriculum vitae*, da assolvere anche con il *link* alla banca dati PerlaPA[23], in conformità anche a quanto stabilito dall'articolo 53, comma 14, del decreto legislativo n. 165/2001[24].

5.4.7. Le borse di ricerca universitarie

Di particolare interesse la questione concernente la trasparenza delle borse di ricerca universitarie.

Al riguardo l'Autorità, preso atto del mutato quadro normativo in materia, ha chiarito che i contratti di ricerca soggiacciono agli obblighi di trasparenza previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 33/2013, mentre le borse di ricerca non danno luogo a un rapporto di lavoro ma ad una collaborazione esterna e, pertanto, trova applicazione il solo articolo 15 del decreto legislativo n. 33/2013.

Le amministrazioni, tuttavia, in una logica di implementazione della trasparenza, possono pubblicare i dati riferiti alle selezioni per l'assegnazione delle borse di ricerca come "dati ulteriori", in conformità a quanto disposto dall'articolo 7-*bis*, comma 3, decreto legislativo n. 33/2013 e nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa in materia di dati personali.

5.4.8. I servizi per il diritto allo studio svolti dagli studenti universitari

L'Autorità si è anche espressa in merito alle attività a tempo parziale svolte dagli studenti ai sensi dell'articolo 11, del decreto legislativo n. 68/2012[25] - dedicato alle forme di collaborazione ad attività connesse ai servizi e al tutorato offerti da Università, istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, enti delle Regioni e delle Province autonome -, chiarendo che la trasparenza dei relativi dati può essere ragionevolmente ricondotta all'ambito dei pagamenti dell'amministrazione (articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013).

5.4.9. Le quote associative ad associazioni di categoria

Ulteriori quesiti posti hanno riguardato la questione degli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 26 e 27 del decreto legislativo n. 33/2013, con particolare riferimento alle quote associative che una società versa per aderire ad associazioni di categoria e finanziare i relativi progetti.

L'Autorità ha chiarito che tali quote non sono da ricondurre alla categoria dei contributi, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di cui alle citate disposizioni, trattandosi di somme versate con la mera finalità di finanziare l'attività di una associazione.

5.4.10. I bilanci di previsione e i conti consuntivi degli enti locali

È stata affrontata anche la questione degli obblighi di pubblicazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi degli enti locali previsti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013.

In proposito è stato chiarito che l'obbligo in questione riguarda i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, e non i singoli verbali delle verifiche periodiche.

---

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

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

25 Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, *"Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6".*

5.4.11. Gli incarichi di docenza a tempo determinato svolti da dipendenti della Regione

Alcuni quesiti hanno poi riguardato gli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 33/2013, che disciplina gli incarichi conferiti o autorizzati da un'amministrazione ai propri dipendenti, da pubblicare nella sottosezione *"Personale - Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti"*.

In particolare, è stato affrontato il caso di un incarico di docenza a tempo determinato svolto da dipendenti dell'amministrazione regionale presso una Università pubblica, per stabilire se lo stesso fosse oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del citato articolo 18.

Sul punto, è stato sufficiente richiamare quanto già specificato dall'Autorità nella delibera n. 212 del 4 marzo 2020 e nella FAQ n. 13.3, precisando che tutti gli incarichi per i quali non è necessaria la previa autorizzazione dell'amministrazione/ente di appartenenza, non sono soggetti agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 33/2013.

5.4.12. I titolari di incarichi dirigenziali del Servizio sanitario nazionale

Infine, l'Autorità ha fornito chiarimenti sugli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 33/2013.

Nel fornire un inquadramento generale su detto obbligo – da intendersi riferito ai dirigenti con incarichi amministrativi di vertice, ai dirigenti interni e a quelli "esterni" all'amministrazione – è stato chiarito che, in attesa del regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988[26], con cui individuare i dati da pubblicare ai sensi della disposizione in esame, gli obblighi di pubblicazione ivi previsti sono sospesi per chi riveste un incarico dirigenziale diverso da quelli di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165/2001.

Tuttavia, permane in capo a tutti i titolari di incarichi dirigenziali l'obbligo di comunicare i propri dati reddituali e patrimoniali, non solo al momento dell'assunzione dell'incarico, ma con cadenza annuale. In particolare, l'Autorità si è espressa ritenendo vigente detto obbligo anche in capo ai dirigenti del Servizio sanitario nazionale, la cui violazione determina le responsabilità, come declinate dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013[27], nonché dal Codice di comportamento adottato dai singoli enti.

5.5. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI

5.5.1. La nuova sezione tematica sul sito *web* istituzionale di ANAC

Come anticipato nei paragrafi precedenti, nel corso dell'anno 2025, ANAC ha reso disponibile sul proprio sito *web* istituzionale una nuova sezione tematica interamente dedicata alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 39/2013, concepita come punto di riferimento unico, organico e aggiornato in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi.

Tale sezione, oltre che specifico ausilio per tutti gli *stakeholders*, raccoglie una serie di strumenti tecnico-operativi ad ausilio di amministrazioni ed enti sulla materia in esame, al fine di coadiuvarli nelle verifiche di loro competenza ed aumentare la *compliance* alla normativa di riferimento.

La sezione è, infatti, finalizzata innanzitutto ad agevolare le amministrazioni e gli enti nell'applicazione corretta, uniforme e consapevole della disciplina, attraverso il supporto al RPCT e agli uffici competenti nelle attività di verifica, vigilanza e prevenzione sulle inconferibilità e incompatibilità. In tal modo consente di accrescere la conformità dei comportamenti alle regole, attraverso una riduzione delle incertezze interpretative e delle difformità applicative.

---

26 Legge 23 agosto 1988, n. 400, *"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*.
27 Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*.

Al contempo, raccoglie in un'unica sede, rendendoli così più facilmente accessibili e consultabili, tutti gli strumenti e i contenuti rilevanti (normativa, delibere, pareri, massime, FAQ, pillole, giurisprudenza, modelli, documentazione internazionale, etc.).

La nuova sezione è stata strutturata in modo tematico, con una navigazione guidata e modulare ed è stata progettata per rispondere alle esigenze di utenti diversi (amministrazioni, RPCT, soggetti destinatari di incarichi, cittadini, uffici interni), garantendo chiarezza, fruibilità e aggiornamento costante.

In altri termini, si è perseguito l'obiettivo di trasformare il patrimonio informativo e interpretativo dell'Autorità in un sistema integrato di supporto operativo, che non si limiti alla mera pubblicazione di documenti, ma favorisca concretamente la prevenzione della corruzione e la tutela dell'imparzialità attraverso strumenti pratici, aggiornati e facilmente utilizzabili.

Tra i principali strumenti di ausilio messi a disposizione sulla pagina *web*, occorre rammentare la delibera ANAC n. 464 del 26 novembre 2025[28], con la quale sono state fornire indicazioni relative all'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013 da parte dell'Autorità stessa e agli organi interni alle amministrazioni, agli enti pubblici e agli enti in controllo pubblico.

Il contenuto di tale delibera tiene conto degli indirizzi in materia formulati nel PNA 2025 e innova le ormai risalenti *Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*, di cui alla determinazione ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, che devono intendersi così superate.

5.5.2. L'applicabilità della disciplina ai Capi di gabinetto

Tra le questioni affrontate nell'ambito dell'attività consultiva svolta nell'anno 2025, vi è quella di carattere generale relativa all'applicabilità della disciplina delle inconferibilità e incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013 al Capo di gabinetto della Giunta o del Consiglio regionale – questione oggetto anche dell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 3 del 23 luglio 2025, illustrato nel paragrafo 2.2.1.2. di questa relazione.

Tenuto conto che il decreto legislativo n. 39/2013 non cita espressamente l'incarico di responsabile degli uffici di diretta collaborazione o di uffici che svolgono funzioni di supporto degli organi di vertice delle amministrazioni (tipicamente il Capo di gabinetto e altri incarichi analoghi, seppur diversamente denominati), l'Autorità esamina, di volta in volta, le differenti mansioni attribuite a tali figure, al fine di verificare, lo svolgimento in concreto di attività di tipo gestionale che possano far ritenere l'incarico connesso ad attività di tipo amministrativo piuttosto che di raccordo politico e, di conseguenza, applicare la disciplina del decreto legislativo n. 39/2013.

Analogamente, con un'analisi delle competenze di volta in volta concretamente attribuite, nei limiti delle informazioni disponibili, l'Autorità continua a pronunciarsi anche nel caso delle deleghe gestionali conferite a presidenti di enti di diritto privato in controllo pubblico, allo scopo di valutare la sussistenza dei presupposti di applicazione di fattispecie di inconferibilità/incompatibilità, coerentemente con gli orientamenti giurisprudenziali più recenti sul tema.

5.5.3. L'applicabilità della disciplina a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati

A riguardo, come già anticipato nel precedente paragrafo 5.1.4., la legge n. 21/2024[29] ha introdotto importanti modifiche all'ipotesi di inconferibilità a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati, prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 39/2013, introducendo tra l'altro il nuovo comma 1-*bis*, che

---

28 *Delibera di carattere generale sull'esercizio del potere di vigilanza e accertamento, da parte del RPCT e dell'ANAC, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al d.lgs. n. 39 del 2013*, approvata con delibera ANAC n. 464 del 26 novembre 2025.

29 Legge 5 marzo 2024, n. 21, *"Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile, per la modifica delle disposizioni del codice di procedura civile in materia di arbitrato societario, nonché per la modifica di ulteriori disposizioni vigenti al fine di assicurarne il miglior coordinamento, nonché delega al Governo per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998"*, il cui articolo 21, comma 2, ha ridotto da due ad un anno il periodo di raffreddamento previsto per la fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 4, decreto legislativo n. 39/2013, e ha introdotto due nuovi commi (1-*bis* e 1-*ter*).

prevede un'espressa causa di esclusione dell'inconferibilità nel caso in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale abbia avuto carattere occasionale oppure non esecutivo oppure di controllo.

A seguito di tale modifica normativa, numerose sono state le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità che hanno portato all'elaborazione di primi parametri interpretativi delle cause esimenti, anche alla luce di casi concreti già esaminati.

In particolare, con la delibera ANAC n. 200 del 14 maggio 2025 si è chiarito che i tre presupposti previsti per l'applicazione dell'esimente non devono concorrere simultaneamente per escludere l'inconferibilità, essendo a tal fine sufficiente la presenza di uno solo di essi. È stato, inoltre, precisato cosa si intenda specificamente per carattere occasionale, carattere non esecutivo e carattere di controllo.

5.5.4. L'incompatibilità tra incarico di dirigente comunale e carica di consigliere comunale

L'Autorità ha ritenuto sussistente l'ipotesi di incompatibilità di cui all'articolo 12, comma 4, lettera b), del decreto legislativo n. 39/2013, nel caso di un dirigente di un Comune eletto consigliere comunale di un altro Comune con più di 15.000 abitanti della stessa Regione.

Citando precedenti pronunce, ANAC ha anche chiarito che l'ipotesi di incompatibilità in esame, invece, non sussiste quando il soggetto interessato, componente dell'organo di indirizzo politico di un Comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ricopre altresì – presso un ente di diritto privato in controllo pubblico di livello provinciale – un incarico dirigenziale che non è però conferito da un'amministrazione locale.

5.5.5. Le incompatibilità del direttore di un Centro servizi per anziani

Altra rilevante questione concernente l'applicabilità dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 39/2013 ha interessato l'incarico di direttore presso un Centro servizi per anziani che intenda assumere l'ulteriore incarico di amministratore unico di società privata in controllo pubblico.

L'Autorità, nel caso prospettato, ha ritenuto integrata l'ipotesi di incompatibilità di cui al comma 4 della citata disposizione, laddove l'incarico da assumere nella società privata in controllo pubblico regionale sia qualificabile come incarico di amministratore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera l), del decreto legislativo n. 39/2013.

5.6. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI *PANTOUFLAGE*

Nel corso dell'anno 2025 sono pervenute diverse richieste di parere in merito all'applicazione dell'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001, che fa divieto ai pubblici dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della propria amministrazione, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei suddetti poteri.

L'articolo 21 del decreto legislativo n. 39/2013 estende tale divieto anche ai dipendenti di enti pubblici e di enti di diritto privato in controllo pubblico che siano titolari di incarichi contemplati nel decreto stesso, ivi compresi *"i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro subordinato o autonomo".*

5.6.1. L'esercizio di poteri autoritativi o negoziali quale presupposto del divieto di *pantouflage*

In coerenza con quanto precisato nella delibera ANAC n. 493 del 25 settembre 2024, recante *Linee Guida n. 1 - 2024 in tema di c.d. divieto di pantouflage – art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*, l'Autorità si è spesso trovata a dover verificare in concreto che il soggetto interessato abbia esercitato i poteri autoritativi/negoziali richiesti dalla disposizione in esame.

A titolo esemplificativo, è stato trattato il caso di un dirigente medico (in quiescenza) che aveva prestato servizio presso un'Azienda USL (ente in provenienza), cui una società cooperativa (ente in destinazione) voleva affidare un incarico di collaborazione. Sulla questione l'Autorità ha accertato che il soggetto interessato non

era coinvolto in alcun atto amministrativo concernente la stipula degli "accordi contrattuali" tra l'ente in provenienza e quello in destinazione.

L'Autorità ha quindi concluso che, mancando l'esercizio del potere autoritativo o negoziale, nel caso di specie non vi fossero i presupposti per applicare il divieto di *pantouflage*.

5.6.2. Gli incarichi di natura occasionale

Ugualmente, l'applicabilità del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001, è stata esclusa nel caso in cui l'incarico da conferire sia un unico incarico di natura occasionale, sul presupposto che lo svolgimento di prestazioni lavorative presso il "soggetto privato" in destinazione sia connotato dai caratteri di continuità e stabilità, la cui assenza fa venire meno il configurarsi dell'attività professionale richiesta dalla norma, che si configura come l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata.

5.6.3. L'incarico professionale conferito a dirigente in quiescenza

Nel corso dell'attività consultiva svolta l'Autorità ha chiarito che, nel caso di incarico professionale (di supporto al Responsabile Unico di Progetto (RUP) o attinente i servizi di ingegneria e architettura) conferito ad un dipendente in quiescenza che ha ricoperto, all'interno dell'ente locale, l'incarico di responsabile di servizi o uffici, in applicazione dell'articolo 110 del decreto legislativo n. 267/2000[30] (TUEL), non si configura alcuna ipotesi di incompatibilità successiva o di inconferibilità prevista dal decreto legislativo n. 39/2013.

Secondo ANAC, infatti, la disposizione che rileva al fine di valutare la conferibilità dell'incarico al dipendente in quiescenza è l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012[31], che disciplina ipotesi tassative di divieto di conferimento di incarichi, ove retribuiti, a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati. Il legislatore ha introdotto deroghe espresse al divieto in questione, tra le quali quella prevista dall'articolo 10, comma 1, del decreto-legge n. 36/2022[32], applicabile anche agli enti locali titolari di interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

5.7. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI CONFLITTO DI INTERESSI

5.7.1. Gli obblighi di astensione degli amministratori di enti locali

Nel corso del 2025, numerose richieste di parere in materia di conflitto di interessi hanno riguardato le posizioni di amministratori di enti locali, in relazione ai quali trova applicazione l'articolo 78, del TUEL, che disciplina i doveri degli stessi in materia di rispetto dei principi di imparzialità e buona amministrazione e i relativi obblighi di astensione.

L'Autorità, non avendo competenza specifica in materia di accertamento di tali ipotesi di conflitto di interesse, ha fornito indicazioni esclusivamente per il rafforzamento delle misure di prevenzione, suggerendo l'adozione di codici di condotta applicabili ai componenti degli organi politici.

5.7.2. I dipendenti pubblici che svolgono incarichi presso organizzazioni sindacali

L'Autorità si è poi trovata ad affrontare l'ipotesi del possibile conflitto di interessi che potrebbe verificarsi nel caso di dipendenti pubblici che ricoprano anche incarichi presso le organizzazioni sindacali.

In via generale, non sussiste incompatibilità tra lo svolgimento di funzioni sindacali e la qualifica di dipendente pubblico, fatta salva l'ipotesi prevista dall'articolo 53, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, che vieta il conferimento di incarichi di direzione presso strutture che si occupano di gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le organizzazioni stesse.

30 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*.
31 Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"*, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.
32 Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, *"Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

ANAC ha, tuttavia, precisato che il dipendente/rappresentante sindacale deve assicurare costantemente il rispetto del principio di imparzialità, provvedendo peraltro a segnalare la presenza di situazioni di conflitto di interessi, sia attuali sia potenziali, e, conseguentemente, ad astenersi.

Spetta in ogni caso all'amministrazione interessata verificare in concreto l'eventuale sussistenza di tali conflitti, individuando nei piani di prevenzione della corruzione e nel Codice di comportamento le misure idonee a prevenirli, tra cui possono rientrare, ad esempio, la riallocazione di specifiche competenze ad altri dipendenti ovvero l'assegnazione al dipendente interessato di attività che, per loro natura, non siano suscettibili di interferire con il ruolo ricoperto in ambito sindacale.

5.7.3. Il conflitto di interessi del Comandante della Polizia locale

Numerosi sono stati, infine, i quesiti concernenti eventuali conflitti di interessi del Comandante della Polizia locale in relazione alle diverse attività affidategli. Nel riscontrare tali quesiti, l'Autorità, per quanto di competenza, ha richiamato le indicazioni già fornite in tema di conflitto di interessi, anche potenziale, con atti di carattere generale, nonché il quadro normativo di settore.

Le amministrazioni sono state, inoltre, invitate a tener conto dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui, pur richiedendosi particolare cautela nell'attribuzione di incarichi gestionali al Comandante della Polizia locale in ragione dei possibili conflitti di interessi, ha riconosciuto - successivamente alla legge di stabilità 2016[33] - la legittimità, negli enti locali, di assetti organizzativi che conferiscono ai Comandanti ulteriori compiti di natura gestionale e di amministrazione attiva, purché connessi alle funzioni tipiche previste dalla legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale[34].

5.8. IL SISTEMA INFORMATICO PER IL PTPCT E LA SOTTOSEZIONE *"RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA"* DEL PIAO

5.8.1. Il Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'ANCI

Nel corso dell'anno 2025 sono proseguite le attività di sviluppo del progetto per la realizzazione del *Sistema per la redazione e trasmissione del piano triennale sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza (PTPCT) e della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano integrato attività e organizzazione (PIAO)*.

Tale progetto è il frutto del Protocollo d'intesa, stipulato nel settembre 2024 da ANAC, Ministero dell'Interno, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)[35], al fine di promuovere iniziative volte al rafforzamento dei presìdi anticorruttivi presso le amministrazioni, attraverso il supporto alla redazione dei PTPCT e l'implementazione di un sistema informatico per guidare i Comuni fino a 5.000 abitanti nella redazione e trasmissione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO.

Inizialmente ammesso al finanziamento sui fondi POC *Legalità 2014-2020*, asse 1 – Linea di Azione 1.2, in virtù della necessità di una riprogrammazione degli interventi finanziati a valere sulle risorse dei vari programmi, su proposta del Ministero dell'Interno accettata da ANAC, il progetto è stato trasferito sui fondi a valere del Programma Nazionale *"Sicurezza per la legalità 2021-2027"*.

Tale programma opera nell'ambito dell'obiettivo *"Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"* per alcune Regioni del Sud d'Italia: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con l'obiettivo principale (priorità 1) di rafforzare le azioni volte al contrasto della corruzione, della criminalità e dei comportamenti illeciti, attraverso il supporto di sistemi digitali avanzati.

Efficace è stato il contributo fornito dai *partner* di Protocollo nel recepire alcuni requisiti, successivamente implementati nella piattaforma informatica che verrà meglio descritta nei paragrafi che seguono, emersi dai

33 Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"*.
34 Legge 7 marzo 1986, n. 65, *"Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale"*.
35 Associazione Nazionale dei Comuni Italiani è un'associazione senza scopo di lucro che tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale costituendone il sistema di rappresentanza.

risultati della sperimentazione pilota, avente l'obiettivo di acquisire osservazioni e suggerimenti migliorativi, condotta da circa n. 70 piccoli Comuni.

Con il supporto di ANCI, che si è adoperato nell'attivare le sedi regionali che hanno provveduto agli inviti, si sono potuti organizzare, in modalità ibrida, n. 5 eventi di comunicazione istituzionale per la presentazione dell'applicativo sulle mappature rivolti ai RPCT dei piccoli Comuni con sede nelle Regioni *target*, tenuti a Napoli, Lecce, Palermo, Soverato e Matera.

Ugualmente, è stata possibile la partecipazione di ANAC all'Assemblea annuale ANCI 2025, ove sono state organizzate n. 5 sessioni formative per i RPCT sulla piattaforma applicativa relativa alla mappatura dei piccoli Comuni e n. 1 laboratorio per l'avvio della sperimentazione pilota rivolta ai Comuni con meno di 50 dipendenti e con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti.

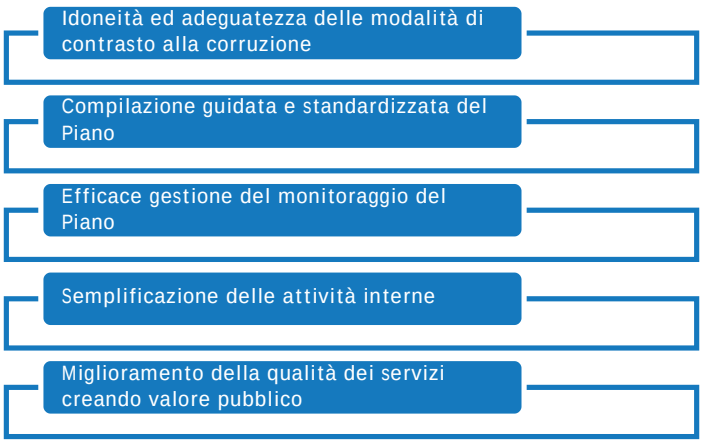
5.8.2. L'applicativo informatico per la redazione dei piani di prevenzione della corruzione

Passando ad una descrizione più analitica del sistema informatico realizzato, occorre innanzitutto osservare come si tratti di uno strumento attraverso il quale guidare gli enti pubblici e le amministrazioni con meno di 50 dipendenti nella redazione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* dei diversi strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione (PIAO e PTPCT/misure anticorruttive integrative del MOG 231, a seconda dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto-legge n. 80/2021[36], ovvero della legge n. 190/2012).

La finalità perseguita dall'applicativo è quella di agevolare e supportare gli enti semplificandone le attività, anche alla luce delle rilevanti difficoltà operative e organizzative che soprattutto i piccoli Comuni continuano a riscontrare a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione.

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

Figura 5.1 | I vantaggi per amministrazioni ed enti pubblici



Fonte ANAC

La piattaforma applicativa, raggiungibile all'indirizzo *web* https://pianotriennale.anticorruzione.it, tiene conto sia delle semplificazioni che il legislatore ha introdotto per le amministrazioni di piccole dimensioni (meno di 50 dipendenti), che di quelle individuate da ANAC nei precedenti PNA per i piccoli Comuni, come riepilogate da ultimo all'Allegato 4 al PNA 2022.

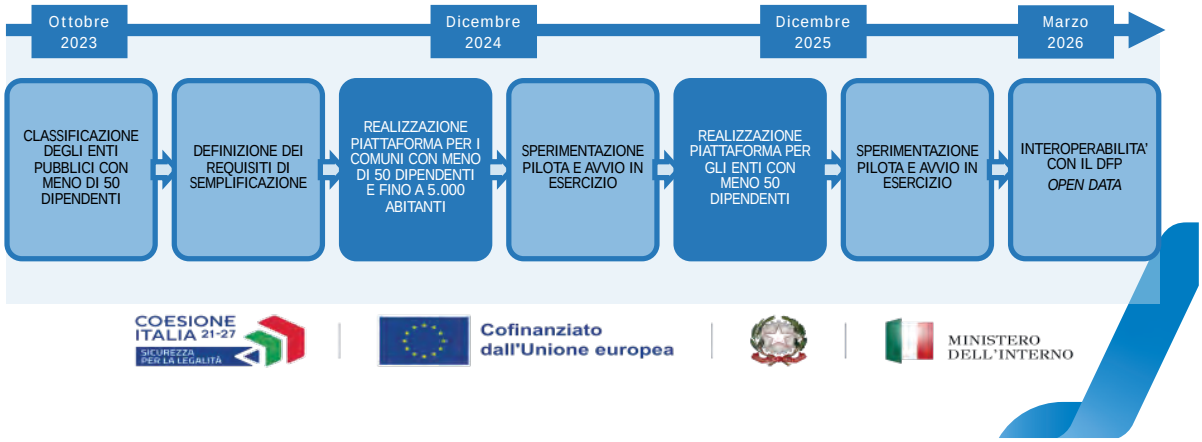
36 Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, convertito con legge del 6 agosto 2021, n. 113.

L'applicativo, intuitivo e di semplice utilizzo, supporta i RPCT nell'attività di predisposizione del piano, guidandoli verso una corretta descrizione degli obiettivi strategici e del contesto esterno, del contesto organizzativo (interno), attraverso un'adeguata mappatura dei processi e la relativa individuazione dei rischi e delle misure di prevenzione (specifiche e generali) più efficaci e sostenibili.

Inoltre, fornisce precisazioni e suggerimenti che tengono conto dei rischi di corruzione ricorrenti nelle piccole amministrazioni comunali e individua gli strumenti di prevenzione della corruzione da adattare alla realtà di ogni organizzazione, consentendo di massimizzare l'uso delle risorse a disposizione (umane, finanziare e strumentali) per perseguire più agevolmente i rispettivi obiettivi strategici e, al contempo, migliorare complessivamente la qualità dell'azione amministrativa.

Nella figura 5.2 sono rappresentate le principali fasi del progetto.

Figura 5.2 | Le principali fasi realizzative del sistema informatico



Fonte ANAC

Le varie fasi del progetto sono state suddivise, con l'ultima rimodulazione del progetto approvata dall'Autorità di gestione a maggio 2025, in n. 13 macro-attività, distinte per tipologia, comprendenti lo sviluppo applicativo, i servizi di supporto specialistico, il programma di comunicazione istituzionale e le attività di formazione in materia di anticorruzione.

Per ogni attività sono stati definiti i requisiti di analisi, progettazione, realizzazione e gestione del sistema informatico, indicando i *deliverables* attesi, i servizi contrattuali da utilizzare e la relativa quantificazione economica, le tempistiche di realizzazione.

Il progetto ha previsto la definizione di due scenari:

- realizzazione delle funzionalità per la redazione e trasmissione del Piano per i Comuni con meno di 50 dipendenti e con popolazione fino a 5.000 abitanti delle Regioni ammesse al programma (scenario A);
- realizzazione delle funzionalità per la redazione e trasmissione del Piano per tutti gli enti pubblici con meno di 50 dipendenti delle Regioni ammesse al programma (scenario B).

La piattaforma applicativa relativa allo scenario A è stata resa disponibile ai n. 1.042 Comuni con meno di 50 dipendenti e con popolazione fino a 5.000 abitanti delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, contestualmente all'evento di comunicazione istituzionale del 28 gennaio 2025 tenutosi a Napoli per il lancio del sistema informatico e rivolto ai RPCT dei piccoli Comuni della Regione Campania. Successivamente, per le attività di comunicazione istituzionale, sono stati organizzati ulteriori n. 4 eventi di presentazione della piattaforma.

Da gennaio 2025, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti con meno di 50 dipendenti delle Regioni interessate che utilizzano la piattaforma è stata, inoltre, prevista la possibilità per la prima volta di elaborare la Relazione annuale sui risultati dell'attività svolta dal RPCT - adempimento previsto dall'articolo 1, comma 14, della legge n. 190/2012 - direttamente sul sistema, attraverso un'apposita funzione che permette di ricavare,

in modo automatico, gli esiti del monitoraggio e di inserire le ulteriori informazioni e dati a loro richiesti. Tale funzionalità potrà essere estesa anche alle altre tipologie di enti ricadenti negli altri scenari cui l'Autorità ha lavorato nel corso del 2025.

Nel 2025 la piattaforma ha permesso a circa n. 120 piccoli Comuni di compilare la sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO, di predisporre e adottare il piano entro la scadenza prevista al 31 marzo 2025.

Attualmente i RPCT potranno completare sulla piattaforma applicativa il monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione (specifiche e generali) dell'annualità in corso, compresi gli obblighi di trasparenza e la redazione della Relazione annuale.

Lo scenario B, relativo ai Comuni con meno di 50 dipendenti e con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, è stato presentato nel corso dell'Assemblea annuale ANCI, tenutasi nel mese di novembre 2025, a cui ANAC ha partecipato con uno *stand* espositivo.

5.8.3. Le funzionalità della piattaforma applicativa

Per espressa previsione normativa, la sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO, che è parte della sezione *"Valore pubblico, Performance e Anticorruzione"*, è predisposta in conformità agli indirizzi adottati da ANAC con il PNA, e successivamente adottata e pubblicata, entro il 31 gennaio di ogni anno, sul sito *web* istituzionale di ogni amministrazione.

Il PTCPT e la sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO sono composti dalle tre schede, Gestione Anagrafica, Inserimento Piano e Gestione del Piano adottato, che si articolano in specifiche macro-sezioni e sottosezioni, come indicato nella tabella 5.3.

Tabella 5.3 | **Schede, macro-sezioni e sottosezioni del Piano**

Schede	Macro-sezioni	Sottosezioni
1) Gestione anagrafica	A) Scheda anagrafica	
2) Inserimento Piano	B) Obiettivi strategici	
	C) Contesto esterno	
	D) Contesto interno	D1) Struttura organizzativa
		D2) Aree di rischio
		D3) Misure generali
	E) Trasparenza	
3) Gestione Piano adottato	F) Modifica Piano	
	G) Monitoraggio Piano	
	H) Relazione annuale	

Fonte ANAC

Gestione Anagrafica

Scheda anagrafica. Consente al RPCT di inserire le informazioni afferenti alle caratteristiche dimensionali dell'ente (numero di abitanti e di dipendenti) e ai soggetti coinvolti nella approvazione del Piano (rappresentate legale e RPCT).

Successivamente il sistema abilita alla possibilità di inserire il Piano. La piattaforma applicativa permette la possibilità di confermare il piano precedentemente adottato per le successive due annualità, in assenza delle circostanze elencate:

- assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative;
- assenza di modifiche organizzative rilevanti;
- assenza di modifiche agli obiettivi strategici;
- assenza di modifiche alle altre sezioni del PIAO tali da incidere in modo significativo sui contenuti della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"*.

Per confermare la validità dei contenuti preesistenti, l'organo di indirizzo deve adottare una apposita delibera da pubblicarsi, specificando che non si sono verificati gli eventi sopra descritti. In caso contrario l'amministrazione adotta una nuova sezione del PIAO nella quale dar conto dei fattori intervenuti e dei correttivi apportati nell'ambito del nuovo atto di programmazione.

Inserimento Piano

Obiettivi strategici. È stato elaborato un elenco esemplificativo di obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che il RPCT potrà eventualmente selezionare tramite apposito menù, specificandone la dicitura come da versione adottata dall'organo di indirizzo politico che adotta il piano. Il RPCT è guidato nella individuazione degli obiettivi e potrà quindi utilizzare quelli proposti da ANAC, eventualmente meglio declinati, oppure inserirne ulteriori e diversi rispetto a quelli suggeriti, sulla base delle decisioni assunte dall'organo di indirizzo politico.

Contesto esterno. Considerato che la disamina delle dinamiche territoriali o settoriali e le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'ente può essere sottoposto costituisce un passaggio essenziale per valutare se il contesto territoriale o settoriale incide sul rischio corruttivo, è stata dedicata una specifica scheda alle fonti cui il RPCT potrà riferirsi per l'analisi da condurre e per esplicitare le proprie motivazioni ai fini del *risk assessment*. Dette fonti sono state suddivise per tipologia, come da indicazioni di ANAC contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, e alle stesse risultano associati anche alcuni *link*, che rinviano ai siti *web* in cui sono resi disponibili i dati che supporteranno il RPCT nella sua analisi.

Contesto interno. La sezione *"Contesto Interno"* è suddivisa in tre sottosezioni:

- ***Struttura organizzativa.*** In questa scheda vengono esposti i dati dell'organizzazione interna che contribuiscono a far emergere quei profili organizzativi di cui il RPCT deve necessariamente tenere conto nel definire la strategia di prevenzione della corruzione, quali ad esempio: *i)* consistenza del personale e sua articolazione (dirigenti se presenti, titolari di incarichi di elevata qualificazione, e se gli incarichi sono conferiti a personale di ruolo o esterno); *ii)* modalità di attribuzione, nei Comuni, dell'incarico di Segretario (titolare della sede di segreteria; in convenzione con altri Comuni; a scavalco; in reggenza); *iii)* attribuzione al RPCT o all'organo di indirizzo politico e amministrativo di incarichi gestionali.
- ***Aree di rischio.*** ANAC ha sviluppato le mappature delle aree di rischio individuate dall'articolo 6, del decreto ministeriale n. 132/2022[37], come obbligatorie per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti, ovvero: *"Area contratti pubblici"*, *"Area contributi e sovvenzioni"*, *"Area concorsi e selezioni"*, *"Area autorizzazioni e concessioni"*. Inoltre, sono stati mappati due ulteriori processi, ritenuti nelle amministrazioni comunali ad alto rischio ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera e), del citato decreto n. 132/2022, nello specifico *"Affidamento di incarichi di collaborazione e consulenza"* e *"Partecipazione del Comune a enti terzi"*. Per ciascuna delle aree elencate e per i processi ad elevato rischio sono state sviluppate le mappature con i contenuti che seguono: descrizione del processo, individuazione dell'unità organizzativa

37 Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, 30 giugno 2022, n. 132, *"Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione"*.

responsabile, possibili eventi a rischio, misure specifiche di prevenzione per mitigare i possibili rischi individuati, tempi di attuazione della misura, indicatori di attuazione, responsabile della misura.

Nell'apposita sezione dell'applicativo, i RPCT programmano il monitoraggio delle misure specifiche (programmazione del monitoraggio, frequenza del monitoraggio) da attuarsi nel triennio di vigenza.

Rispetto alla programmazione del monitoraggio sulle singole misure anticorruzione dovrà precisarsi se questo avverrà ogni anno, ogni due oppure ogni tre, avendo come riferimento il triennio di validità della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO. Questo consentirà all'ente una maggiore flessibilità nella programmazione delle proprie attività di controllo con l'impegno, tuttavia, di effettuare, nell'arco del triennio, la verifica di tutte le misure di prevenzione ivi elaborate.

- ***Misure generali***. Al fine di consentire la programmazione delle misure generali – trasversali a tutte le aree di rischio – da prevedere obbligatoriamente nella sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"*, è stata predisposta un'elencazione di tali strumenti di prevenzione. Per ognuna delle misure generali sono stati indicati: stato/fasi/tempi di attuazione; indicatori di attuazione; frequenza del monitoraggio.

  Inoltre, a supporto del RPCT, per la corretta disciplina della misura della inconferibilità/incompatibilità per funzioni dirigenziali o ad esse equiparabili è stata predisposta una tabella sinottica che riporta gli specifici divieti previsti dal decreto legislativo n. 39/2013 per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

  All'interno della sottosezione *"Misure Generali"*, i RPCT programmano il monitoraggio delle misure generali (programmazione del monitoraggio, frequenza del monitoraggio) da attuarsi nell'annualità di vigenza.

Trasparenza. Per consentire l'elaborazione di questa sottosezione, sono stati precaricati tutti gli obblighi di pubblicazione di cui all'Allegato 1 della delibera ANAC n. 1310/2016, con gli aggiornamenti *medio tempore* intervenuti e con l'eliminazione degli obblighi di pubblicazione non applicabili ai Comuni con meno di 15.000 abitanti. L'applicativo consente l'inserimento obbligatorio del Responsabile dell'ufficio tenuto alla pubblicazione, del Responsabile tenuto all'elaborazione/trasmissione del dato, delle tempistiche della pubblicazione; così come per le misure generali e specifiche, è stata sviluppata una apposita sezione dedicata al monitoraggio, suddivisa nella programmazione e nella rendicontazione degli esiti.

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

Gestione Piano adottato

Modifica Piano. La piattaforma applicativa consente ai RPCT, dopo la prima adozione della sezione, la possibilità di modificare il Piano, laddove siano sopraggiunte le seguenti casistiche, e non sia possibile confermare lo strumento programmatorio per il triennio, motivando opportunamente le ragioni:

- verificarsi di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative;
- introduzione di modifiche organizzative rilevanti;
- modifiche agli obiettivi strategici;
- modifiche alle altre sezioni del PIAO tali da incidere in modo significativo sui contenuti della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"*;
- rettifica per mero errore materiale.

Monitoraggio Piano. La sezione *"Monitoraggio Piano"* è divisa per annualità e ogni annualità in semestri (I semestre, II semestre). L'applicativo consente al RPCT di visualizzare il numero e la percentuale delle misure programmate di cui occorre effettuare il monitoraggio in base alla programmazione del monitoraggio (primo anno, secondo anno, terzo anno, ogni anno). Quanto agli esiti del monitoraggio, in corrispondenza di ciascuna misura, ad esempio, per misure che hanno un indicatore di attuazione che consiste nell'adozione di un atto, l'ente potrà indicare se l'atto è stato adottato o meno (SI/NO). Per misure, invece, con indicatori espressi in termini di percentuale, le amministrazioni potranno precisare la fascia di attuazione raggiunta: a) tra 80 e 100%; b) tra 50 e 80%; c) tra 0 e 50%.

L'applicativo abilita la funzione monitoraggio per gli RPCT a partire dal 30 giugno di ogni anno per le misure programmate nel I semestre e dal 30 novembre di ogni anno per le misure programmate nel secondo semestre o nell'anno in corso.

Ove dal monitoraggio emerga un risultato "negativo" (ad esempio, assenza di un determinato atto che doveva essere adottato, oppure una attuazione della misura inferiore all'80%), il RPCT è obbligato dall'applicativo ad inserire ed illustrarne le ragioni. Inoltre, l'applicativo, a seguito di esiti negativi di monitoraggio avvenuto sulle misure programmate nel I semestre, individua la priorità e ripropone al RPCT il monitoraggio delle misure con risultato "negativo" nel monitoraggio del II semestre.

Relazione annuale. L'applicativo permette ai RPCT, attraverso una funzionalità apposita, di redigere la Relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta sull'attuazione delle misure di prevenzione programmate. Tale Relazione annuale consiste in un documento che annualmente, entro il 15 dicembre, i RPCT sono tenuti a predisporre (articolo 1, comma 14, legge n. 190/2012). La sezione Relazione annuale è divisa in tre parti: *"Anagrafica", "Parte generale" e "Misure di prevenzione generali e specifiche"*, in cui alcune informazioni, come l'anagrafica e gli esisti del monitoraggio delle misure, vengono recuperate in modo automatico dalle informazioni già compilate del RPCT sul sistema informatico. Inoltre, sarà possibile per il RPCT inserire informazioni aggiuntive richieste e, in ultimo, predisporre una valutazione sintetica del livello effettivo di attuazione del PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

5.8.4. L'evoluzione del sistema: dai piccoli Comuni agli enti pubblici con meno di 50 dipendenti

Nel corso dell'anno 2025 l'Autorità ha continuato a sviluppare il progetto per la realizzazione del *Sistema per la redazione e trasmissione del piano triennale sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza (PTPCT) e della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano integrato attività e organizzazione (PIAO)*, proseguendo con l'attuazione della seconda fase del progetto (scenario B) rivolta a tutti i soggetti pubblici con meno di 50 dipendenti e ricadenti nei territori di Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Visto che si tratta di un campione di circa 1.400 enti pubblici, si è resa necessaria la definizione di una classificazione per tipologia di ente. In particolare, sulla base della numerosità di enti per tipologia di comparto riscontrati nel campione, di seguito si riporta la classificazione degli enti pubblici comprensiva dei piccoli Comuni:

- Comuni fino a 5.000 abitanti;
- Comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 15.000 abitanti;
- altre amministrazioni tenute all'adozione del PIAO;
- ordini e collegi professionali territoriali;
- altri enti tenuti all'adozione del PTPCT;
  - società pubbliche/enti pubblici economici;
  - altro.

Quanto ai contenuti dell'applicativo per le diverse nuove tipologie di enti, anche stavolta sono stati individuati gli elementi indispensabili e standardizzabili della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* (per Comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 15.000 abitanti) e del PTPCT (ordini e collegi professionali territoriali, società pubbliche), traducendoli in specifici modelli/schede.

Ci si riferisce all'anagrafica dell'ente, agli obiettivi strategici da programmare, al contesto esterno ed interno, con particolare riguardo alla struttura organizzativa e alle mappature dei processi, alle misure generali e ai contenuti della sezione trasparenza. Per la mappatura dei processi vale evidenziare che, oltre a quelli obbligatoriamente previsti dalla legge n. 190/2012, sono stati presi in dovuta considerazione quelli caratterizzanti ogni tipologia di ente (ad esempio, predisposizione del bilancio o gestione entrate e uscite per un Comune di fascia intermedia o formazione professionale continua per un ordine e collegio professionale territoriale).

I contenuti sono stati sviluppati per consentire poi al RPCT di procedere alla programmazione del monitoraggio delle misure specifiche, delle misure generali e delle misure di trasparenza; ciò consentirà - in una fase successiva alla approvazione della sottosezione del PIAO/PTPCT e nel triennio di vigenza - la rendicontazione degli esiti del monitoraggio sulla base della programmazione prescelta.

ANAC, in previsione di rendere accessibile la Piattaforma anche agli enti pubblici con meno di 50 dipendenti, ha manifestato l'intenzione, al termine del progetto, di estenderne l'utilizzo ai piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti di tutte le Regioni italiane (circa n. 5.522 Comuni, campione che rappresenta quasi il 70% dei Comuni italiani).

A novembre 2025, nel corso dell'Assemblea annuale ANCI 2025, è stata avviata la sperimentazione pilota su un campione di Comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti con l'obiettivo di permettere agli enti aderenti di utilizzare l'applicazione per la compilazione del Piano, in tutte le sezioni e sottosezioni, nonché di raccogliere osservazioni e suggerimenti migliorativi che per ANAC costituiscono informazioni fondamentali per aumentare la qualità e l'efficienza della piattaforma applicativa.

A dicembre 2025 la sperimentazione pilota è proseguita, oltre che con i Comuni di cui sopra, anche con gli ordini professionali e le società pubbliche. Inoltre, l'Autorità ha organizzato n. 2 *webinar* al fine di condividere, con i RPCT, le osservazioni e i *feedback* emersi dalla sperimentazione sui contenuti delle sezioni e sull'utilizzo della piattaforma applicativa.

6 LA VIGILANZA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TUTELA DELLA TRASPARENZA

6.1. LA DIRETTIVA PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Come ogni anno, con delibera ANAC n. 61 del 12 febbraio 2025[1], è stata approvata la direttiva annuale sulle attività ispettive e di vigilanza, alla quale gli uffici debbono attenersi nello svolgimento delle attività connesse a tali funzioni, sia nell'ambito dei contratti pubblici che in quello della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Per l'area anticorruzione e trasparenza, la programmazione 2025 ha confermato l'obiettivo di verificare non solo l'adempimento formale, ma soprattutto la concreta attuazione delle misure organizzative e dei presìdi di controllo, con attenzione ai contesti a maggiore sensibilità e alle criticità emerse nelle attività pregresse.

Con riferimento alla trasparenza, la direttiva ha previsto la valorizzazione degli esiti delle verifiche degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) tracciate nell'applicazione dedicata, ai fini della predisposizione di elenchi a campioni di amministrazioni da sottoporre a controllo, secondo criteri di estrazione casuale e previa suddivisione territoriale, così da garantire omogeneità nazionale e comparabilità delle verifiche e promuovere un miglioramento della qualità del dato pubblicato.

In materia di inconferibilità e incompatibilità, considerata la rilevanza dei profili organizzativi e le criticità riscontrate nel settore sanitario, la vigilanza d'ufficio si è orientata verso gli incarichi dirigenziali non riconducibili alla dirigenza sanitaria (medica e non), con verifiche mirate sia sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione delle dichiarazioni previste dalla normativa, sia sull'effettività dei controlli svolti dalle amministrazioni sui contenuti delle dichiarazioni, in raccordo con i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

Quanto al *whistleblowing*, in ragione del *trend* crescente delle segnalazioni esterne, la programmazione per l'anno 2025 ha previsto iniziative d'ufficio dirette a verificare l'adeguamento degli enti alle disposizioni vigenti, includendo i profili organizzativi e procedurali dei canali e le attività di formazione e sensibilizzazione interna.

È stato previsto un campione "ragionato" comprendente, per le amministrazioni pubbliche, i Comuni nella fascia da 5.000 a 30.000 abitanti e, per il comparto societario, le società *in house* iscritte nel relativo elenco, al fine di indirizzare le verifiche verso realtà rappresentative e in cui i presìdi assumono particolare rilevanza.

6.2. GLI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

6.2.1. I dati dell'attività di vigilanza nell'anno 2025

L'attività di vigilanza di ANAC in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza, nell'anno 2025, con particolare riferimento all'analisi dei Piani e alle misure anticorruttive, ha dato riscontro alle numerose istanze provenienti dalla società civile in dette delicate materie.

In particolare, nell'anno di riferimento, sono state prese in esame n. 4.459 note in ingresso, fra richieste di intervento all'Autorità e note di riscontro da parte degli enti vigilati; il dato risulta sostanzialmente in linea con le annualità precedenti, laddove erano pervenute n. 5.029 istanze nel 2024 e n. 4.975 nel 2023.

1 *Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'A.N.AC. e sull'attività ispettiva di iniziativa curata dagli Uffici dell'A.N.AC. per l'anno 2025*, approvata con delibera ANAC n. 61 del 12 febbraio 2025.

L'analisi delle istanze pervenute – alla luce del perimetro di competenza dell'Autorità e delle disposizioni regolamentari – ha determinato l'archiviazione in preistruttoria a seguito di una prima valutazione di circa n. 1800 segnalazioni, prevalentemente per motivazione di incompetenza. Anche detto dato risulta in linea con il precedente triennio, laddove le archiviazioni dirette hanno sempre riguardato una percentuale ricompresa tra il 30% e il 45% dei protocolli in ingresso.

Le istanze procedibili hanno invece comportato nel 2025 l'apertura di un numero complessivo di n. 333 fascicoli, di cui n. 208 di vigilanza e n. 26 sanzionatori. I restanti procedimenti, pari a n. 99 fascicoli, hanno riguardato richieste di accesso agli atti, interlocuzioni con altri soggetti istituzionali, *rating* di legalità e informative periodiche al Consiglio.

Nelle tabelle che seguono vengono riportati nel dettaglio i dati sui procedimenti di vigilanza e sanzionatori, distinguendoli fra attività in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, nel periodo compreso tra il 2022 e il 2025.

Tabella 6.1 | Fascicoli in materia di anticorruzione e trasparenza periodo 2022 - 2025

	Anno 2025	Anno 2024	Anno 2023	Anno 2022	Totale periodo 2022 - 2025
Numero fascicoli	333	642	621	721	**2.317**

Fonte ANAC

Tabella 6.2 | Procedimenti di vigilanza in materia di anticorruzione e trasparenza periodo 2022 - 2025

Tipologia dei procedimenti di vigilanza	Anno 2025	Anno 2024	Anno 2023	Anno 2022	Totale periodo 2022 - 2025
Trasparenza					
Procedimenti avviati su segnalazione	134	277	193	216	820
Procedimenti avviati su ispezione	0	3	2	9	14
Procedimenti di vigilanza d'ufficio	4	3	7	9	23
Totale procedimenti di vigilanza Trasparenza	**138**	**283**	**202**	**234**	**857**
Prevenzione della corruzione					
Procedimenti avviati su segnalazione	55	114	97	134	400
Procedimenti avviati su ispezione	0	4	12	19	35
Procedimenti di vigilanza d'ufficio	4	9	19	15	47
Procedimenti su informative art. 129 disp. att. c.p.p.	11	40	65	44	160
Totale procedimenti di vigilanza Prevenzione della corruzione	**70**	**167**	**193**	**212**	**642**
Totale procedimenti di vigilanza	**208**	**450**	**395**	**446**	**1.499**

Fonte ANAC

Tabella 6.3 | Procedimenti sanzionatori in materia di anticorruzione e trasparenza periodo 2022 - 2025

Tipologia dei procedimenti sanzionatori	Anno 2025	Anno 2024	Anno 2023	Anno 2022	Totale periodo 2022 - 2025
Trasparenza					
Richieste di notizie al Responsabile per la trasparenza per eventuale avvio procedimento sanzionatorio (art. 47, d.lgs. n. 33/2013)	16	16	14	10	56
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici (art. 47, co. 1, d.lgs. n. 33/2013)	5	9	47	33	94
Totale procedimenti sanzionatori Trasparenza	**21**	**25**	**61**	**43**	**150**
Prevenzione della corruzione					
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio per omessa adozione dei PTPCT e/o del Codice di comportamento	5	36	46	41	128
Totale procedimenti sanzionatori Prevenzione della corruzione	**5**	**36**	**46**	**41**	**128**
Totale procedimenti sanzionatori	**26**	**61**	**107**	**84**	**278**

Fonte ANAC

Dalla analisi complessiva e comparativa dei dati emerge una attività di vigilanza e sanzionatoria in materia di trasparenza maggiore di circa un 30% rispetto alla analoga attività in materia di prevenzione della corruzione.

Tale differenza deriva principalmente dal maggior numero di segnalazioni provenienti dalla società civile con riferimento alle violazioni degli obblighi di pubblicazione come previsti dal decreto legislativo n. 33/2013[2] e da una diminuzione progressiva dei procedimenti sanzionatori in materia di anticorruzione in virtù della nuova normativa sul Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), laddove per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti l'obbligo di adozione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* non è più annuale bensì triennale.

I numeri dei procedimenti in entrambe le materie sono comunque considerevoli, dal momento che hanno condotto all'apertura di circa n. 1.500 istruttorie di vigilanza e oltre n. 200 procedimenti sanzionatori nell'ultimo quadriennio.

Occorre, peraltro, evidenziare le ricadute positive, anche in termini di vigilanza, degli strumenti di digitalizzazione che l'Autorità ha messo a disposizione a seguito delle attività svolte nel triennio 2023/2025: la Piattaforma Unica della Trasparenza, che ha portato all'elaborazione di primi *standard* di pubblicazione, che consentono di uniformare nel medio periodo le modalità di ostensione dei dati da parte delle amministrazioni e il sistema informatico per la redazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di tutto il territorio nazionale e per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti delle 7 Regioni destinatarie dei fondi europei.

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

6.2.2. I procedimenti di vigilanza

La vigilanza in materia di trasparenza e anticorruzione ha portato all'avvio nel 2025 di n. 208 procedimenti, di cui n. 138 in materia di trasparenza e n. 70 in materia di prevenzione della corruzione.

Il Consiglio dell'Autorità ha deliberato nel 2025 su circa n. 118 procedimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, con l'adozione di n. 9 provvedimenti d'ordine in materia di trasparenza, n. 11 atti di raccomandazione in materia di anticorruzione, e n. 4 atti di constatazione per omesso adeguamento alle indicazioni dell'Autorità. I restanti procedimenti sono stati definiti con presa d'atto dell'adeguamento alle indicazioni dell'Autorità ovvero con presa d'atto della volontà manifestata dall'amministrazione di adeguarsi.

Sono stati, invece, definiti in fase preistruttoria n. 152 procedimenti, non essendo stati ravvisati - all'esito dell'interlocuzione con le amministrazioni/enti segnalati, nonché delle verifiche e degli approfondimenti effettuati - i presupposti per l'avvio di un procedimento di vigilanza o essendo nelle more intervenuto un adeguamento rispetto alle iniziali criticità.

Accanto alle vigilanze ordinarie, nel corso del 2025 sono stati definiti n. 9 procedimenti per revoca o misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione, dei quali solo uno si è concluso con l'adozione di una delibera di riesame del provvedimento di revoca.

Dalla analisi dei dati sopraesposti, che appaiono - in linea percentuale - analoghi a quelli delle precedenti annualità, emerge che l'attività dell'Autorità nella materia della prevenzione della corruzione e trasparenza rappresenta una spinta proattiva per le amministrazioni e gli enti vigilati che, in una elevata percentuale dei casi, si adeguano spontaneamente alle indicazioni di ANAC dopo l'avvio dell'interlocuzione con il RPCT. Tale dato appare particolarmente significativo, facendo emergere una attenzione al rispetto dei principi della trasparenza e della prevenzione della corruzione da parte delle amministrazioni vigilate.

Dalla analisi dei dati sui procedimenti di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle ultime annualità sono emersi gli elementi che di seguito si rappresentano, ripartiti per tipologia di analisi svolta.

Da un punto di vista territoriale, le segnalazioni hanno interessato tutte le Regioni del territorio nazionale, sebbene con percentuali differenti. Le Regioni maggiormente segnalate si sono confermate nell'ultimo triennio Campania, Lazio, Sicilia e Lombardia, mentre quelle meno segnalate sono risultate Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta e Molise, con un'evidente correlazione tra il numero di segnalazioni e la dimensione e la popolosità del territorio.

L'analisi di comparto nel triennio 2023/2025 mostra una significativa prevalenza delle segnalazioni relative agli enti locali (oltre il 50%), seguono le segnalazioni sulle società in controllo pubblico e sugli enti del Servizio sanitario.

Per quanto riguarda la tipologia dei segnalanti, la maggioranza delle segnalazioni sono pervenute da privati cittadini, seguiti dalle istanze di consiglieri comunali e sindacati; si segnala tuttavia un incremento progressivo delle segnalazioni trasmesse da soggetti istituzionali qualificati nel triennio. In materia di trasparenza l'analisi dimostra, nella quasi totalità dei casi, l'omessa preventiva richiesta di accesso civico prima dell'invio della segnalazione ad ANAC.

Le criticità di più frequente segnalazione, in materia di trasparenza, sono state quelle relative a carenze delle sottosezioni *"Bilanci"*, *"Bandi di gara e contratti"*, *"Consulenti e collaboratori"*, nonché dei dati sugli organi di indirizzo; in materia di prevenzione della corruzione, l'intervento di ANAC è stato sollecitato soprattutto in relazione a criteri di scelta del RPCT e cumulo di incarichi in capo allo stesso, mancata attuazione della misura della rotazione ordinaria e straordinaria, oltre a criticità nelle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo.

6.2.3. I procedimenti sanzionatori per omessa adozione dei piani di prevenzione della corruzione

Anche per il 2025, così come nelle precedenti annualità, l'attività sanzionatoria in materia di prevenzione della corruzione svolta dall'Autorità in ragione delle previsioni dell'articolo 19, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014[3] – espressamente richiamato dall'articolo 6 del citato decreto-legge n. 80/2021[4], che ha introdot-

3 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

4 Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, convertito con legge del 6 agosto 2021, n. 113.

to il PIAO – ha confermato il recepimento pressoché totale degli adempimenti da parte delle amministrazioni e degli enti di medie e grandi dimensioni, quali Città metropolitane, Regioni, Ministeri e Università.

Tali enti rispettano le tempistiche cogenti per l'adozione del PIAO, sebbene a volte i Piani risultino carenti nella programmazione ovvero presentino un contenuto standardizzato o analogo alle precedenti annualità, come rilevato in sede di vigilanza.

Al contempo, è stata confermata la circostanza che le criticità più ricorrenti riguardano i piccoli enti territoriali, per la maggiore parte Comuni di ridotte dimensioni, nonché le piccole società controllate, laddove l'esigua dotazione organica, l'assenza di figure dirigenziali ovvero di soggetti che possano ricoprire il ruolo di RPCT ovvero – per i Comuni – la persistente mancanza di un Segretario comunale titolare della sede, impediscono sia l'adozione di Piani completi che il rispetto del termine di legge.

L'analisi dei dati sopraesposta evidenzia, comunque, una riduzione progressiva dei numeri di procedimenti sanzionatori, con attenuazione delle criticità rispetto alle precedenti annualità, considerato che la novella legislativa sul PIAO ne impone, per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti, l'adozione non più con cadenza annuale ma triennale.

La quasi totalità delle istruttorie nel quadriennio 2022/2025 sono state definite con archiviazione, a seguito dell'accertamento dell'avvenuta adozione del documento prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio, ovvero per assenza dell'elemento soggettivo della condotta censurata, essendo state addotte motivazioni afferenti alla impossibilità oggettiva di addivenire alla adozione nei termini di legge.

6.2.4. I procedimenti sanzionatori in materia di trasparenza

Il legislatore attribuisce ad ANAC un potere sanzionatorio in materia di trasparenza nei casi specifici previsti dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 33/2013; più nello specifico, il comma primo della citata disposizione prevede che l'Autorità abbia il potere di erogare una sanzione amministrativa per la mancata consegna delle dichiarazioni patrimoniale e reddituale di cui al precedente articolo 14, comma 1, lettera f).

L'attività sanzionatoria, nel corso del 2025, ha registrato un leggero decremento rispetto alla precedente annualità (-16%).

I procedimenti sanzionatori complessivamente istruiti nell'ultimo quadriennio 2022-2025 sono stati n. 150, di cui n. 56 per richieste di notizie al RPCT utili alla contestazione di violazioni per mancato assolvimento di obblighi sanzionabili e n. 94 comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici inadempienti agli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 47, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013.

Nel 2025 sono state trasmesse n. 16 richieste di notizie indirizzate al RPCT e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'esito delle quali sono stati avviati n. 5 procedimenti sanzionatori conclusi con una delibera di irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Nelle more dell'adozione di provvedimenti normativi o regolamentari di attuazione della disposizione, stante la sospensione disposta con il decreto-legge n. 162/2019[5] in relazione agli altri soggetti di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 33/2013, anche per il 2025 i procedimenti sanzionatori hanno riguardato esclusivamente i titolari di incarico politico di livello statale, regionale e locale (Comuni con oltre 15.000 abitanti).

In attuazione delle norme sulla trasparenza, dal 15 settembre 2022 ANAC ha attivato una sezione pubblica dedicata a chi non rispetta gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 33/2013.

La sezione si articola in due sottosezioni distinte per identificare le differenti responsabilità.

La sottosezione *"Inadempienze delle amministrazioni"* (casistica A) riguarda le istituzioni che non hanno provveduto a pubblicare i dati in loro possesso e riporta la pubblicazione dei provvedimenti integrali (ordini e atti di constatazione) emessi contro l'ente. Al momento della rilevazione risultano pubblicati n. 12 atti (8 di ordine e 4 di constatazione).

5 Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, *"Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica"*, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

La sottosezione *"Inadempienze dei singoli titolari di incarichi"* (casistica B) riguarda titolari di incarichi politici che non hanno adempiuto all'obbligo di consegna delle proprie dichiarazioni reddituali e patrimoniali. In tale sottosezione è riportata una tabella con indicazione del nominativo del soggetto inadempiente che compare solo dopo che la sanzione pecuniaria a suo carico è diventata definitiva o è stata pagata in misura ridotta. I nominativi restano iscritti in questo elenco per un massimo di 5 anni ed è prevista la rimozione anticipata nei casi intervenuta consegna della documentazione mancante comunicata all'Autorità. Per ogni soggetto sanzionato, il cittadino può consultare i seguenti dati: l'oggetto della violazione (cosa è stato omesso); l'anno a cui si riferisce l'obbligo; l'amministrazione presso cui il soggetto riveste o ha rivestito l'incarico, la data di inserimento in elenco. Al momento della rilevazione, sono presenti n. 8 nominativi di titolari di incarichi politici ancora inadempienti.

6.3. LA VIGILANZA SULLE AREE A MAGGIORE RISCHIO CORRUTTIVO

L'attività dell'Autorità in materia di prevenzione della corruzione ha riguardato, anche per il 2025, le criticità già ripetutamente affrontate nel periodo 2022-2025; le casistiche più significative riguardano le aree più esposte a rischio corruttivo, tra le quali l'area *"Contratti pubblici"* e l'area *"Acquisizione e gestione del personale"*.

6.3.1. L'area di rischio *"Contratti pubblici"*

Nell'ambito dell'attività di vigilanza relativa all'area di rischio *"Contratti pubblici"*, le istruttorie sono state frequentemente avviate a seguito di comunicazioni della Procura della Repubblica ai sensi dell'articolo 129 delle disposizioni di attuazione al Codice di procedura penale; il primo comma di tale disposizione impone, infatti, l'obbligo per il pubblico di informare l'amministrazione di appartenenza quando esercita l'azione penale contro un impiegato dello Stato o di un ente pubblico e il comma terzo l'ulteriore obbligo di informativa al Presidente di ANAC nel caso di esercizio dell'azione penale per alcuni reati contro la pubblica amministrazione tassativamente elencati.

Quando ricorrono dette fattispecie – che nella quasi totalità dei casi riguardano aspetti afferenti alle procedure di affidamento di contratti pubblici – l'Autorità, oltre ad effettuare una vigilanza sulla corretta applicazione della misura della rotazione straordinaria, indaga altresì la programmazione e il monitoraggio delle misure anticorruttive finalizzate ad evitare il reiterarsi di fatti analoghi a quelli oggetto di indagine penale.

Le vigilanze condotte hanno rilevato spesso una corretta programmazione delle misure, ma una scarsa attenzione delle amministrazioni alla fase del monitoraggio e dei controlli. Il dato appare rilevante poiché, da una parte, evidenzia come gli strumenti di prevenzione della corruzione programmati risultano astrattamente idonei ad evitare il verificarsi degli eventi rischiosi che sono tenute a presidiare, e dall'altra parte, fa emergere una criticità in ordine alla scarsità delle verifiche condotte sulla attuazione delle misure. Tale aspetto viene ricondotto dagli enti vigilati ad oggettive difficoltà organizzative connesse ad una scarsità di risorse disponibili per porre in essere il monitoraggio.

ANAC, quindi, ha in più occasioni raccomandato una compiuta definizione di tempi e indicatori di attuazione per ogni singola misura specifica, che consenta una dettagliata programmazione del monitoraggio, rammentando il ruolo centrale che svolge tale fase per l'efficienza dell'intero sistema di prevenzione.

6.3.2. L'area di rischio *"Acquisizione e gestione del personale"*

Un'ulteriore area di rischio attenzionata nell'ultimo triennio è quella afferente alla gestione e acquisizione del personale, dal momento che una buona parte delle segnalazioni ricevute in materia di anticorruzione da privati cittadini attengono a presunte irregolarità nelle procedure di selezione ovvero nel conferimento di incarichi dirigenziali.

L'Autorità, pertanto, nel solco del proprio perimetro di azione – che non ricopre alcuna valutazione sulla legittimità degli atti amministrativi, in quanto competenza riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria – ha focalizzato anche per questo aspetto la propria vigilanza sulla corretta attuazione delle misure dell'area di rischio di riferimento e sugli esiti del monitoraggio.

Le risultanze delle istruttorie sono state analoghe a quelle descritte con riferimento all'area *"Contratti pubblici".* È, quindi, emersa la formale previsione di misure, ma una scarsa attenzione delle amministrazioni e degli enti al monitoraggio della loro concreta attuazione, fase invece di importanza fondamentale per consentire il miglioramento e l'implementazione del Piano, in un'ottica ciclica di progressivo e continuo efficientamento del sistema di prevenzione.

L'attività di monitoraggio condotta a seguito dell'adozione degli atti di raccomandazione dell'Autorità ha rilevato un sostanziale miglioramento della programmazione del monitoraggio, evidenziando quindi l'efficacia dell'approccio di *moral suasion* adottato.

L'attività del 2025 ha, inoltre, rilevato un incremento delle vigilanze e delle raccomandazioni sulla attuazione della misura della rotazione ordinaria del personale, che si conferma la misura generale con le maggiori criticità applicative soprattutto nelle realtà di piccole e medie dimensioni.

6.4. LA VIGILANZA SUI CRITERI DI SCELTA E SUL CUMULO DI INCARICHI DEL RPCT

Altra casistica ricorrente nell'ambito dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione è quella relativa ai criteri di scelta del RPCT e alle questioni attinenti al cumulo di incarichi al medesimo soggetto, spesso presente nelle amministrazioni di piccole dimensioni.

L'Autorità è da sempre ben consapevole delle difficoltà relative allo svolgimento dell'incarico di RPCT, soprattutto negli enti di ridotte dimensioni, in cui il ruolo di RPCT spesso si sovrappone a compiti gestionali attribuiti al medesimo soggetto.

Negli scorsi anni è stato, quindi, dedicato a tali tematiche un intero allegato al PNA – l'Allegato 3 del PNA 2022 –, ove sono state fornite specifiche indicazioni sia per le amministrazioni di grandi dimensioni che per gli enti con dimensioni e organico ridotti, con un *focus* anche su casi peculiari.

L'Autorità ha più volte precisato che - di norma - deve essere evitato il contemporaneo svolgimento da parte del RPCT di compiti gestionali, soprattutto nei settori maggiormente esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio o del personale.

Nell'ipotesi in cui non sia possibile - per motivazioni oggettive da dettagliare nell'atto di nomina - evitare tali circostanze, è necessario che l'organo di indirizzo politico, cui compete la scelta finale sull'individuazione del RPCT, adotti misure anche organizzative finalizzate ad assicurare l'autonomia, l'indipendenza e l'effettività del ruolo. Proprio al fine di evitare conflitti di interessi anche potenziali, nelle proprie vigilanze l'Autorità precisa come sia necessaria l'adozione di idonei presidi anticorruttivi finalizzati al contrasto delle fattispecie di conflitto.

Nel triennio 2023/2025, pertanto, ANAC ha effettuato una specifica attività di vigilanza sul rispetto da parte delle amministrazioni delle indicazioni fornite nel PNA, invitando gli organi di indirizzo politico ad adottare decisioni conformi alle linee di indirizzo dell'Autorità.

Significativa in materia appare un'istruttoria trattata dall'Autorità nel 2024, che ha affrontato il tema dell'individuazione del RPCT in una Unione di Comuni, in cui erano state dimostrate oggettive difficoltà connesse al ridotto numero di dipendenti, sui quali risultavano concentrate tutte le responsabilità gestorie dell'ente, e alla assenza di Segretari titolari essendo gli stessi incaricati "a reggenza" nei Comuni partecipanti all'Unione.

In tal caso, l'Autorità ha affermato come il RPCT dell'Unione possa essere individuato preferibilmente nel Segretario comunale dell'Unione ovvero nel Segretario di uno dei Comuni aderenti; qualora i predetti soggetti non possano rivestire l'incarico per motivi di incompatibilità o inopportunità, la scelta potrebbe ricadere anche su funzionari o titolari di posizione organizzativa (ora titolari di incarichi di elevata qualificazione) dell'Unione o di uno dei Comuni aderenti, a condizione che presentino esperienza e competenze tali da poter garantire il corretto assolvimento dei compiti spettanti al RPCT.

Deve, invece, escludersi la possibilità che l'incarico venga conferito ad un soggetto completamente estraneo sia all'Unione che ai Comuni aderenti (ad esempio, un consulente o collaboratore esterno).

È stato, inoltre, chiarito che, configurandosi l'incarico di RPCT come incarico aggiuntivo a quello di cui il soggetto individuato risulti già titolare, non viene in rilievo l'esercizio di un potere negoziale, e quindi la

sottoscrizione di un nuovo contratto di lavoro da parte del soggetto che è stato nominato RPCT, trattandosi piuttosto dell'esercizio di un potere dell'organo di indirizzo.

La rinuncia all'incarico di RPCT assegnato può, quindi, ritenersi ammissibile solo se vi siano adeguate motivazioni che evidenziano situazioni di incompatibilità/inopportunità. Un rifiuto non adeguatamente motivato in tal senso risulterebbe quindi inidoneo a supportare eventuali scelte in deroga alle indicazioni dell'Autorità.

In alcuni casi, con particolare riferimento ai piccoli Comuni, è emerso che il Sindaco si era attribuito anche l'incarico di RPCT. Sul punto, l'Autorità ha precisato che la legge n. 190/2012[6] individua nell'organo di indirizzo politico il soggetto competente a nominare il RPCT, che deve necessariamente essere distinto ed indipendente dal primo, anche al fine di evitare ipotesi di conflitto di interessi; nel medio e lungo periodo – fermo restando il superamento della criticità originariamente segnalata – è stato suggerito in via collaborativa agli enti comunali vigilati di valutare le forme di aggregazione suggerite da ANAC ai piccoli Comuni nell'approfondimento a loro dedicato nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016.

In alcune delle fattispecie esaminate, è stata invece riscontrata l'attribuzione dell'incarico di RPCT ad un soggetto esterno, talvolta anche in violazione del principio di invarianza di cui all'articolo 2 della legge n. 190/2012; in dette fattispecie – oltre a richiamare le amministrazioni e gli enti a porre in essere valutazioni conformi al dettato normativo – ANAC provvede a segnalare le casistiche alla Procura Generale della Corte dei Conti e alla Procura territoriale territorialmente competente per i profili di rilevanza erariale.

6.5. IL MONITORAGGIO SUGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA

Ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 33/2013, ANAC disciplina annualmente le modalità con cui gli OIV, o i soggetti con funzioni analoghe, devono attestare il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Con tali delibere, l'Autorità illustra innanzitutto gli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione per le diverse tipologie di enti e fornisce prime indicazioni sulle modalità di predisposizione delle attestazioni da parte degli OIV, o degli organismi con funzioni analoghe, distinguendo la fase di rilevazione da quella eventuale di monitoraggio e fornendo elementi sull'attività di vigilanza che si intende svolgere nel corso dell'anno.

ANAC, inoltre, con tale pronuncia sostiene il ruolo dell'OIV o altro organismo analogo nell'ambito delle concrete iniziative intese a promuovere la trasparenza pubblica quale principale misura di prevenzione di fenomeni corruttivi e strumento di miglioramento dei processi gestionali e di erogazione dei servizi rivolti al cittadino.

Per l'anno 2025, la delibera ANAC n. 192 del 7 maggio 2025[7] ha così definito il perimetro soggettivo, i criteri di verifica e le scadenze procedurali in ordine all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Relativamente ai soggetti tenuti all'attestazione, l'attività riguarda gli OIV (o organismi analoghi) operanti presso:

A. pubbliche amministrazioni (articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001[8]), incluse autorità portuali e autorità amministrative indipendenti;

B. enti pubblici economici, società e altri enti in controllo pubblico (articolo 2-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013);

C. società a partecipazione pubblica non di controllo (articolo 2-*bis*, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo n. 33/2013);

D. associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato con bilancio superiore a 500.000 euro ed attività finanziata da pubbliche amministrazioni o sotto controllo pubblico (articolo 2-*bis*, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 33/2013).

---

6 Legge 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".*
7 Delibera ANAC n. 192 del 7 maggio 2025, *Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione riferiti all'annualità 2024.*
8 Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".*

L'Autorità ha selezionato specifici *set* di dati, ritenuti prioritari per il monitoraggio dell'uso delle risorse pubbliche e della gestione amministrativa:

- Per le pubbliche amministrazioni:
  1. consulenti e collaboratori (articolo 15, decreto legislativo n. 33/2013; articolo 53, comma 14, decreto legislativo n. 165/2001);
  2. personale (articoli 10,14,16,17,18, e 21, decreto legislativo n. 33/2013; articolo 20, decreto legislativo n. 39/2013[9]);
  3. bandi di concorso (articolo 19, decreto legislativo n. 33/2013);
  4. bandi di gara e contratti (articolo 37, decreto legislativo n. 33/2013; articoli 23 e 28, decreto legislativo n. 36/2023[10], delibera ANAC n. 261/2023[11] e n. 264/2023 come integrata e modificata dalla delibera ANAC n. 601/2023[12]);
  5. bilanci (articolo 29, decreto legislativo n. 33/2013);
  6. informazioni ambientali (articolo 40, decreto legislativo n. 33/2013);
  7. interventi straordinari di emergenza (articolo 42, decreto legislativo n. 33/2013);
  8. altri contenuti/prevenzione della corruzione (legge n. 190/2012, decreto legislativo n. 39/2013, decreto-legge n. 80/2021, decreto del Presidente della Repubblica n. 81/2022[13]).
- Per gli enti e le società in controllo pubblico:
  1. consulenti e collaboratori (articolo 15-*bis*, decreto legislativo n. 33/2013);
  2. personale (articoli 14, 16,17,18 e 21, decreto legislativo n. 33/2013; articolo 20, decreto legislativo n. 39/2013);
  3. enti controllati (articolo 22, decreto legislativo n. 33/2013);
  4. bandi di gara e contratti (articolo 37, decreto legislativo n. 33/2013; articolo 28, decreto legislativo n. 36/2023, delibere ANAC n. 261/2023 e n. 264/2023 come integrata e modificata dalla delibera ANAC n. 601/2023);
  5. beni immobili e gestione del patrimonio (articolo 30, decreto legislativo n. 33/2013);
  6. controlli e rilievi sull'amministrazione (articolo 31, decreto legislativo n. 33/2013);
  7. pagamenti dell'amministrazione (articoli 4-*bis*, 33 e 36, decreto legislativo n. 33/2013);
  8. altri contenuti/prevenzione della corruzione (articolo 10, decreto legislativo n. 33/2013, articolo 18, comma 5, decreto legislativo n. 39/2013, legge n. 190/2012).
- Per le società a partecipazione pubblica non di controllo:
  1. attività e procedimenti (articolo 35, decreto legislativo n. 33/2013);
  2. bilanci (articolo 29, decreto legislativo n. 33/2013);
  3. servizi erogati (articolo 32, decreto legislativo n. 33/2013 e, solo per il Servizio sanitario nazionale, anche articolo 41, comma 6, decreto legislativo n. 33/2013);
  4. altri contenuti/accesso civico (articolo 5, decreto legislativo n. 33/2013 e determinazione ANAC n. 1310/2016[14]).

---

9 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*.

10 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*.

11 Delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, *Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale»*.

12 Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, *Adozione del provvedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36 recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, modificata dalla delibera ANAC n. 602 del 19 dicembre 2023.

13 Decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022, n. 81, *"Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione"*.

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

- Per le associazioni, fondazioni e enti di diritto privato (articolo 2-*bis*, comma 3, secondo periodo, decreto legislativo n. 33/2013):
  1. attività e procedimenti (articolo 35, decreto legislativo n. 33/2013);
  2. bilanci (articolo 29, decreto legislativo n. 33/2013);
  3. servizi erogati (articolo 32, decreto legislativo n. 33/2013 e, solo per il Servizio sanitario nazionale, anche articolo 41, comma 6, decreto legislativo n. 33/2013);
  4. altri contenuti/accesso civico (articolo 5, decreto legislativo n. 33/2013 e determinazione ANAC n. 1310/2016).

Riguardo alle modalità e termini della procedura prevista per il 2025, la citata delibera n. 192/2025 ha previsto un processo di verifica articolato su due momenti chiave, gestiti tramite l'applicazione *web "Attestazioni OIV"*:

- *fase di rilevazione* (scadenza pubblicazione: 15 luglio 2025): ove l'OIV è chiamato a verificare lo stato di pubblicazione alla data del 31 maggio 2025 con valutazione che avviene sulla base di cinque parametri: *Pubblicazione dei dati; Completezza di contenuto; Completezza soggettiva; Aggiornamento; Formato aperto*. Al RPCT di ogni ente è stato, inoltre, richiesto di pubblicare l'attestazione di rilevazione nella sezione *"Amministrazione Trasparente"* (sottosezione *"Controlli e rilievi sull'amministrazione"*) entro il 15 luglio 2025;
- *fase di monitoraggio* (scadenza pubblicazione: 15 gennaio 2026): in presenza di lacune rilevate al 31 maggio (completezza inferiore al 100%), il RPCT è chiamato ad attivarsi per sanare le mancanze. L'OIV effettuerà una seconda verifica entro il 30 novembre 2025 per accertare il superamento delle criticità. L'esito finale del monitoraggio dovrà essere pubblicato dal RPCT entro il 15 gennaio 2026.

Anche per il 2025, l'Autorità ha confermato l'obbligo per gli OIV di redigere un elenco delle inadempienze residue al termine del monitoraggio, nei casi di perdurante inadempimenti alla data del 30 novembre 2025. Tale misura mira a rendere palesi le informazioni ancora mancanti, incentivando l'ente al pieno rispetto della normativa come presidio contro i fenomeni corruttivi.

6.6. LA VIGILANZA COLLABORATIVA

Nel corso dell'anno 2025 l'Autorità ha prestato ausilio a enti e amministrazioni con l'attività di vigilanza collaborativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, svolta nell'ambito di specifici protocolli siglati; tuttavia, anche in assenza di specifici protocolli sono state date indicazioni, richiamando il PNA, le Linee guida ed altri atti a carattere generale adottati nel tempo, utili alla risoluzione delle problematiche di volta in volta sottoposte.

6.6.1. Il Protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Foggia

Il 2025 ha visto innanzitutto lo svolgimento delle attività connesse all'attuazione del Protocollo di vigilanza collaborativa siglato con il Comune di Foggia nell'anno antecedente.

In particolare, è stato fornito supporto nell'aggiornamento della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO del Comune, trasmettendo documentazione utile allo scopo, nonché indicazioni per migliorare la pianificazione della strategia di prevenzione. In aggiunta, è stato predisposto uno schema ricognitivo degli obblighi di pubblicazione applicabili all'ente ed è stato rilasciato un parere avente ad oggetto una specifica posizione all'interno dell'amministrazione, al fine di valutare la configurabilità di un potenziale conflitto di interesse.

6.6.2. Il Protocollo di vigilanza collaborativa con l'Agenzia Industrie Difesa

Il 17 aprile 2025, poi, è stato stipulato un Protocollo di vigilanza collaborativa con l'Agenzia Industrie Difesa, ente pubblico non economico vigilato dal Ministero della Difesa.

Nello specifico, le attività si sono sostanziate nell'invio di indicazioni e proposte per potenziare la pianificazione di alcune misure preventive a carattere generale, quali la gestione dei conflitti d'interesse, il *pantouflage*, le inconferibilità/incompatibilità per le posizioni dirigenziali e la rotazione ordinaria.

6.7. IL *WHISTLEBLOWING*, LA TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALA ILLECITI

Come già anticipato, l'istituto del *whistleblowing*, il dipendente pubblico che segnala violazioni del diritto, illeciti, frodi, abusi o irregolarità di cui è venuto a conoscenza in un contesto lavorativo, allo scopo di tutelare l'interesse pubblico, l'integrità dell'organizzazione o la collettività, costituisce un importante strumento di prevenzione della corruzione.

ANAC, nell'ambito del ruolo di tutela dei *whistleblowers* pubblici e privati, riconosciutole da ultimo con il decreto legislativo n. 24/2023[15], svolge diverse funzioni, oltre a quella regolatoria della materia di cui abbiamo già parlato *supra* al paragrafo 5.2.4. di questa relazione con riferimento alle nuove Linee guida sui canali interni di segnalazione. Tra queste, la gestione del canale esterno di segnalazione e la vigilanza sul sistema, che esercita sia attraverso strumenti di protezione e supporto che attraverso specifici poteri sanzionatori per il caso di accertamento della violazione delle misure di protezione o di ostacolo alle segnalazioni.

6.7.1. La gestione delle segnalazioni esterne rivolte ad ANAC

Come è noto, il decreto legislativo n. 24/2023, nel recepire le indicazioni della direttiva europea *whistleblowing*[16], ha introdotto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni degli illeciti articolato in: canali interni negli enti pubblici e privati, canale esterno presso ANAC, divulgazione pubblica e denuncia all'Autorità giudiziaria.

Nell'ottica del legislatore, il canale interno di segnalazione è individuato come prioritario e, in quanto tale, incoraggiato, perché la trattazione da parte del gestore del canale, sicuramente più vicino all'origine delle violazioni segnalate, è riconosciuta come lo strumento più efficace per l'accertamento di tali violazioni.

La preferenza per i canali interni trova conferma nella disposizione contenuta all'articolo 6 del decreto legislativo n. 24/2023[17], che consente l'utilizzo del canale esterno, attivato presso ANAC, esclusivamente al ricorrere di una delle condizioni specificamente previste nella disposizione stessa.

Per quanto riguarda l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC, il canale privilegiato resta la piattaforma informatica messa a disposizione degli utenti e, solo in via residuale, si utilizza un protocollo basato su un registro riservato che assicura la visione degli atti al solo personale autorizzato.

La piattaforma informatica utilizza meccanismi di crittografia che meglio garantiscono la sicurezza e la confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione e che consentono di mantenere riservati tutti i dati della segnalazione; in aggiunta, i dati identificativi del segnalante vengono oscurati, segregandoli in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio interno dell'Autorità che si occupa dell'istruttoria dei procedimenti.

Più nello specifico, al fine di garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante, ANAC prevede la figura del custode dell'identità, confermando la scelta già effettuata nell'ambito delle previgenti Linee guida in materia di *whistleblowing*[18]. Si tratta di un soggetto, individuato dalla stessa ANAC che, pur non trattando direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella segnalazione e non essendo coinvolto nel trattamento di dati personali, opera in qualità di "autorizzato" al trattamento – ai sensi degli articoli 4, paragrafo 10, 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/67919 e dell'articolo 2-*quaterdecies* del decreto legi-

15 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazio*nali".

16 Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

17 La richiamata disposizione disciplina, infatti, le *"Condizioni per l'effettuazione della segnalazione esterna"*, stabilendo che: *"1. La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione, ricorre una delle seguenti condizioni:*
a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4;
b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito;
c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse".

18 *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, adottate con delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021.

19 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

slativo n. 196/2003[20] – e, su esplicita e motivata richiesta del dirigente dell'ufficio istruttore, può consentire l'accesso ai dati identificativi del segnalante.

Per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse da quelle appena menzionate (si pensi alla linea telefonica e agli incontri diretti da fissarsi entro un termine ragionevole), ANAC garantisce comunque la riservatezza attraverso il loro inserimento in piattaforma.

Una volta acquisita la segnalazione mediante il canale appositamente predisposto, nei successivi sette giorni l'ufficio istruttore procede a dare avviso al segnalante dell'avvenuta ricezione, salvo esplicito rifiuto della persona segnalante, ovvero salvo il caso in cui ANAC ritenga che l'avviso potrebbe pregiudicare la tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante.

Il medesimo ufficio procede preliminarmente a verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l'effettuazione della segnalazione esterna, in assenza delle quali la segnalazione viene archiviata poiché improcedibile. Diversamente, procede alla valutazione della sussistenza dei requisiti di ammissibilità. La segnalazione è considerata inammissibile e viene archiviata per i seguenti motivi:

1) manifesta infondatezza per assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 24/2023;
2) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità, ivi inclusa l'assenza dei presupposti per l'effettuazione della segnalazione, con particolare riferimento alle persone che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato;
3) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
4) accertato contenuto generico della segnalazione, tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente o comunque tale da rendere incomprensibile il contenuto stesso della segnalazione;
5) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite;
6) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati dal *Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24* (di seguito Regolamento)[21];
7) sussistenza di violazioni di lieve entità.

6.7.1.1. Le segnalazioni ritenute ammissibili

Se la segnalazione è valutata come ammissibile, si procede alla relativa istruttoria, mantenendo le interlocuzioni con la persona segnalante, tenendo traccia dell'attività svolta e fornendo informazioni, anche d'ufficio, sullo stato di avanzamento della stessa.

La trattazione delle segnalazioni viene effettuata secondo il seguente ordine di priorità:

1) segnalazioni che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione europea;
2) segnalazioni da trasmettere agli uffici di vigilanza interni competenti;
3) segnalazioni relative a fattispecie delittuose, danni erariali o di competenza delle altre autorità amministrative competenti;
4) segnalazioni anonime, da trattare quali segnalazioni ordinarie e da trasferire, all'esito di un esame preliminare, al protocollo o all'ufficio interno competente.

20 Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, *"Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE".*

21 Adottato con delibera ANAC n. 301 del 12 luglio 2023 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.164 del 15 luglio 2023.

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale ovvero violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento di ANAC, bensì nella competenza di un'altra autorità amministrativa o di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione europea, essa viene archiviata perché inammissibile, e trasmessa, per gli eventuali seguiti di competenza, all'autorità giudiziaria nel primo caso, alle altre autorità ovvero agli altri organismi o enti nel secondo, evidenziando che si tratta di una segnalazione *whistleblowing* e che si dovranno adottare le cautele necessarie al rispetto delle disposizioni previste dalla normativa.

Fuori dai casi di inammissibilità *supra* detti, le segnalazioni di illeciti vengono istruite dagli uffici di vigilanza interni di ANAC, competenti *ratione materiae*, ai sensi dei relativi regolamenti di vigilanza.

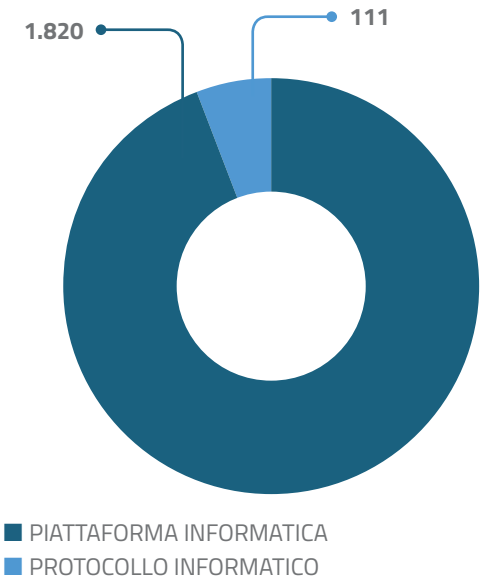
In ogni caso, l'Autorità provvede a dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, entro sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento, comunicando: l'archiviazione predisposta o che si intende predisporre, la trasmissione all'autorità competente già effettuata o che si intende effettuare o, ancora, l'attività istruttoria già svolta o in corso di svolgimento.

Laddove nel suddetto arco temporale non sia stata comunicata la determinazione definitiva sul seguito della segnalazione, il segnalante verrà comunque informato, seppure successivamente, dell'esito finale della gestione, che può consistere nell'archiviazione diretta, nelle risultanze istruttorie o nella trasmissione alle autorità competenti.

6.7.2. I dati sull'attività di vigilanza

Nel corso dell'anno 2025 sono stati aperti n. 1.931 fascicoli nell'ambito delle attività di vigilanza in materia di *whistleblowing,* di cui n. 1.820 acquisiti tramite piattaforma informatica e n. 111 acquisiti mediante protocollo informatico.

Figura 6.4
Segnalazioni di illecito/ comunicazioni di misure ritorsive per canale di segnalazione ANAC anno 2025

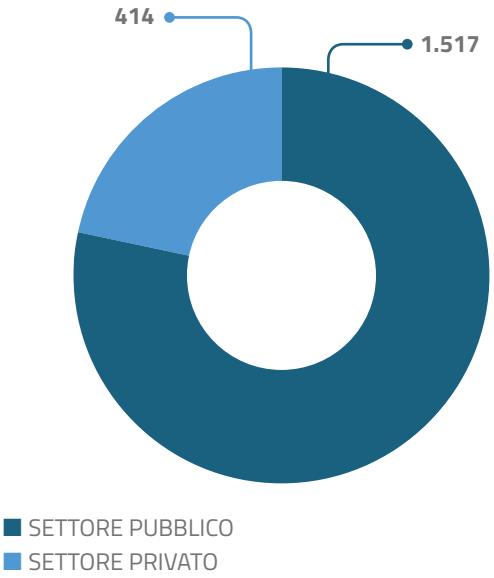


Fonte ANAC

Muovendo ora dal dato complessivo dei fascicoli, è interessante notare che, dei n. 1.931 fascicoli aperti, n. 1.517 hanno ad oggetto questioni trasmesse da segnalanti del settore pubblico e n. 414 da segnalanti del settore privato.

Tali indici numerici rivelano che, per quanto vi sia un maggiore utilizzo dell'istituto nel settore pubblico, la cultura della segnalazione non incontra particolari resistenze anche all'interno del settore privato.

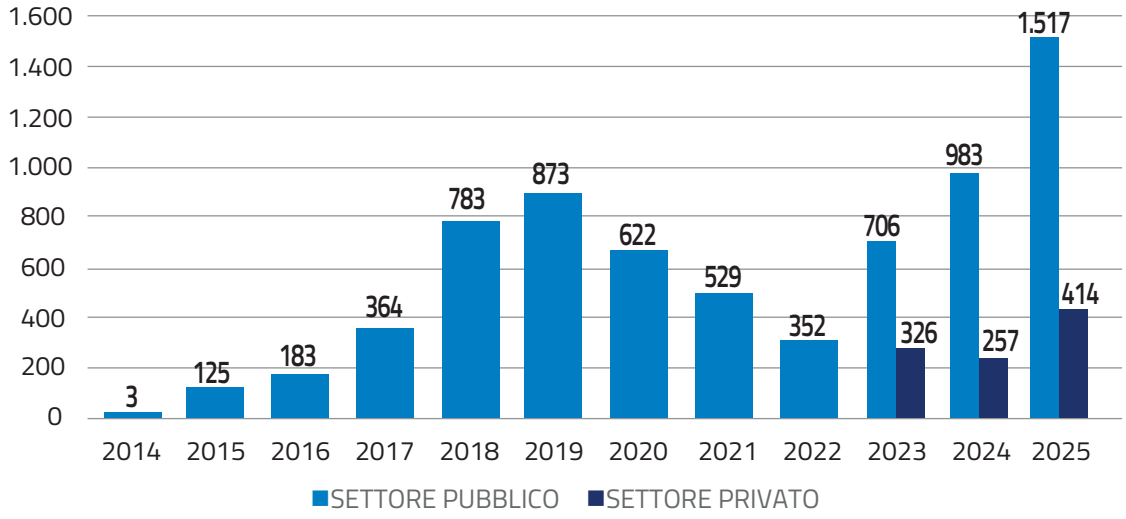
Figura 6.5
Segnalazioni di illecito/ comunicazioni di misure ritorsive per settore di provenienza dell'illecito anno 2025



Fonte ANAC

Nel grafico che segue è riportata la serie storica relativa al periodo 2014-2025 delle segnalazioni esterne pervenute ad ANAC, suddivise per settore, dalla quale si può evincere come, in corrispondenza degli anni di entrata in vigore di una nuova disciplina normativa (2017 e 2023), si sia registrato un incremento sostanziale delle stesse, segno di una rinnovata fiducia nell'istituto determinata dagli interventi legislativi volti ad assicurare l'*enforcement* della tutela dei *whistleblowers.*

Figura 6.6 | Segnalazioni di illecito/comunicazioni di misure ritorsive per settore di provenienza dell'illecito periodo 2014 - 2025



Fonte ANAC

Delle segnalazioni pervenute nell'anno 2025, un numero rilevante (pari a n. 460) risulta già archiviato o da archiviare per improcedibilità, in quanto non sono state rilevate le condizioni per l'effettuazione delle segnalazioni esterne disciplinate dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 24/2023. Tale rilevante numero evidenzia la necessità di una maggiore attività formativa in merito al corretto utilizzo dei canali di segnalazione previsti dalla normativa.

Dalla preistruttoria delle segnalazioni procedibili, invece, è emerso quanto segue:

1) n. 607 fascicoli sono stati classificati come inammissibili, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, lettere a), d) e g) del Regolamento, in quanto risultati manifestamente infondati, privi di una descrizione puntuale e circostanziata delle presunte condotte segnalate ovvero connotati da una lieve entità delle violazioni rappresentate;
2) n. 397 fascicoli sono stati classificati anch'essi come inammissibili ai sensi dell'articolo 8, comma 4, lettera c), del citato Regolamento, in quanto le questioni segnalate esulavano dall'ambito oggettivo di intervento di ANAC; detti fascicoli sono stati pertanto trasmessi, nel rispetto della riservatezza, alle Autorità amministrative e/o giudiziarie competenti;
3) n. 467 fascicoli sono risultati ammissibili e, conseguentemente, sono oggetto di approfondimento da parte degli uffici di vigilanza di ANAC.

Come per gli anni precedenti, le violazioni hanno riguardato principalmente l'ambito degli appalti pubblici, quello delle procedure concorsuali, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di *maladministration*, talvolta anche con ricadute penali.

Le categorie di enti più segnalate sono: le amministrazioni comunali, le Aziende sanitarie locali, le Istituzioni scolastiche, le Università, le Province e le Città metropolitane, gli enti di ricerca. Per converso, più esigue risultano le segnalazioni relative alle amministrazioni centrali, alle autorità amministrative indipendenti, alle Agenzie fiscali e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Come sopra anticipato, giova ribadire che per tutti i fascicoli oggetto di trattazione da parte degli uffici interni di ANAC o di trasmissione alle diverse Autorità giudiziarie/amministrative ritenute competenti, è assicurata la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, con l'anonimizzazione, di volta in volta, dei dati identificativi dell'autore della segnalazione nonché di ogni informazione dalla quale, direttamente o indirettamente, si possa risalire alla relativa identificazione.

6.7.3. Le segnalazioni di illeciti e le comunicazioni di ritorsioni

Si riportano di seguito alcuni dei casi trattati nell'ambito dell'attività di vigilanza in materia di *whistleblowing* svolta dall'Autorità nell'anno 2025, concentrando l'attenzione non solo sui profili patologici relativi alla possibile commissione di ritorsioni ai danni dei segnalanti, ma anche sugli esiti positivi derivanti dalla gestione di segnalazioni risultate fondate, che hanno quindi svolto un ruolo decisivo nella prevenzione delle violazioni e nella salvaguardia del benessere della società.

6.7.3.1. Il principio di rotazione nell'affidamento diretto di contratti pubblici

Un primo caso riguarda la segnalazione di un dipendente comunale, che ha riferito che l'amministrazione presso cui prestava servizio aveva affidato una serie di servizi di consulenza e di gestione tributi frazionando artificiosamente l'appalto e violando, negli anni, il principio di rotazione.

Ricevuto l'esposto, la questione è stata ricondotta nell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 24/2023 e tutta la documentazione, opportunamente anonimizzata, è stata trasmessa al competente ufficio di vigilanza interno di ANAC che ha svolto una specifica istruttoria al fine di ricostruire le modalità di svolgimento delle procedure di affidamento diretto e di applicazione del principio di rotazione – che, come noto, comporta il divieto di affidare al medesimo contraente commesse rientranti nello stesso settore di servizi.

All'esito dell'istruttoria, è stato rilevato il reiterato ricorso, da parte del Comune, all'affidamento diretto sempre in favore del medesimo operatore economico, anche in procedure di affidamento dei contratti pubblici ulteriori rispetto a quelle oggetto di segnalazione.

Nello specifico si osservava che, nei casi di specie, pur essendo ammissibile il ricorso all'affidamento diretto, trovavano applicazione i principi generali previsti dal Codice dei contratti pubblici[22], tra i quali proprio il principio di rotazione.

Veniva, quindi, chiarito che, nell'ipotesi dell'affidamento diretto privo di confronto competitivo, il principio di rotazione viene in rilievo come "rotazione degli affidamenti", nel senso che la stazione appaltante è tenuta a ruotare gli operatori economici cui affidare direttamente il contratto.

Per di più, in tutti i casi in cui la stazione appaltante intenda derogare al suddetto principio, è richiesto un onere motivazionale stringente alla stregua del quale devono essere illustrate le ragioni per cui non risultino alternative praticabili ad un nuovo affidamento al precedente operatore economico, ovvero che le alternative possibili siano assolutamente illogiche o di non percorribilità economica.

Nel caso di specie, è risultato che, con modalità reiterate e protrattesi nel tempo, l'amministrazione aveva affidato sempre le stesse tipologie di servizi allo stesso soggetto, violando le disposizioni codicistiche, in assenza di una intrinseca peculiarità dei servizi esaminati.

Tali conclusioni sono state comunicate al segnalante.

6.7.3.2. L'illegittima riparametrazione dei punteggi in una procedura concorsuale

Un'ulteriore segnalazione trattata da ANAC è stata quella relativa a presunte irregolarità relative a una procedura concorsuale indetta da un'amministrazione comunale.

In particolare, il segnalante ha riferito che i membri della commissione di concorso avevano effettuato una illegittima riparametrazione dei punteggi, non prevista nel bando, al fine di favorire un determinato candidato.

Nel caso di specie, dalla lettura del verbale della commissione esaminatrice è stato possibile evincere che - in assenza della citata riparametrazione - nessun candidato avrebbe raggiunto la valutazione minima per poter accedere alla prova orale. Di converso, grazie alla arbitraria variazione dei punteggi effettuata dalla commissione, tutti i partecipanti sarebbero stati impropriamente ammessi alla successiva prova d'esame.

Ricondotta la segnalazione nell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 24/2023, tutta la documentazione, opportunamente anonimizzata, è stata trasmessa all'Ispettorato del Dipartimento della Funzione Pubblica, alla Procura della Repubblica, nonché alla Procura della Corte dei conti territorialmente competenti.

L'Ispettorato del Dipartimento della Funzione Pubblica, a conclusione dell'istruttoria svolta, ha rappresentato che risultavano confermati i profili di irregolarità della procedura concorsuale per violazione del bando di concorso e dei principi che presiedono al pubblico concorso secondo le previsioni dell'articolo 97 della Costituzione. Gli esiti della verifica svolta sono stati, quindi, sottoposti alla valutazione della competente Corte dei conti.

6.7.3.3. Le misure organizzative di natura ritorsiva

Con riferimento ai n. 7 procedimenti sanzionatori avviati a seguito di presunte comunicazioni di misure ritorsive, si riporta di seguito l'unico caso definito, nell'anno 2025, con una sanzione pecuniaria irrogata nei confronti del responsabile delle ritorsioni accertate.

Con delibera ANAC n. 337 del 9 settembre 2025, è stata infatti dichiarata la natura ritorsiva, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute nell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, applicabile *ratione temporis*, delle misure adottate dal direttore di un ente sanitario nei confronti di un medico.

All'esito dell'istruttoria condotta nell'ambito del procedimento sanzionatorio, è emerso che il direttore dell'ente sanitario aveva adottato una serie di misure organizzative aventi effetti negativi, diretti e indiretti, nella sfera giuridica di un medico che, in precedenza, aveva segnalato condotte di rilevanza penale e contabile, idonee a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa, nonché l'immagine dell'amministrazione di appartenenza.

22 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*.

L'Autorità ha ritenuto che il firmatario delle misure organizzative non avesse dimostrato la sussistenza di valide ragioni, estranee alle segnalazioni, che potessero escludere la natura ritorsiva delle stesse e ha affermato che «la violazione è da ritenere di particolare gravità in quanto i comportamenti posti in essere dal [Direttore] sono stati molteplici e reiterati in un ampio arco temporale, avendo essi, peraltro, cagionato un apprezzabile danno nella sfera giuridica del segnalante. In considerazione del ruolo professionale rivestito dall'autore della violazione, la sanzione non può ritenersi 'effettiva' e realmente afflittiva se determinata nel minimo dell'ammontare previsto dal citato art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001» e, pertanto, è stata irrogata una sanzione pari a 16.000 euro.

6.8. LA VIGILANZA SULL'IMPARZIALITÀ DEI FUNZIONARI PUBBLICI

Come è noto, nel nostro ordinamento, l'imparzialità dei funzionari pubblici viene assicurata mediante una generale disciplina del conflitto di interessi che impone obblighi dichiarativi e di astensione a carico di quei pubblici dipendenti che si trovino in situazioni di potenziale conflitto e l'imposizione di specifici divieti di conferimento di incarichi a determinati soggetti individuati dal legislatore come idonei a sviare, almeno potenzialmente, il perseguimento dell'interesse pubblico.

Con riferimento alla prima modalità di prevenzione dei conflitti di interessi, l'Autorità è chiamata ad accertare, su istanza di parte, l'adozione e l'attivazione da parte delle pubbliche amministrazioni dei presìdi necessari a prevenire e gestire eventuali ipotesi di conflitto, come individuati innanzitutto dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013[23] e, in secondo luogo, dalle regole che ogni amministrazione stabilisce al proprio interno mediante l'adozione degli specifici Codici di comportamento e dei Piani di prevenzione della corruzione (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), etc.).

In materia di conferimento di incarichi pubblici ANAC svolge, su segnalazione o su iniziativa d'ufficio, l'attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni legislative in materia di inconferibilità e incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013 e sul divieto di *pantouflage*, in virtù del combinato disposto dell'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001, e dell'articolo 21 del citato decreto legislativo n. 39/2013.

Nell'ambito di questa attività, la scorsa annualità ha visto l'avvio di circa n. 150 fascicoli, la metà dei quali ha riguardato possibili violazioni delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità contenute nel decreto legislativo n. 39/2013. Più nello specifico, il 33% di questi è stato relativo alla materia delle inconferibilità e il 18% a quella delle incompatibilità.

Il 15% dei fascicoli istruiti ha riguardato la materia del *pantouflage*, su cui l'Autorità nel corso del 2025 ha avviato l'attività di vigilanza a seguito dell'entrata in vigore delle Linee guida n. 1/2024 e del nuovo Regolamento di vigilanza e sanzionatorio in materia di violazione dell'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001, entrato in vigore il 19 dicembre 2024[24].

L'ulteriore 21% dei fascicoli istruiti ha riguardato, invece, la materia del conflitto di interessi; mentre la restante quota del 13% ha avuto ad oggetto la trattazione di questioni di interpretazione giuridica di norme introdotte e/o modificate dal legislatore (con particolare riferimento all'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013 oggetto - come abbiamo visto al paragrafo 5.1.4. di questa relazione e come vedremo più nel dettaglio *infra* - di plurimi interventi normativi) e lo svolgimento di attività in collaborazione con altri enti istituzionali (a titolo esemplificativo: Guardia di Finanza, Corte dei conti, etc.).

23 Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".*

24 *Linee guida n. 1 - 2024 in tema di c.d. divieto di pantouflage – art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*, adottate con delibera ANAC n. 493 del 25 settembre 2024, e *Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*, adottato con delibera ANAC n. 493 *bis* del 25 settembre 2024 *pubblicata nella* Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 296 del 18 dicembre 2024.

6.8.1. L'evoluzione dell'attività di vigilanza nel periodo 2021-2025

Nel quinquennio 2021-2025 l'attività di vigilanza in materia di inconferibilità, incompatibilità, *pantouflage* e conflitto di interessi si è caratterizzata per una sostanziale stabilità quantitativa dei fascicoli trattati, accompagnata però da una progressiva, quanto significativa, rimodulazione delle materie oggetto di vigilanza.

Nel 2021 l'attività si è concentrata in modo preponderante sulle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità, che complessivamente rappresentavano circa i due terzi dei fascicoli trattati, con una netta prevalenza delle inconferibilità. Il conflitto di interessi era presente soprattutto come ambito di supporto e di verifica collaborativa nei confronti delle amministrazioni, mentre il *pantouflage* costituiva un filone ancora del tutto marginale, tenuto conto delle difficoltà interpretative e dei vuoti normativi che hanno reso necessaria l'adozione di appositi atti di carattere generale da parte dell'Autorità, dopo l'intervento della giurisprudenza che ha riconosciuto ad ANAC il potere di vigilanza e il conseguente potere sanzionatorio in materia di violazione del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001 (Consiglio di Stato, sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019, e Corte di Cassazione, ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021).

Nel 2022, 2023 e 2024 si è registrata una lieve flessione percentuale delle questioni trattate in materia di inconferibilità e incompatibilità, a fronte del maggior rilievo quantitativo assunto dalle questioni relative alla materia del conflitto di interessi, soprattutto sotto forma di segnalazioni e richieste di verifica sull'attivazione dei presìdi interni da parte delle amministrazioni. Tale andamento è stato letto quale conseguenza di una crescente sensibilità degli *stakeholders* e delle amministrazioni verso i profili di imparzialità sostanziale e di percezione della stessa. Nel contempo, è stata rafforzata l'attività di vigilanza d'ufficio, in particolare nei confronti delle società *in house*.

Nel complesso, l'analisi delle attività svolte tra il 2021 e il 2024 mostra una transizione da un modello di vigilanza prevalentemente incentrato sulle cause formali di preclusione agli incarichi (inconferibilità e incompatibilità) verso un modello più ampio e integrato, nel quale hanno assunto peso crescente il conflitto di interessi e, in prospettiva, il *pantouflage*, come strumenti di presidio dell'imparzialità sostanziale dell'azione amministrativa e della fiducia degli *stakeholders*. Questa evoluzione segnala il passaggio da una logica prevalentemente "interdittiva" a una logica sempre più orientata alla prevenzione, alla gestione del rischio e al supporto organizzativo alle amministrazioni.

Il *pantouflage* ha cominciato ad assumere rilievo sistemico crescente a partire dalla fine del 2024, con l'entrata in vigore delle Linee guida n. 1/2024 e del nuovo Regolamento di vigilanza e sanzionatorio, che hanno dato nuovo impulso alla vigilanza in materia, soprattutto dai primissimi mesi del 2025.

Le inconferibilità e incompatibilità nel 2025 sono rimaste centrali, rappresentando ancora il 50% dell'attività di vigilanza in materia di conferimento di incarichi pubblici, anche se nella seconda metà dell'anno si è assistito ad un ridimensionamento del numero dei fascicoli aventi ad oggetto questa materia, conseguente all'avvenuta abrogazione, dapprima del comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013 (a seguito dell'entrata in vigore, in data 25 febbraio 2025, del decreto-legge n. 25/2025[25]), e poi dell'intera disposizione (a seguito dell'entrata in vigore, in data 24 agosto 2025, della legge n. 122/2025[26]). Tale circostanza ha determinato la necessità di affrontare questioni interpretative cruciali, con particolare riferimento all'applicabilità della norma ai conferimenti di incarichi avvenuti prima dell'entrata in vigore della suddetta novella, tenendo conto del principio del *tempus regit actum*.

Il conflitto di interessi, che nel periodo 2022-2024 aveva mostrato un *trend* di crescita costante, nel 2025 si è consolidato come area strutturale di intervento, soprattutto in chiave preventiva e collaborativa. L'attenzione si è concentrata sempre più sull'effettività dei presìdi organizzativi (dichiarazioni, astensioni, controlli interni), piuttosto che sulla specifica analisi formale delle situazioni di conflitto che, come noto, rientra nelle competenze delle singole amministrazioni.

25 Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante *"Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni"*, convertito, con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69.
26 Legge 8 agosto 2025, n. 122, recante *"Disposizioni in materia di composizione di giunte e consigli regionali e di incompatibilità"*.

6.8.2. Le novità normative e giurisprudenziali sulla disciplina delle inconferibilità

L'attività di vigilanza di ANAC sulle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013, nell'anno 2025, ha risentito delle numerose e rilevanti novità intervenute in materia, sia a livello giurisprudenziale che a livello normativo, cui si è fatto cenno *supra* e con riferimento alle quali sono anche emerse criticità oggetto di specifici atti di segnalazione a Governo e Parlamento[27].

Con la legge n. 21/2024[28] (in vigore dal 27 marzo 2024), il legislatore ha innanzitutto limitato la portata applicativa della fattispecie di inconferibilità prevista dall'articolo 4, del decreto legislativo n. 39/2013, che prevede il divieto di conferimento di incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati ovvero a soggetti che abbiano svolto in proprio attività professionali se regolate o finanziate dall'ente conferente. Il periodo di raffreddamento tra l'incarico in provenienza e quello in destinazione è, infatti, stato ridotto da due ad un anno.

Inoltre, con la medesima novella legislativa, è stato introdotto il nuovo comma 1-*bis* della disposizione in esame, che prevede una causa di esclusione dell'inconferibilità nel caso in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale svolta in precedenza abbiano avuto carattere occasionale o non esecutivo o di controllo e a condizione che siano stati adottati presìdi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interessi.

Nel corso dell'anno 2025, anche l'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013, dedicato alle inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale, è stato interessato da plurimi interventi normativi che hanno portato, in conclusione, alla integrale abrogazione delle fattispecie di inconferibilità ivi previste.

Tale disposizione, in precedenza, era stata oggetto anche del sindacato di costituzionalità della Corte costituzionale che, con sentenza 4 giugno 2024, n. 98, aveva dichiarato la violazione della legge delega e, dunque, dell'articolo 76 della Costituzione, degli articoli 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo n. 39/2013, *"...nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale)"*.

La parziale abrogazione della fattispecie di cui al comma secondo della disposizione in esame, provocava, ad avviso di ANAC, un'aporia rispetto alla speculare ipotesi di inconferibilità prevista nel comma 1 della disposizione stessa, che si differenzia da quella dichiarata incostituzionale unicamente per l'ambito territoriale di riferimento. Tanto che l'Autorità ne ha sospeso l'applicazione ed ha segnalato al legislatore la necessità di intervenire per ristabilire l'equità del sistema (cfr. atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 10 luglio 2024[29]).

Successivamente, il legislatore è intervenuto sulla disposizione in esame con il decreto-legge n. 202/2024[30], il cui articolo 21, comma 5-*quienquies* – introdotto in sede di conversione –, ha disposto l'abrogazione dell'intero comma secondo dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013, con le ulteriori ricadute negative sul sistema delle inconferibilità/incompatibilità che l'Autorità ha esplicitato nell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 26 marzo 2025 (vedi *supra* al paragrafo 2.2.1.1. di questa relazione).

---

27 Si fa riferimento agli atti di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 26 marzo 2025 e n. 3 del 23 luglio 2025 di cui si è tratto nei paragrafi 2.2.1.1. e 2.2.1.2. della presente relazione.

28 Legge 5 marzo 2024, n. 21, *"Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile, per la modifica delle disposizioni del codice di procedura civile in materia di arbitrato societario, nonché per la modifica di ulteriori disposizioni vigenti al fine di assicurarne il miglior coordinamento, nonché delega al Governo per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998"*, il cui articolo 21, comma 2, ha ridotto da due ad un anno il periodo di raffreddamento previsto per la fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 4, decreto legislativo n. 39/2013, e ha introdotto due nuovi commi (1-*bis* e 1-*ter*).

29 Atto di segnalazione n. 2 del 10 luglio 2024, *In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante* "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012"*, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024*, approvato con delibera ANAC n. 354 del 10 luglio 2024. Per il contenuto di tale segnalazione si rinvia alla trattazione contenuta nella relazione dello scorso anno.

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

Inoltre, con il decreto-legge n. 25/2025 è stato introdotto un nuovo comma 2-*bis* all'articolo 2 del decreto legislativo n. 39/2013, che ha ulteriormente ridotto il perimetro applicativo della fattispecie di inconferibilità di cui al successivo articolo 7, comma 1, lettera b), alle sole ipotesi di incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato (affidati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 o ai sensi dell'articolo 110 del Testo unico degli enti locali[31].

Infine, l'articolo 2 della legge n. 112/2025 ha disposto l'integrale abrogazione, a decorrere dal 24 agosto 2025, dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 39/2013, con conseguente inapplicabilità del regime ivi contenuto ai conferimenti di incarichi avvenuti dopo l'entrata in vigore dell'abrogazione; tuttavia, in ragione del susseguirsi degli interventi modificativi, il *dies a quo* di abrogazione non risulta unitario, ma distinto per ciascuna fattispecie (all'epoca) contenuta nella disposizione in questione.

Come precisato nella citata delibera ANAC n. 464 del 26 novembre 2025[32], l'Autorità ritiene, infatti, operanti i princìpi generali dell'irretroattività della legge e del *tempus regit actum*, che impongono di vagliare la legittimità degli atti amministrativi sulla base della disciplina vigente al momento della loro adozione: l'*actum*, in tal caso, è il provvedimento di conferimento dell'incarico (cfr. per maggiori dettagli in merito all'individuazione della normativa applicabile il § 2.7. del PNA 2025).

A completamento della descrizione delle modifiche normative che hanno interessato la disciplina delle inconferibilità/incompatibilità, occorre evidenziare che il citato decreto-legge n. 25/2025 è intervenuto anche sulla fattispecie di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 39/2013 - che stabilisce l'incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali - con il nuovo comma 4-*bis*, che esclude l'applicazione del divieto nei confronti dei dipendenti di ruolo di livello dirigenziale della stessa amministrazione o dello stesso ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che conferisce l'incarico[33].

6.8.3. L'inconferibilità per provenienza da ente privato regolato o finanziato da ente pubblico

Tra i casi più rilevanti in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi trattati nel corso dell'anno 2025, vi è quello oggetto della delibera ANAC n. 436 del 5 novembre 2025, avente ad oggetto la possibile violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 39/2013, che vieta, tra l'altro, il conferimento di incarico di amministratore di ente pubblico a coloro che nell'anno precedente abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico.

L'istruttoria svolta è stata incentrata sulla possibilità di ricondurre una Federazione sportiva nazionale tra gli enti di diritto privati regolati o finanziati, secondo la definizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, lettera d), del decreto legislativo n. 39/2013, il quale richiede l'accertamento della sussistenza di tre requisiti: svolgimento di funzioni di regolazione dell'attività principale dell'ente che comportino l'esercizio di poteri di vigilanza, controllo o certificazione; partecipazione minoritaria al capitale dell'ente; finanziamento delle attività dell'ente stesso.

L'Autorità ha esaminato in maniera approfondita il quadro normativo che regola l'attività della Federazione in questione e, anche sulla base di alcune pronunce della Corte di giustizia europea e del Consiglio di Stato su questioni correlate, ha concluso che i poteri cui la richiamata disposizione fa riferimento non sono necessariamente correlati alla gestione dell'ente, ma hanno una declinazione diversa.

Pertanto, lo svolgimento di funzioni di regolazione dell'attività principale – che comportino, anche (dunque non solo) attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione – non è necessariamente traducibile nell'esercizio di un potere di gestione o di un potere comunque idoneo a comprimere in modo significativo l'autonomia gestionale dell'ente c.d. "regolato".

In merito, l'Autorità – all'esito delle attività istruttorie – ha dunque ritenuto che la Federazione sportiva in questione sia sottoposta a una serie di poteri esercitati da parte di un altro organismo.

---

31 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*.
32 *Delibera di carattere generale sull'esercizio del potere di vigilanza e accertamento, da parte del RPCT e dell'ANAC, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al d.lgs. n. 39 del 2013*, approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 26 novembre 2025.
33 Queste ulteriori modifiche alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 39/2013 sono state oggetto dell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 3 del 23 luglio 2025, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo 2.2.1.2. di questa relazione).

Tali poteri sono stati ritenuti idonei a "regolare" in senso ampio l'attività della Federazione, oltre che a comportare l'esercizio di un controllo sull'attività della stessa in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica.

Pertanto, la presenza di una serie di poteri di tal fatta, pur nel rispetto dell'autonomia gestionale di una Federazione, sono apparsi rilevanti al fine di ritenere la stessa come un ente regolato o finanziato ai sensi del decreto legislativo n. 39/2013.

6.8.4. L'inconferibilità per provenienza da attività professionale regolata o finanziata da ente pubblico

La fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 39/2013 è stata oggetto anche di altre delibere adottate nel 2025, tra le quali assumono particolare rilievo le delibere ANAC n. 38 del 5 febbraio 2025 e n. 157 del 16 aprile 2025.

Più nel dettaglio, con la prima delle citate delibere, l'Autorità ha accertato la violazione della disposizione in questione rispetto al conferimento di un incarico dirigenziale esterno presso il settore tecnico di un Comune, affidato a colui che negli anni precedenti aveva svolto attività professionale stabile a favore dello stesso ente comunale.

In particolare, l'istruttoria si è focalizzata sulla verifica della sussistenza del requisito richiesto dalla lettera c) del comma primo della richiamata disposizione, ossia che l'incarico dirigenziale fosse o meno relativo allo stesso settore o ufficio comunale che aveva esercitato i poteri di regolazione e finanziamento dell'attività professionale svolta in provenienza dal soggetto in questione. È stato, quindi, necessario verificare se all'incarico dirigenziale fossero riconducibili poteri idonei a produrre effetti nei confronti dell'attività professionale medesima.

Il caso in esame ha, invero, presentato delle peculiarità legate alla circostanza che la struttura dell'ente fosse stata modificata e riorganizzata nel corso degli anni, tale per cui nel momento in cui l'interessato esercitava l'attività professionale era presente un unico ufficio tecnico comunale, mentre successivamente l'ufficio era stato sdoppiato.

L'Autorità ha ritenuto, sulla base della documentazione in atti, che si trattasse dell'ufficio tecnico, suddiviso per materie omogenee, ma in ogni caso attinenti alle materie tecniche tipiche degli uffici tecnici. Non si è, pertanto, potuto escludere che l'interessato, nella sua funzione di responsabile di un'area tecnica, fosse titolare di poteri idonei ad incidere nel processo di formazione della decisione di regolazione dell'attività tecnica dell'ente, genericamente intesa.

Con la successiva delibera n. 157/2025, l'Autorità ha accertato la sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 39/2013, con riguardo all'assunzione di un incarico di presidente di un'azienda speciale a favore di colui che negli anni immediatamente precedenti aveva ricoperto l'incarico di consulente stabile in un ente di diritto privato finanziato dal medesimo Comune che successivamente aveva conferito l'incarico presso la suddetta azienda.

Dopo aver ribadito l'applicazione del principio del *tempus regit actum* rispetto alla modifica della disposizione in questione a seguito dell'entrata in vigore, il 27 marzo 2024, della citata legge n. 21/2024 - in quanto incarico conferito in data antecedente alla novella legislativa -, è stato, altresì, chiarito che, contrariamente alla tesi di parte secondo cui la previsione introdotta dal nuovo articolo 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 39/2013, assumerebbe mero valore interpretativo di una disposizione già esistente, la conferibilità o la non conferibilità dell'incarico è una valutazione che deve essere condotta *ex ante* dall'ente conferente e che, perciò, rimane cristallizzata al momento dell'attribuzione dello stesso, non potendo incidere su di essa circostanze successive o situazioni sopravvenute, neppure di tipo normativo.

L'istruttoria ha, quindi, condotto a considerare sussistenti tutti i requisiti richiesti per il verificarsi della fattispecie di inconferibilità, tra cui quello, rilevante per il caso in esame, del rapporto di finanziamento tra il Comune conferente e la società privata di provenienza. È stato, in particolare, oggetto di attento scrutinio il rapporto esistente tra il totale del dato percentuale dell'incidenza sul valore della produzione totale della società e l'apporto finanziario del Comune, il cui esito ha fatto emergere che la percentuale di contribuzione da parte del Comune risultava essere consistente, raggiungendo il 22% del totale. Si è, inoltre, dato conto che il rapporto intercorreva da circa 12 anni, determinando stabilità e continuità.

6.9. LA VIGILANZA SUL DIVIETO DI *PANTOUFLAGE*

Come anticipato, l'elemento di maggiore novità del 2025 è rappresentato dalla piena operatività della vigilanza e della funzione sanzionatoria in materia di *pantouflage*, resa possibile dall'entrata in vigore delle Linee guida n. 1/2024 e del nuovo Regolamento sanzionatorio. L'Autorità ha quindi avviato i procedimenti in materia, in contraddittorio con gli enti e i soggetti interessati, culminati nell'adozione delle prime delibere di accertamento della violazione del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001. Questo ha segnato un passaggio rilevante rispetto agli anni precedenti, in cui il *pantouflage* aveva avuto un ruolo marginale e prevalentemente teorico o interpretativo.

Tra le pronunce adottate in materia, con la delibera ANAC n. 369 del 1° ottobre 2025 è stata accertata, per la prima volta, la violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un *ex* dipendente di un'amministrazione comunale che, dopo pochi giorni dall'avvenuta presentazione delle dimissioni al Comune, è stato assunto da una società privata, già affidataria di un appalto comunale da lui stesso firmato.

Più nello specifico, l'Autorità ha accertato la violazione del divieto di *pantouflage*, per le ragioni che seguono: l'ente e l'incarico di provenienza rientravano nell'ambito soggettivo applicativo della norma; l'*ex* dipendente aveva esercitato poteri autoritativi e negoziali per conto dell'amministrazione comunale, firmando negli ultimi tre anni di servizio antecedenti l'interruzione del rapporto, un affidamento a favore di una società privata presso la quale successivamente assumeva servizio; l'assunzione presso detta società integrava lo svolgimento di attività lavorativa presso il soggetto privato destinatario dell'atto di affidamento da parte del Comune.

Le difese e le argomentazioni addotte sia dall'*ex* dipendente sia dalla società (assenza di dolo/colpa, dimissioni per ragioni personali, affidamento per rotazione) sono state ritenute irrilevanti dall'Autorità, poiché il divieto di *pantouflage* opera in modo oggettivo, indipendentemente dalle intenzioni; la nullità del contratto è un effetto legale automatico; l'ignoranza o la mancanza di dolo non escludono la violazione.

La delibera ha, quindi, dichiarato la nullità del contratto di lavoro tra l'*ex* dipendente comunale e la società, il divieto per la società di contrattare con il Comune in questione per tre anni e l'obbligo di restituzione degli eventuali compensi percepiti dalla società.

Sempre in materia di accertamento della violazione del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001, nel corso dell'anno 2025, ANAC ha adottato anche la delibera n. 326 del 30 luglio 2025.

Nell'ambito dell'istruttoria svolta, dando concreta applicazione ai principi ermeneutici indicati nelle Linee guida n. 1/2024, è stata esaminata la valenza probatoria - nella logica di qualificarlo quale esercizio di poteri autoritativi e negoziali - della sottoscrizione di un "verbale di verifica di conformità" ai sensi dell'articolo 116 del Codice dei contratti pubblici da parte di un *ex* funzionario pubblico nei confronti della società che, successivamente alla cessazione del servizio, lo ha assunto. Come noto, infatti, condizione per l'applicazione del divieto di *pantouflage* è che il soggetto, nei tre anni precedenti la cessazione, abbia svolto attività autoritativa o negoziale in rappresentanza della pubblica amministrazione di provenienza nei confronti del soggetto privato presso il quale intende assumere servizio.

La delibera, pur riconoscendo la rilevanza strategica rivestita dalla dichiarazione di conformità/regolare esecuzione nell'economia del contratto di fornitura e, perciò, la sua potenziale valenza come atto negoziale nella fattispecie amministrativa, ha disposto l'archiviazione della questione, poiché l'atto riferibile all'interessato non poteva tecnicamente inquadrarsi come "certificato di verifica di conformità" né, in generale, come atti di collaudo, mancandone gli elementi formali e sostanziali caratterizzanti (tra cui, ad esempio, la controfirma e l'accettazione dei rappresentanti della società esecutrice).

La citata delibera assume comunque interesse nell'ambito della materia in esame in quanto concorre, assieme alle altre, alla graduale definizione degli atti e dei provvedimenti che assumono importanza strategica e probatoria nella logica *de qua* rispetto a quelli che risultano, al contrario, inquadrabili come meri atti interni, privi dell'efficacia modificativa richiesta.

6.10. LA VIGILANZA SUI CONFLITTI DI INTERESSI

6.10.1. Il conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici

Nel corso dell'anno 2025, l'attività di vigilanza sui casi di conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici, disciplinato dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 36/2023, ha riservato particolare attenzione alla verifica del grado di osservanza degli obblighi dichiarativi connessi alle situazioni di conflitto e alla successiva gestione delle situazioni conflittuali emerse.

Tra le istruttorie svolte, l'Autorità ha esaminato una situazione di conflitto di interessi relativa ad alcuni affidamenti disposti da una Federazione nei confronti di una società riconducibile al Segretario generale della Federazione medesima, il quale rivestiva altresì il ruolo di Responsabile Unico di Progetto (RUP) nelle procedure in questione.

Con l'atto conclusivo del procedimento di vigilanza, l'Autorità ha chiarito e ribadito che tale circostanza comporta non soltanto una violazione della normativa in materia di conflitto di interessi, ma denota più in generale una carenza di presidi per la corretta prevenzione e gestione dei potenziali conflitti di interesse in relazione ai processi acquisitivi, in difformità rispetto a quanto indicato negli atti di indirizzo e regolazione in materia, segnatamente nei PNA 2022 e 2025.

6.10.2. Le incompatibilità dei membri dei Collegi consultivi tecnici

Nel corso dell'anno 2025, l'attività di vigilanza dell'Autorità ha avuto ad oggetto anche la disciplina delle incompatibilità rilevate nell'ambito della costituzione dei Collegi consultivi tecnici (CCT), gli organi, composti da tre o cinque esperti, volti a prevenire o risolvere tempestivamente le controversie o le criticità di natura tecnica che possono insorgere nell'ambito dell'esecuzione dei contratti pubblici tra la stazione appaltante e le imprese, con l'obiettivo di garantire celerità nella realizzazione dei lavori di rilevante importo e la corretta esecuzione dei lavori, servizi e forniture.

Come noto, la materia è stata in gran parte innovata ad opera del c.d. Correttivo appalti (decreto legislativo n. 209/2024[34]) che, rispetto alla disciplina previgente, ha introdotto diversi elementi di novità, peraltro applicabili, salvo diversa volontà delle parti, anche ai CCT già operanti alla data di entrata in vigore del correttivo (31 dicembre 2024), eccetto quelli di servizi/forniture già costituiti (articolo 225-*bis*, comma 5, del citato decreto).

In sintesi, la principale novità introdotta dal Correttivo appalti concerne, innanzitutto, l'ambito di applicazione dell'istituto, sempre facoltativo per i servizi e le forniture (nella versione previgente, la costituzione del Collegio era invece obbligatoria per affidamenti di servizi e forniture di importo superiore ad un milione di euro).

Altra novità di rilievo consiste nell'acquisizione del parere del CCT, oggi obbligatoria nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante, di risoluzione contrattuale, nonché per ogni vicenda tecnica o controversia insorta durante l'esecuzione del contratto di lavori.

Il decreto legislativo n. 204/2024 ha, poi, sostituito integralmente l'Allegato V.2 al Codice dei contratti pubblici, riscrivendo completamente la disciplina in materia di composizione, incompatibilità, funzionamento e compensi dei componenti dei CCT.

L'importanza del ruolo ricoperto dal CCT quale presidio preventivo per la gestione delle controversie tecniche è stata da ultimo evidenziata anche dal PNA 2025, che ha sottolineato la necessità di garantire l'effettiva indipendenza di giudizio e di valutazione dei componenti designati quali membri del Collegio, nel rispetto delle disposizioni in materia di requisiti di nomina e delle incompatibilità specifiche previste dal decreto legislativo n. 36/2023 (cfr. articolo 2 dell'Allegato V.2), del numero massimo di incarichi conferibili (cfr. articolo 5 dell'Allegato V.2) e di gestione del conflitto di interessi (cfr. articolo 16).

In ragione del ruolo particolarmente delicato assegnato all'organo nella composizione di controversie tecniche, le amministrazioni interessate dovrebbero garantire *"l'adozione di adeguate misure di prevenzione e gestione dei potenziali conflitti di interessi, delle possibili forme di collusione tra l'organo collegiale e le parti contrattuali o del superamento dei limiti degli incarichi assegnati (che comporta decadenza)"*, assicurando la parità di trattamento e la non

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

discriminazione nella fase di nomina, garantendo adeguate misure di trasparenza nella composizione dell'organo, nonché rispetto ai compensi erogati e alle decisioni assunte, anche attraverso l'inserimento di specifiche e adeguate misure di controllo e verifica sulle ipotesi di incompatibilità e decadenza previste dalla legge.

Proprio in relazione a tali profili delicati, nell'ambito di alcuni procedimenti di vigilanza, l'Autorità ha analizzato diverse casistiche concernenti controversie sulla nomina degli arbitri in relazione a presunte incompatibilità individuate dalla normativa vigente.

L'incompatibilità del componente cofirmatario dei rapporti di verifica e validazione del progetto esecutivo

Ad esempio, con la delibera n. 22 del 22 gennaio 2025, l'Autorità ha esaminato l'incompatibilità del membro designato dall'appaltatore che aveva preso parte alle attività di verifica e validazione del progetto esecutivo posto a base di gara dalla stazione appaltante (progetto che, peraltro, recepiva le migliorie proposte in fase di gara) risultando co-firmatario di tutti i rapporti di verifica. A seguito dell'avvio dell'istruttoria da parte di ANAC il membro del CCT risultato incompatibile è stato sostituito.

La legittimità della nomina regionale del componente per lavori finanziati con risorse PNRR

In relazione alle controversie insorte tra le parti sui procedimenti di nomina dei membri del Collegio, ANAC ha archiviato un esposto relativo alla legittimità della nomina regionale (e non ministeriale) del componente del CCT con funzioni di Presidente per lavori di realizzazione di un istituto scolastico, finanziati con risorse Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nel caso di specie, pur dubitando - in considerazione della fonte europea di finanziamento dell'opera - della legittimità della nomina regionale (e non ministeriale) del Presidente, l'Autorità ha osservato che sin dal momento dell'insediamento, nessuna parte ha contestato le determinazioni assunte dal Collegio o mosso censure in ordine alla composizione dello stesso, anche tenuto conto della circostanza per cui le determinazioni del CCT non hanno assunto, per espressa volontà delle parti, natura di lodo contrattuale ai sensi dell'articolo 808-*ter* del Codice di procedura civile.

Pertanto, anche valorizzando il carattere pretestuoso della segnalazione dell'operatore economico, l'esposto è stato archiviato ai sensi del Regolamento interno di vigilanza, in quanto qualsiasi intervento dell'Autorità sarebbe risultato non più attuale posto che le attività del CCT sono poi cessate in seguito alla risoluzione del contratto.

Il mancato rinnovo dell'accettazione dell'incarico di Presidente a seguito di dimissioni del predecessore

Con nota presidenziale del 17 luglio 2025, l'Autorità - sulla scorta della recente giurisprudenza che ha affermato la natura privatistica degli atti di nomina dei membri del CCT, riconducibile alla figura contrattuale del mandato - ha riscontrato una segnalazione trasmessa dall'Osservatorio del Collegio consultivo tecnico[35], affermando che l'articolo 3, comma 2, primo periodo, dell'Allegato V.2 al Codice dei contratti pubblici, individua nell'atto di accettazione dell'incarico da parte del Presidente designato il momento di regolare costituzione del Collegio.

Da ciò consegue che non sussistono profili di illegittimità in relazione alla validità della nomina del Presidente del CCT inizialmente disposta su concorde volontà delle parti, quando una di questa venga sostituita in seguito a dimissioni e il sostituto non confermi la volontà espressa dal predecessore.

---

35 Si tratta di un osservatorio permanente, costituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici per assicurare il monitoraggio dell'attività dei Collegi consultivi tecnici è stata prevista dall'articolo 6, comma 8-*bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che ne ha demandato l'istituzione ad apposito decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).
L'Osservatorio, anche avvalendosi del Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali del MIT, cura la tenuta di un apposito elenco dei soggetti esperti che possono essere nominati Presidenti dei CCT; può, inoltre, effettuare verifiche a campione per rilevare il mancato rispetto del principio di rotazione o degli altri requisiti richiesti per la nomina a membro o presidente del CCT, segnalando la violazione delle Linee guida alla stazione appaltante competente per l'adozione delle conseguenti determinazioni e all'Ordine professionale di appartenenza ove le inadempienze siano da ricondurre a condotte dei componenti del CCT; garantisce l'accesso da parte dei soggetti interessati ai sensi della legge n. 241/1990 e l'accesso civico ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013 ai dati in proprio possesso.
L'articolo 47 del decreto legislativo n. 36/2023 ha confermato l'istituzione dell'Osservatorio del Collegio consultivo tecnico quale organo costitutivo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e la composizione dell'Osservatorio nei medesimi termini già definiti dal decreto del MIT.

In proposito, l'Autorità ha evidenziato che, anche sul piano logico, se fosse sempre necessario un nuovo atto di assenso da parte del membro subentrante in luogo del dimissionario, ciascuna parte avrebbe il potere di paralizzare (o, peggio, inficiare *ex post*) le attività e le decisioni del CCT, semplicemente attraverso la sostituzione del membro designato e il mancato rinnovamento della volontà di confermare il Presidente già insediatosi.

La sottoscrizione di un accordo-quadro a seguito di procedura svolta da centrale unica di committenza

Infine, con nota del Presidente del 7 ottobre 2025, l'Autorità ha definito un procedimento di vigilanza avviato in relazione all'accertamento dell'incompatibilità dell'incarico di membro del CCT conferito ad un dirigente di un ente che aveva precedentemente sottoscritto – in qualità di dirigente del settore funzionalmente competente – un accordo-quadro aggiudicato all'esito di una procedura condotta interamente da una centrale unica di committenza delegata.

All'esito dell'istruttoria è stato accertato come il dirigente in questione fosse intervenuto nella precedente fase di affidamento unicamente attraverso la sottoscrizione – peraltro su delega del Direttore generale dell'ente – del contratto quadro, non avendo espletato altre funzioni in relazione alla predisposizione e approvazione degli atti di gara, né all'espletamento della procedura di affidamento.

Per tali motivazioni, richiamata la normativa di riferimento (articolo 2, comma 3, dell'Allegato V.2 al Codice dei contratti pubblici), anche in relazione alle disposizioni analoghe che regolano le incompatibilità nell'espletamento delle attività di collaudo (articolo 116, comma 6, lettera d), del Codice medesimo), l'Autorità ha concluso il procedimento affermando l'insussistenza dell'incompatibilità e del conflitto di interessi. È stato, tuttavia, raccomandando all'ente di garantire l'adozione di adeguate misure di prevenzione e gestione dei potenziali conflitti di interessi, ad esempio mediante la previsione di appositi sistemi di controlli interni sulle dichiarazioni rese dai componenti del CCT, ovvero di verifiche incrociate con gli uffici competenti per accertare l'effettiva assenza di rapporti pregressi o attuali idonei a compromettere l'indipendenza dei membri nominati.

PARTE III

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

7 IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

7.1. L'ANALISI DEI DATI: PREMESSA METODOLOGICA

A due anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici – avvenuta il 1° gennaio 2024 – è possibile tracciare un primo bilancio del processo innovativo avviato nella pubblica amministrazione. La Parte II del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36/2023[1] ha dedicato un'attenzione particolare a questo tema, imprimendo un forte impulso alla trasformazione digitale del settore.

Tra i principali effetti di questa riforma figura il rinnovamento del sistema di acquisizione dei dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)[2], istituita dall'articolo 23 del citato Codice. Dal 2024, infatti, i dati confluiscono attraverso la nuova Piattaforma Contratti Pubblici (PCP)[3] dell'Autorità, che si interfaccia con le diverse Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) utilizzate da stazioni appaltanti ed enti concedenti per gestire digitalmente tutte le fasi contrattuali.

Il presente capitolo illustra l'andamento della domanda di contratti pubblici nel 2025, sulla base delle informazioni disponibili nella BDNCP. Le analisi si concentrano sulle procedure di affidamento "pubbliche" di importo pari o superiore a 40.000 euro, comprendendo i bandi pubblicati (procedure aperte), le lettere di invito trasmesse (procedure ristrette o negoziate) e le manifestazioni di volontà per affidamenti diretti.

Le nuove modalità di acquisizione dati in BDNCP, introdotte con la digitalizzazione, hanno modificato i criteri di elaborazione e analisi rispetto al passato. Questo cambiamento impedisce, per alcune dimensioni di analisi, confronti diretti con gli anni precedenti[4]. Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività delle elaborazioni dei dati acquisiti con la digitalizzazione, rispetto ai dati precedenti, sono state escluse[5], laddove non diversamente specificato, le procedure relative a:

- bandi che, pur presenti in BDNCP, non rientrano tra le procedure più comuni, (ad esempio scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società *in house*, affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici);
- bandi aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi, in quanto per questi appalti le stazioni appaltanti spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo del contratto;

1 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*

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

3 La Piattaforma Contratti Pubblici (PCP) è la piattaforma gestita da ANAC che abilita la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, in conformità a quanto previsto dal Codice. Essa è costituita da una serie di servizi accessibili dalle piattaforme digitali di approvvigionamento esclusivamente in interoperabilità attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) che, in adempimento alle previsioni del Codice, consentono la realizzazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (articolo 22) ed abilitano l'accesso alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP, articolo 23), l'accesso al Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE, articolo 24) e la pubblicità legale degli atti (articolo 27). Per le stazioni appaltanti è inoltre possibile accedere ad un insieme di funzionalità per la gestione delle fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici anche attraverso l'apposita interfaccia *web* della PCP.

4 A titolo di esempio, sulla base dell'organizzazione delle nuove e numerose schede di indizione/rilevazione, il tipo di "settore" ordinario/speciale viene desunto con criteri diversi da quelli utilizzati con precedente sistema basato sulle schede SIMOG.

5 L'analisi potrebbe non ricomprendere alcuni appalti, anche di importo elevato, che risultano esclusi in base ad uno dei criteri specificati.

- bandi relativi alle 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 o cancellati.

Inoltre:

- l'importo del lotto, per tutti quegli appalti palesemente contrastanti con la scheda indizione inserita o con la tipologia di scelta del contraente (in particolare affidamenti diretti e procedure negoziate), è stato considerato quale valore presente nel quadro economico, piuttosto che nello specifico campo "importo lotto";
- il settore è stato determinato non attraverso la valorizzazione dell'omonimo campo, ma indirettamente attraverso sia la specifica valorizzata nella scheda di indizione, sia considerando come settore speciale tutti gli appalti, esperiti dalle stazioni appaltanti che in passato hanno espletato appalti nell'ambito del settore speciale, per i *dataset* relativi agli anni 2024 e 2025.

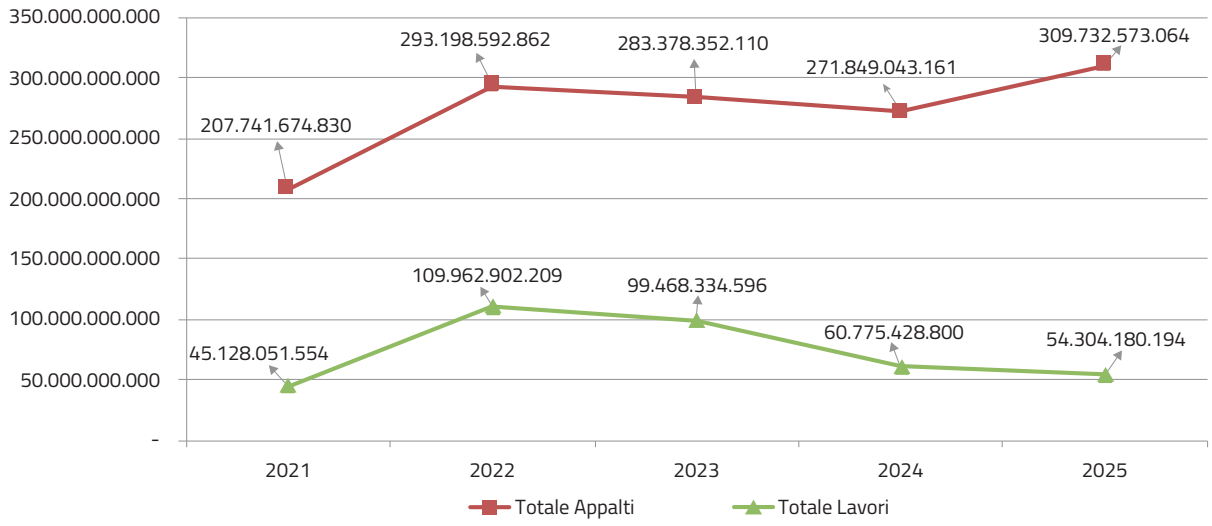
Infine, si precisa che tutte le analisi, riferite all'anno 2025, sono state effettuate sulla base dei dati presenti nella BDNCP aggiornati alla fine di gennaio 2026**.**

7.2. LA DOMANDA DEL MERCATO

Nel 2025 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 309,7 miliardi di euro**,** di cui circa 20,8 miliardi di euro sono relativi agli appalti effettuati e finanziati con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Tale dato rappresenta il valore più alto della serie storica di cui alla figura 7.1, facendo registrare, rispetto al 2021 (punto di minimo della serie), un aumento di circa il 49,1%. Invece, rispetto al precedente anno 2024, si registra un incremento pari al +13,9%. Tale incremento è dipeso, sostanzialmente, da appalti di elevato importo, svolti soprattutto nell'ambito del settore delle forniture e dei servizi che, come vedremo, rappresentano anch'essi, per il loro settore, i valori massimi della serie storica.

Figura 7.1 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento di contratti pubblici (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, anni 2021-2025)



Fonte ANAC

Nello specifico, si segnalano, di seguito, le procedure di maggiore rilevanza per ciascun settore.

Nel settore delle forniture:

- 4 procedure ristrette multi-lotto di 10,89 miliardi di euro bandite dalla Regione Toscana, relative alla fornitura di specifici medicinali per il fabbisogno 2025-2029 delle ASL della Regione Toscana;
- 3 procedure ristrette multi-lotto di 6,62 miliardi di euro realizzate da ARIA S.p.A., relative all'acquisizione di farmaci per la Regione Lombardia;
- 1 procedura aperta multi-lotto di 4,66 miliardi di euro bandita da Consip S.p.A., relativa a una convenzione per la fornitura a prezzo variabile di energia elettrica;
- 2 procedure ristrette multi-lotto (utilizzando il sistema dinamico di acquisizione) di 4,16 miliardi di euro realizzate in ambito regionale da Consip S.p.A. per fornitura triennale di farmaci specifici;
- 1 procedura ristretta multi-lotto di 2,8 miliardi di euro realizzata da ARIA S.p.A., relativa ad acquisizione di farmaci;
- 1 procedura multi-lotto a più fasi di circa 1,89 miliardi di euro bandita da Terna-Rete Elettrica Nazionale S.p.A., per la realizzazione di stazioni elettriche a tensione nominale ≥ 36 KV;
- 1 procedura aperta di circa 1,81 miliardi di euro realizzata dalla Ferrovienord S.p.A., per la fornitura di elettrotreni di nuova generazione per il rinnovo e il potenziamento del parco rotabile destinato ai servizi passeggeri sulle reti ferroviarie nazionali e internazionali;
- 1 procedura ristretta multi-lotto di circa 1,76 miliardi di euro bandita dalla Regione Lazio, relativa alla fornitura di specifici medicinali per le Aziende sanitarie locali della Regione Lazio;
- 1 procedura aperta multi-lotto, esperita da Consip S.p.A. di circa 1,69 miliardi di euro, relativa ad un accordo quadro avente ad oggetto la fornitura in noleggio di per soluzioni tecnologiche per la gestione della micro-logistica in ambito sanitario;
- 1 procedura ristretta multi-lotto di circa 1,62 miliardi di euro esperita da Puntozero S.c.a.r.l., relativa alla fornitura di medicinali specifici per il fabbisogno 2026-2028 della Regione Emilia-Romagna;
- 1 procedura aperta multi-lotto di circa 1,48 miliardi di euro bandita da ARIA S.p.A., relativa ad un accordo quadro per l'approvvigionamento di dispositivi per diabetologia territoriale, microinfusori, sensori e sistemi integrati e servizi connessi;
- 1 procedura ristretta di circa 1,41 miliardi di euro esperita dal Ministero della Difesa, relativa all'acquisizione di n. 6 velivoli *tanker* e relativo supporto logistico.

Nel settore dei servizi:

- 1 procedura aperta di 8,35 miliardi di euro espletata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, relativa all'affidamento in concessione delle attività di gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena;
- 1 procedura aperta di 4,3 miliardi di euro realizzata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, relativa all'affidamento in concessione della gestione del servizio automatizzato del gioco del lotto e degli altri giochi numerici a quota fissa;
- 1 procedura aperta di 3,78 miliardi di euro bandita da Consip S.p.A., per l'affidamento di un accordo quadro avente ad oggetto servizi applicativi in ottica *cloud* per le pubbliche amministrazioni centrali;
- 1 procedura aperta multi-lotto di 3,16 miliardi di euro gestita da Consip S.p.A., relativa all'acquisizione di servizi di connettività, servizi di telefonia fissa, servizi di sicurezza e servizi professionali nell'ambito del sistema pubblico di connettività (SPC) per le pubbliche amministrazioni;
- 1 procedura aperta multi-lotto di 1,58 miliardi di euro bandita da Pago S.p.A., per l'affidamento, tramite accordo quadro, del servizio di raccolta e recapito postale, del servizio di notifica, del servizio di ricerca dell'irreperibile ai sensi dell'articolo 26 del decreto-legge n. 76/2020[6], nonché dei servizi "a valle" del recapito connessi alla Piattaforma SEND;

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

- 1 procedura aperta di 1,46 miliardi di euro esperita dal Comune di Venezia circa l'affidamento in concessione del servizio di gestione dell'impianto sportivo di nuova costruzione bosco dello sport-arena mediante finanza di progetto ai sensi degli articoli 193 e seguenti del decreto legislativo n. 36/2023;
- 1 procedura aperta multi-lotto di 1,28 miliardi di euro bandita dalla Regione Molise per l'affidamento del servizio di pulizia, sanificazione e servizi accessori per le aziende del sistema sanitario della Regione Campania e della Regione Molise;
- 1 procedura aperta di circa 1,08 miliardi di euro gestita dalla Regione Campania, relativa al servizio idrico integrato nell'ambito distrettuale Sannita.

Nel settore dei lavori:

- 1 procedura aperta multi-lotto di 2,65 miliardi di euro gestita dall'Ente Autonomo Volturno S.r.l., relativa alla progettazione esecutiva e realizzazione di un tracciato ferroviario da Napoli Stazione di Vittorio a Casoria Stazione di Afragola, comprensiva di opere civili di linea, fornitura di veicoli ferroviari e relativo *full service* manutentivo;
- 1 procedura aperta multi-lotto di circa 590 milioni di euro gestita da Roma Capitale, per la manutenzione ordinaria, sorveglianza e pronto intervento stradale.

Nello specifico, la tabella 7.2 mostra che la tipologia di contratto che pesa maggiormente a livello numerico è quella dei servizi (il 42,8% del totale), seguita dalle forniture e dai lavori. A livello di importo, invece, sono le forniture che pesano maggiormente con il 46,9% rispetto al totale, seguiti dai servizi e dai lavori.

Tabella 7.2 | Distribuzione del numero e dell'importo complessivo e medio delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000, per tipologia di contratto (anno 2025)

Tipologia di contratto	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio (valore in euro)
	2025	Percentuale CIG	2025 (valore in euro)	Percentuale importo	
Forniture	100.156	34,8	145.392.325.889	46,9	1.451.659
Lavori	64.211	22,4	54.304.180.194	17,6	845.715
Servizi	123.054	42,8	110.036.066.981	35,5	894.210
Totale	**287.421**	**100,0**	**309.732.573.064**	**100,0**	**1.077.627**

Fonte ANAC

Come si rileva dalla tabella 7.3, anche nel 2025, sono sempre i settori ordinari, rispetto a quelli speciali, ad assorbire, con l'89,8% il numero totale delle procedure e con l'84,1% l'importo complessivo della domanda.

Tabella 7.3 | Distribuzione del numero e dell'importo complessivo e medio delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000, per settore ordinario e speciale (anno 2025)

Settore	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio (valore in euro)
	2025	Percentuale CIG	2025 (valore in euro)	Percentuale importo	
Ordinario	258.209	89,8	260.588.982.854	84,1	1.009.217
Speciale[7]	29.212	10,2	49.143.590.210	15,9	1.682.308
Totale	**287.421**	**100,0**	**309.732.573.064**	**100,0**	**1.077.627**

Fonte ANAC

7 Per facilitare un confronto con il passato, siccome il campo "settore" (come già specificato nelle premesse) nella nuova modalità di rilevazione dati della BDNCP-PCP non si presta bene ad un confronto con la precedente rilevazione effettuata tramite SIMOG, si precisa che si è considerata come ipotesi di rilevazione per tale campo quanto valorizzato e desunto dalle schede di indizione, indicando come "settore speciale" tutti gli appalti, per i *dataset* anni 2024 e 2025, esperiti dalle stazioni appaltanti che in passato avevano svolto appalti nel settore speciale.

Analizzando la tabella 7.4, si può osservare che, in termini di importo, i settori che incidono maggiormente sull'incremento del 2025 rispetto al precedente anno 2024, sono il settore delle forniture (pari a circa 145,4 miliardi di euro) e il settore dei servizi (pari a circa 110,0 miliardi di euro), che aumentano rispettivamente del +25,2% e del +15,9% rispetto al precedente anno.

Tali incrementi sono dipesi, solo in parte dall'aumento del numero dei CIG (+11,6% per le forniture e +6,8% per i servizi, rispetto al 2024), ma soprattutto, come si evince dall'elenco sopra dettagliato, da appalti miliardari banditi in tali settori, che portano le forniture e i servizi, ognuno per la propria tipologia, ai punti di massimo della serie storica in esame di cui alla figura 7.2.

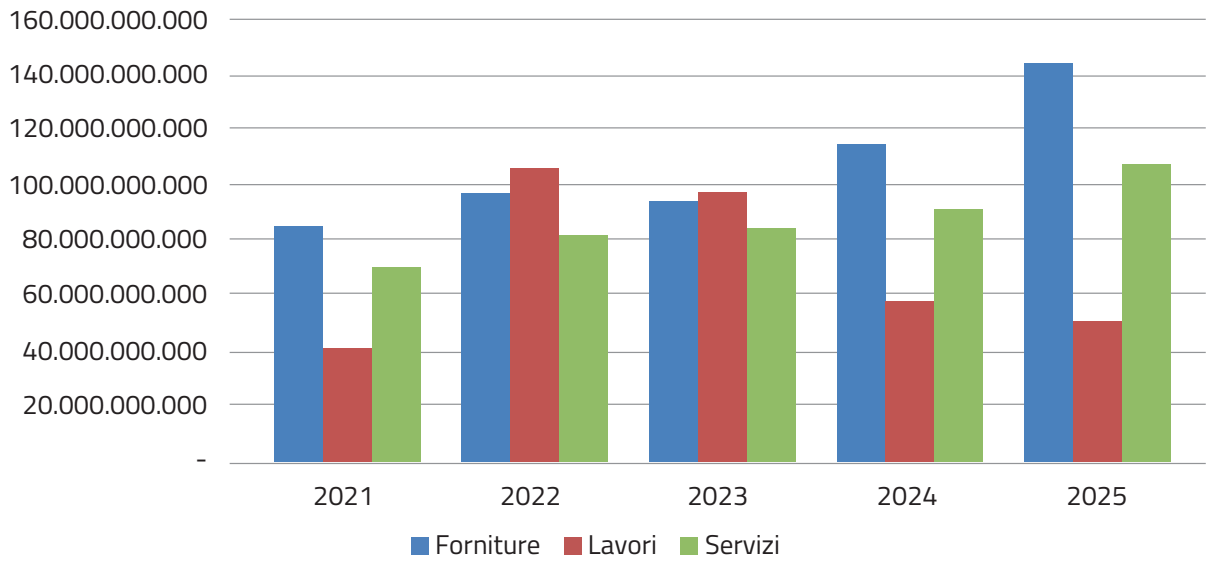
Il settore dei lavori (pari a circa 54,3 miliardi di euro) fa, invece, registrare una flessione del -10,6% nonostante un timido aumento del numero dei CIG banditi pari al +3,3%.

Tabella 7.4 | Distribuzione del numero e dell'importo complessivo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000, per tipologia di contratto (anni 2024-2025)

Tipologia di contratto	Totale CIG			Importo complessivo		
	2024	2025	Δ	2024 (valore in euro)	2025 (valore in euro)	Δ
Forniture	89.779	100.156	11,6%	116.161.004.029	145.392.325.889	25,2%
Lavori	62.160	64.211	3,3%	60.775.428.800	54.304.180.194	-10,6%
Servizi	115.218	123.054	6,8%	94.912.610.332	110.036.066.981	15,9%
Totale	**267.157**	**287.421**	**7,6%**	**271.849.043.161**	**309.732.573.064**	**13,9%**

Fonte ANAC

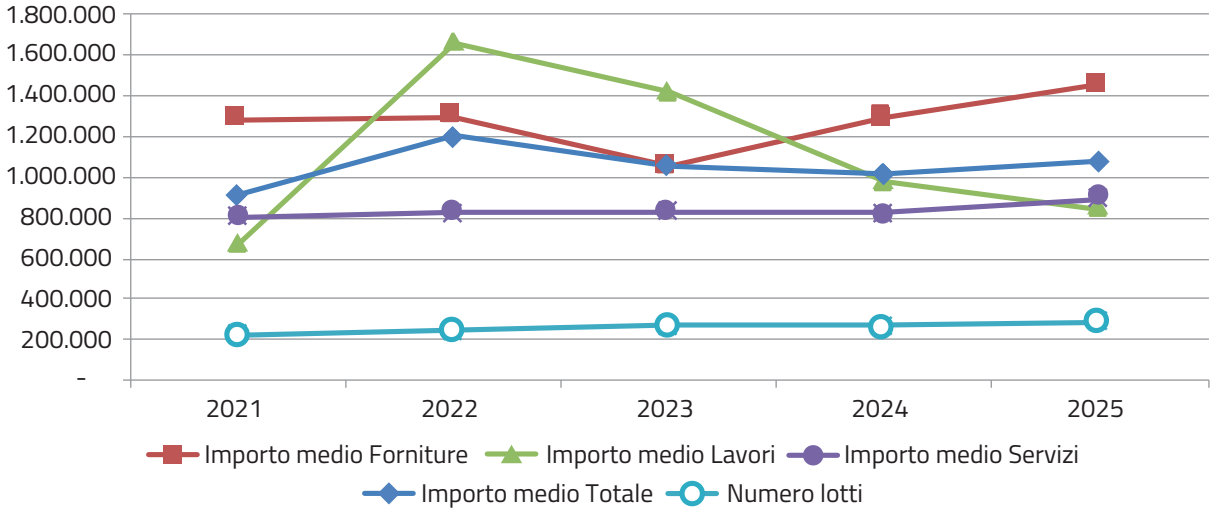
Figura 7.5 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per tipo di contratto, di importo superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto (anni 2021-2025)



Fonte ANAC

La figura 7.6 evidenzia che, nel quinquennio 2021-2025, l'importo medio dei lotti per tipologia di contratto, rispetto all'anno 2024, aumenta per il settore delle forniture del +12,2% e per il settore dei servizi del +8,6%, mentre diminuisce per il settore dei lavori del -13,5%. Il numero di lotti, invece, rispetto al precedente anno, fa registrare un incremento del +7,6%.

Figura 7.6 | Dinamica del numero dei lotti e dell'importo medio dei lotti per tipologia di contratto nelle procedure di importo uguale o superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale (anni 2021-2025)



Fonte ANAC

Nella successiva tabella 7.7 si evidenziano, inoltre, per le procedure di affidamento di lavori, le prime 5 categorie prevalenti generali (OG) e le prime 5 categorie prevalenti speciali (OS) che, in termini di numerosità, hanno avuto un maggiore impatto nell'anno 2025.

Dall'analisi comparativa con i dati del 2024 emerge che per tutte le categorie generali, ad esclusione della categoria OG2 che registra un leggero calo del -3,0%, si hanno aumenti a livello di importo, in particolare per la categoria 0G6 che aumenta del +9,6%.

Analizzando le categorie speciali (OS), la categoria OS24 ha registrato il maggiore incremento percentuale in termini di volumi di spesa rispetto al 2024, con un aumento del +8,4%, mentre la categoria OS21 ha mostrato la flessione più significativa, con una riduzione del -42,7%.

Tabella 7.7 | Distribuzione delle procedure di affidamento di lavori, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per le prime cinque categorie generali e per le prime cinque categorie speciali in ordine di numerosità (anni 2024-2025) *

Categoria d'opera 2024		Totale CIG			Importo complessivo		
		2024	2025	Δ	2024	2025	Δ
Generali	OG 1 - Edifici civili e industriali	16.067	17.955	11,8%	11.168.893.727	11.802.482.079	5,7%
	OG 3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	14.113	13.768	-2,4%	8.709.468.625	9.179.128.478	5,4%
	OG 2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	3.342	3.656	9,4%	2.612.407.658	2.532.852.637	-3,0%
	OG 6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	3.120	3.283	5,2%	4.284.642.099	4.695.418.629	9,6%
	OG 8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	2.897	2.534	-12,5%	1.253.557.610	1.347.843.561	7,5%
	Totale generali	**39.539**	**41.196**	**4,2%**	**28.028.969.719**	**29.557.725.384**	**5,5%**
Speciali	OS 30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	1.640	1.633	-0,4%	610.859.057	517.375.710	-15,3%
	OS 28 - Impianti termici e di condizionamento	1.520	1.539	1,3%	425.009.893	419.467.444	-1,3%
	OS 24 - Verde e arredo urbano	1.357	1.538	13,3%	367.211.508	398.185.051	8,4%
	OS 6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	1.449	1.354	-6,6%	360.197.075	381.718.307	6,0%
	OS 21 - Opere strutturali speciali	1.180	1.049	-11,1%	1.347.985.327	772.408.089	-42,7%
	Totale speciali	**7.146**	**7.113**	**-0,5%**	**3.111.262.859**	**2.489.154.601**	**-20,0%**

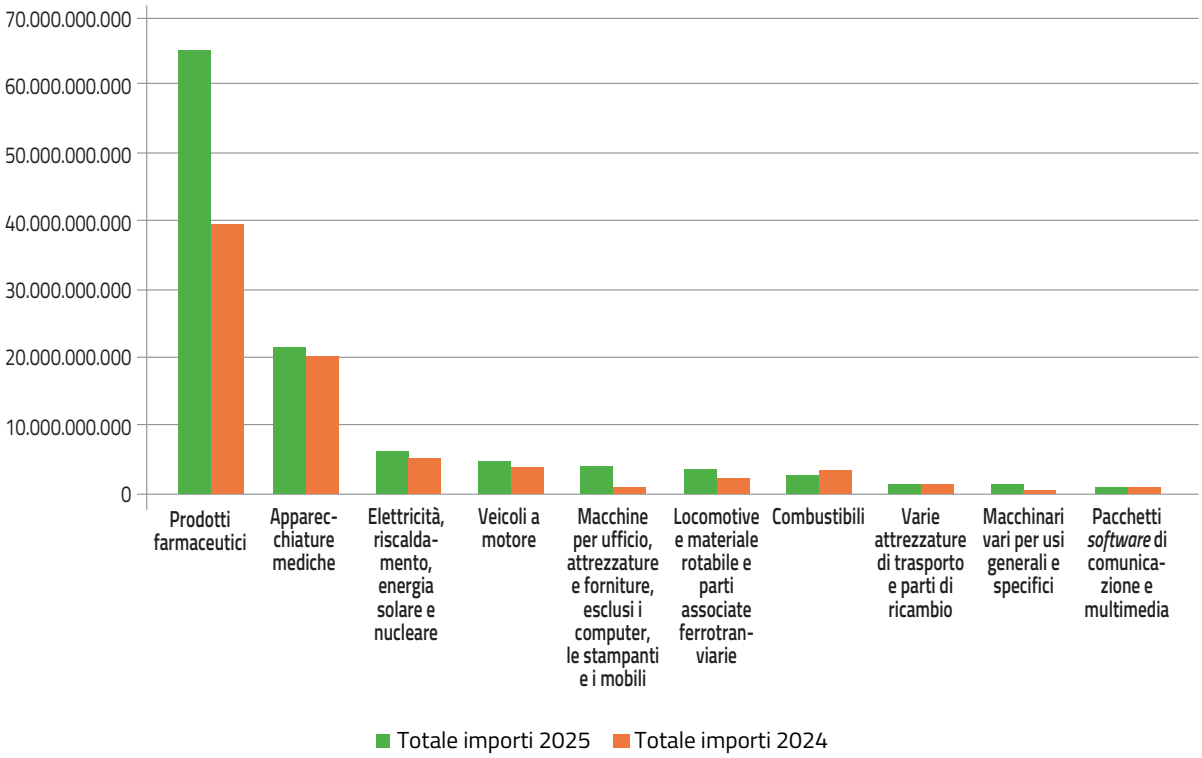
** L'elaborazione non tiene conto degli interventi realizzati dalle stazioni appaltanti che utilizzano un proprio sistema di qualificazione.*

Fonte ANAC

Nella figura 7.8 viene fornito un dettaglio delle prime dieci tipologie di forniture (identificate in base al *common procurement vocabulary* - CPV)[8] che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2025. Tali valori sono stati messi a confronto con i relativi importi registrati nel precedente anno.

Dalla figura si evince che le tipologie di forniture maggiormente acquistate nel 2025 sono quelle relative ai prodotti farmaceutici, che aumentano rispetto al precedente anno del +65,4% (aumento dovuto ad appalti di rilevante importo banditi in tale settore, come meglio specificato all'inizio del paragrafo) e quelle relative alle apparecchiature mediche, che fanno registrare un incremento del +10,1% rispetto al 2024. Seguono poi, la categoria relativa a elettricità, riscaldamento, energia solare e nucleare e la categoria dei veicoli a motore, che crescono rispettivamente del +34,9% e del +30,7%.

Figura 7.8 | Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2025



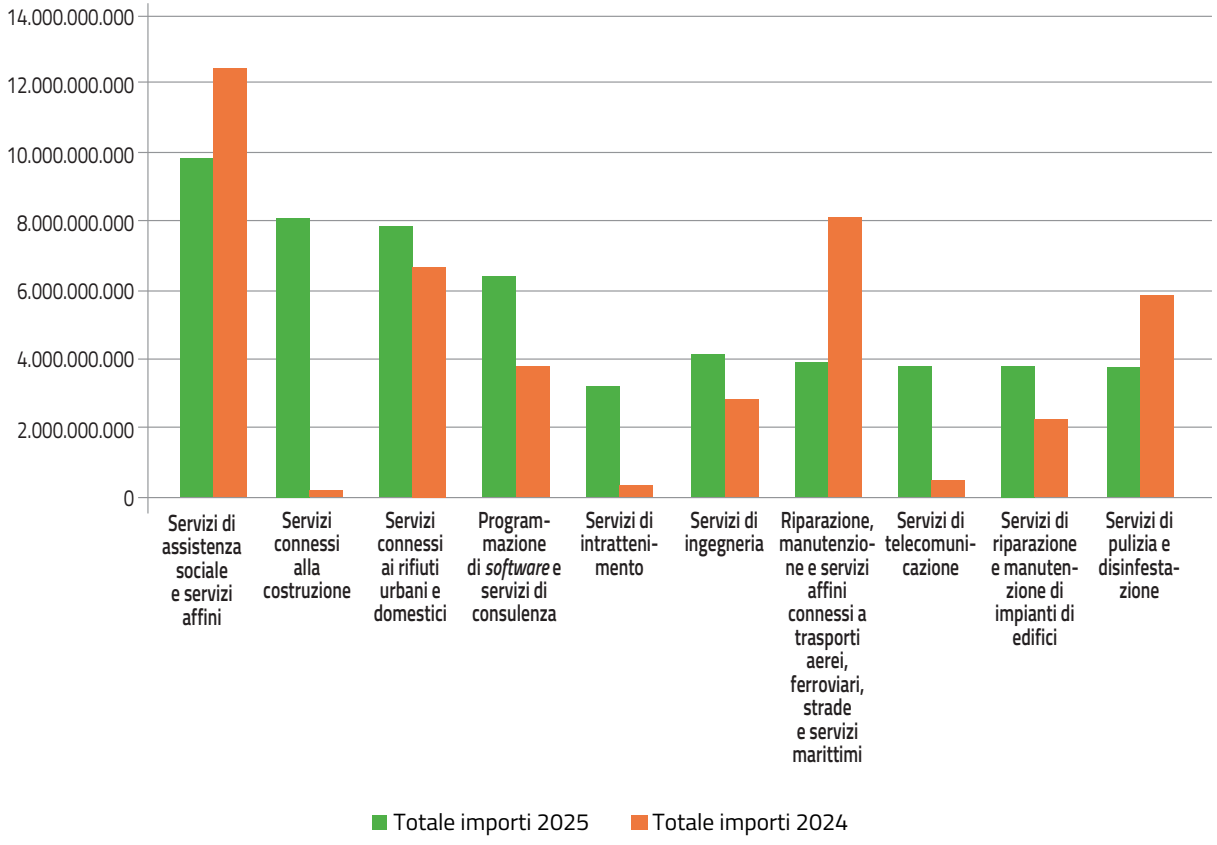
Fonte ANAC

8 Il CPV è un sistema di classificazione unico, a livello europeo, per gli appalti pubblici, volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti.

Nella figura 7.9 viene fornito un dettaglio delle prime dieci tipologie di servizi (anch'esse identificate in base CPV) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nel 2025. Analogamente a quanto fatto per il settore delle forniture, tali valori sono stati messi a confronto con i relativi valori registrati nel precedente anno.

Dalla figura emerge che nel 2025 la spesa maggiore ha riguardato i servizi di assistenza sociale, che tuttavia registrano una diminuzione del -20,7% rispetto all'anno precedente. Al secondo posto si collocano, invece, i servizi connessi alla costruzione, che per la prima volta entrano tra quelli a maggiore impatto. Ciò è dovuto esclusivamente alla gara a procedura aperta da 8,35 miliardi di euro bandita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per l'affidamento in concessione della gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena, che determina un incremento considerevole rispetto all'anno precedente. In ordine di importo seguono i servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici e i servizi di programmazione di *software* e servizi di consulenza che aumentano, rispetto al precedente anno, rispettivamente del +11,9% e +98,0%

Figura 7.9 | Analisi comparata per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2025



Fonte ANAC

La tabella 7.10 evidenzia la distribuzione delle procedure di affidamento dei contratti per classi di importo. Rispetto al 2024, il maggiore incremento, a livello di importo, si registra nella fascia di importo ≥ € 25.000.000 che aumenta del 20,7%. A seguire la fascia di importo ≥ € 40.000 < € 150.000 e ≥ € 1.000.000 < € 5.000.000 che aumentano rispettivamente del +13,5% e del +8,8%.

A livello di numerosità, invece, la fascia di importo ≥ € 40.000 < € 150.000 è quella che fa registrare il maggior aumento rispetto al precedente anno (+11,2%), subito a seguire la fascia di importo ≥ € 25.000.000 e ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000, che aumentano rispettivamente del +11,1% e del +7,5% rispetto al 2024.

Tabella 7.10 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per classi di importo (anni 2024-2025)

Fascia di importo	Totale CIG			Importo complessivo		
	2024	2025	Δ	2024 (valore in euro)	2025 (valore in euro)	Δ
≥ € 40.000 < € 150.000	178.197	198.089	11,2%	14.667.071.844	16.644.313.743	13,5%
≥ € 150.000 < € 1.000.000	64.149	62.749	-2,2%	25.302.954.014	25.063.293.505	-0,9%
≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	17.708	18.885	6,6%	37.869.797.576	41.210.813.345	8,8%
≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	5.444	5.855	7,5%	56.674.103.759	61.044.302.196	7,7%
≥ € 25.000.000	1.659	1.843	11,1%	137.335.115.968	165.769.850.275	20,7%
Totale	**267.157**	**287.421**	**7,6%**	**271.849.043.161**	**309.732.573.064**	**13,9%**

Fonte ANAC

7.3. LE TIPOLOGIE DI STAZIONI APPALTANTI

La tabella 7.11 focalizza l'attenzione, esclusivamente per l'anno 2025, sulle procedure di affidamento (numerosità, importi complessivi e percentuali) suddivise per macro-tipologia di stazione appaltante.

Si precisa che la classificazione proposta è stata definita a partire dai centri di costo/responsabilità delle stazioni appaltanti presenti in BDNCP che hanno perfezionato/pubblicato un CIG dal 2008 ad oggi e va considerata esclusivamente ai fini statistici e non come classificazione ufficiale (economica, giuridica, etc.).

In particolare, si evidenzia che il valore complessivo della domanda, che ammonta complessivamente a circa 309,7 miliardi di euro, è associata per il:

- 29,2% alle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanitario) di cui il 10,5% del valore complessivo della domanda è afferente a Consip S.p.A.;
- 19,7% al settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.);
- 15,6% alla tipologia settore della sanità;
- 15,3% al settore degli enti locali (di cui 11,4% alle Città metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montane).

A livello di numerosità, anche quest'anno come negli anni passati, pesano maggiormente le procedure associate alla tipologia enti locali (35,0%), seguite dalla tipologia settore sanitario (18,8%) e dalla tipologia settore dei servizi di interesse generale, quali elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, etc. (15,0%).

Il dettaglio, per macro-tipologia di stazione appaltante, è riportato nella tabella seguente.

Tabella 7.11 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per macro-tipologia di stazione appaltante (anno 2025)

Tipologia stazione appaltante	Totale CIG	Percentuale CIG	Importo complessivo (in euro)	Percentuale importo
Centrale di committenza (escluso settore sanità)	16.396	5,7	90.350.898.030	29,2
Settore edilizia residenziale/Immobiliare	2.332	0,8	1.960.644.779	0,6
Settore enti locali e altro	100.478	35,0	47.445.671.094	15,3
Settore istruzione e formazione professionale	14.555	5,1	3.506.432.017	1,1
Settore organi centrali	22.773	7,9	35.637.191.429	11,5
Settore previdenza, assistenza e ordini professionali	81	0,4	761.398.097	0,2
Settore regolazione del mercato	6.159	2,1	3.443.742.702	1,1
Settore sanità	54.145	18,8	48.380.822.927	15,6
Settore scientifico, ricerca, sviluppo e aggiornamento educativo	3.685	1,3	1.941.953.168	0,6
Settore servizi assistenziali, ricreativi, culturali	7.982	2,8	3.059.536.867	1,0
Settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	43.189	15,0	60.904.194.247	19,7
Settore servizi finanziari, bancari e assicurativi	419	0,1	199.870.426	0,1
Settore tutela ambientale/sviluppo anche industriale del territorio	3.889	1,4	1.545.794.950	0,5
Non classificato	10.138	3,6	10.594.422.331	3,5
Totale	**287.421**	**100,0**	**309.732.573.064**	**100,0**

Fonte ANAC

Le tabelle 7.12 e 7.13 danno evidenza delle distribuzioni percentuali, per tipo di modalità di scelta del contraente, in termini di numerosità e di importi, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante. Dalla tabella 7.12 si evince che la tipologia di settore delle centrali di committenza è quella con il maggior numero di procedure aperte e ristrette (77,1% degli affidamenti), seguita dalla tipologia settore della sanità (37,4% degli affidamenti) e dalla tipologia settore servizi di interesse generale quali elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, etc. (16,5% degli affidamenti). Mentre dalla tabella 7.13 si evince che la tipologia di stazione appaltante che a livello di importi affida maggiormente con procedure aperte e ristrette è quella del settore delle centrali di committenza (96,6%), seguita dalla tipologia settore organi centrali e dalla tipologia settore sanità con, rispettivamente, il 78,7% e il 78,4% della spesa complessiva di ciascun settore.

Tabella 7.12 | Distribuzione percentuale del numero delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000, per macro-tipologia di SA e alla modalità di scelta del contraente (anno 2025)

Tipologia stazione appaltante	Modalità di scelta del contraente				
	Percentuale procedure aperte e ristrette	Percentuale procedure negoziate con/senza bando	Percentuale affidamenti diretti	Percentuale altro	Numero CIG
Centrale di committenza (escluso settore sanità)	77,1	8,7	14,2	0,0	16.396
Settore edilizia residenziale/immobiliare	13,7	23,8	62,4	0,1	2.332
Settore enti locali e altro	12,8	22,4	64,7	0,1	100.478
Settore istruzione e formazione professionale	11,2	11,2	77,6	0,0	14.555
Settore organi centrali	13,2	32,2	54,5	0,1	22.773
Settore previdenza, assistenza e ordini professionali	12,2	17,4	70,4	0,0	1.281
Settore regolazione del mercato	10,4	12,7	76,9	0,0	6.159
Settore sanità	37,4	25,0	37,6	0,0	54.145
Settore scientifico, ricerca, sviluppo e aggiornamento educativo	10,9	15,8	73,2	0,1	3.685
Settore servizi assistenziali, ricreativi, culturali	11,4	14,0	74,6	0,0	7.982
Settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	16,5	31,2	52,3	0,0	43.189
Settore servizi finanziari, bancari e assicurativi	15,0	17,4	67,5	0,1	419
Settore tutela ambientale/sviluppo anche industriale del territorio	11,5	19,4	69,1	0,0	3.889
Non classificato	19,8	18,6	61,6	0,0	10.138
Totale	**21,8**	**22,9**	**55,3**	**0,0**	**287.421**

Fonte ANAC

Tabella 7.13 | Distribuzione percentuale dell'importo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante e alla modalità di scelta del contraente (anno 2025)

Tipologia stazione appaltante	Modalità di scelta del contraente				
	Percentuale procedure aperte e ristrette	Percentuale procedure negoziate con/senza bando	Percentuale affidamenti diretti	Percentuale altro	Totale importo
Centrale di committenza (escluso settore sanità)	96,6	3,1	0,3	0,0	90.350.898.030
Settore edilizia residenziale/immobiliare	74,4	17,9	6,7	1,0	1.960.644.779
Settore enti locali e altro	66,9	18,5	13,4	1,2	47.445.671.094
Settore istruzione e formazione professionale	53,2	20,8	25,5	0,5	3.506.432.017
Settore organi centrali	78,7	17,4	3,6	0,3	35.637.191.429
Settore previdenza, assistenza e ordini professionali	63,7	25,6	10,7	0,0	761.398.097
Settore regolazione del mercato	66,9	21,2	11,9	0,0	3.443.742.702
Settore sanità	78,4	17,5	4,1	0,0	48.380.822.927
Settore scientifico, ricerca, sviluppo e aggiornamento educativo	32,9	54,9	11,9	0,3	1.941.953.168
Settore servizi assistenziali, ricreativi, culturali	64,8	17,7	17,5	0,0	3.059.536.867
Settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	54,0	40,6	4,4	1,0	60.904.194.247
Settore servizi finanziari, bancari e assicurativi	65,7	19,5	14,8	0,0	199.870.426
Settore tutela ambientale/sviluppo anche industriale del territorio	52,8	31,4	15,7	0,1	1.545.794.950
Non classificato	68,2	26,0	5,8	0,0	10.594.422.331
Totale	**75,8**	**18,7**	**5,1**	**0,4**	**309.732.573.064**

Fonte ANAC

7.4. LE MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE

Dall'analisi delle modalità di scelta del contraente, come evidenziato nella tabella 7.14, emerge che nel 2025 la procedura aperta ha coperto circa il 15,8% delle procedure totali; mentre nel 20,9% e nel 55,3% dei casi (per un totale di 76,2%) le stazioni appaltanti hanno utilizzato rispettivamente la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando e l'affidamento diretto.

In termini di importi, anche nel 2025 la procedura aperta si conferma la modalità più utilizzata per l'aggiudicazione dei contratti pubblici, con una quota del 54,3%, seguita dalla procedura ristretta (21,5%) e dalla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (14,2%).

Tabella 7.14 | **Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anno 2025)**

Modalità di scelta del contraente	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio
	2024	Percentuale CIG	2025 (valore in euro)	Percentuale importo	2025 (valore in euro)
Procedura aperta	45.321	15,8	168.178.177.073	54,3	3.710.822
Procedura ristretta	17.167	6,0	66.629.865.505	21,5	3.881.276
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.770	2,0	13.777.630.012	4,4	2.387.804
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	60.075	20,9	44.084.120.483	14,2	733.818
Affidamento diretto	159.019	55,3	15.701.539.014	5,1	98.740
Altro	69	0,0	1.361.240.977	0,5	19.728.130
Totale	**287.421**	**100,0**	**309.732.573.064**	**100,0**	**1.077.627**

Fonte ANAC

I dati riportati nella tabella 7.15 evidenziano che, rispetto all'anno 2024, si è verificato un aumento di importo delle procedure ristrette (+43,5%) dipeso, essenzialmente, dalle gare bandite in ambito sanitario (forniture di medicinali/prodotti farmaceutici e apparecchiature mediche). A seguire, rilevano le procedure aperte che fanno registrare un incremento del +24,2%, mentre si ha una flessione per le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, che si riducono del -28,7%. A livello di numerosità, sono sempre le procedure ristrette che fanno registrare il maggiore aumento rispetto al 2024 (+26,0%); a seguire si collocano gli affidamenti diretti che, nonostante l'incremento del +9,5%, fanno registrare una diminuzione a livello di importo del -5,0% e subito dopo le procedure aperte che aumentano rispettivamente del +7,7%.

Tabella 7.15 | **Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anni 2024-2025)**

Modalità di scelta del contraente	Totale CIG			Importo complessivo		
	2024	2025	Δ	2024 (valore in euro)	2025 (valore in euro)	Δ
Procedura aperta	42.080	45.321	7,7%	135.447.719.938	168.178.177.073	24,2%
Procedura ristretta	13.625	17.167	26,0%	46.444.548.049	66.629.865.505	43,5%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.449	5.770	5,9%	11.160.598.717	13.777.630.012	23,4%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	60.758	60.075	-1,1%	61.859.811.730	44.084.120.483	-28,7%
Affidamento diretto	145.170	159.019	9,5%	16.524.632.952	15.701.539.014	-5,0%
Altro	75	69	-8,0%	411.731.775	1.361.240.977	230,6%
Totale	**267.157**	**287.421**	**7,6%**	271.849.043.161	**309.732.573.064**	**13,9%**

Fonte ANAC

La tabella 7.16 rappresenta nel dettaglio un'analisi, rispetto all'anno precedente 2024, per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture).

Tabella 7.16 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anni 2024-2025)

Tipologia	Modalità di scelta del contraente	Totale CIG			Importo complessivo		
		2024	2025	Δ	2024 (valore in euro)	2025 (valore in euro)	Δ
Forniture	Procedura aperta	22.003	23.286	5,8%	54.137.297.014	59.501.345.092	9,9%
	Procedura ristretta	10.941	14.025	28,2%	29.158.452.404	62.657.325.485	114,9%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.472	1.402	-4,8%	2.206.663.090	3.426.944.499	55,3%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	18.552	21.598	16,4%	26.332.469.958	16.029.776.934	-39,1%
	Affidamento diretto	36.795	39.837	8,3%	4.171.251.912	3.758.253.721	-9,9%
	Altro	16	8	-50,0%	154.869.652	18.680.159	-87,9%
	Totale Forniture	**89.779**	**100.156**	**11,6%**	**116.161.004.029**	**145.392.325.889**	**25,2%**
Lavori	Procedura aperta	4.855	5.584	15,0%	20.359.781.330	24.369.701.060	19,7%
	Procedura ristretta	793	928	17,0%	13.888.564.519	1.734.134.441	-87,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.066	2.497	20,9%	5.761.672.601	8.151.319.911	41,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	21.879	20.841	-4,7%	16.607.590.572	15.947.795.639	-4,0%
	Affidamento diretto	32.553	34.344	5,5%	3.956.826.401	4.042.589.255	2,2%
	Altro	14	17	21,4%	200.993.377	58.639.888	-70,8%
	Totale Lavori	**62.160**	**64.211**	**3,3%**	**60.775.428.800**	**54.304.180.194**	**-10,6%**
Servizi	Procedura aperta	15.222	16.451	8,1%	60.950.641.595	84.307.130.921	38,3%
	Procedura ristretta	1.891	2.214	17,1%	3.397.531.125	2.238.405.579	-34,1%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.911	1.871	-2,1%	3.192.263.026	2.199.365.601	-31,1%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	20.327	17.636	-13,2%	18.919.751.200	12.106.547.910	-36,0%
	Affidamento diretto	75.822	84.838	11,9%	8.396.554.639	7.900.696.038	-5,9%
	Altro	45	44	-2,2%	55.868.746	1.283.920.932	2198,1%
	Totale Servizi	**115.218**	**123.054**	**6,8%**	**94.912.610.332**	**110.036.066.981**	**15,9%**
Totale		**267.157**	**287.421**	**7,6%**	**271.849.043.161**	**309.732.573.064**	**13,9%**

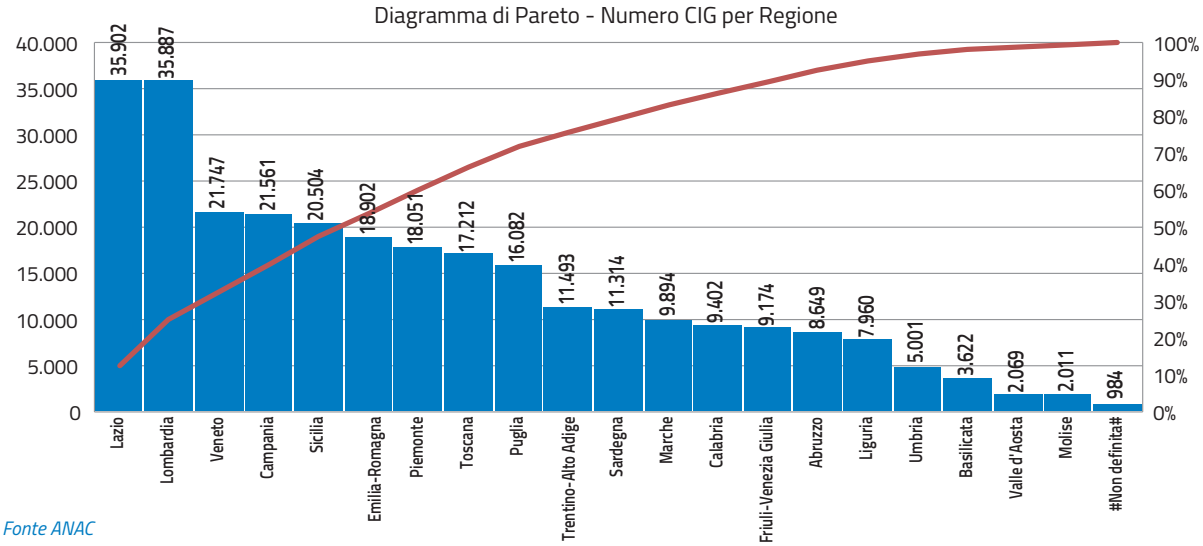
Fonte ANAC

7.5. L'ANALISI DELLA SPESA IN AMBITO REGIONALE

Le tabelle 7.19 e 7.20 e le figure 7.17 e 7.18, che seguono, rappresentano la spesa in ambito regionale per forniture, servizi e lavori rispetto alla spesa totale. L'ambito regionale è individuato sulla base del luogo di esecuzione del contratto, rilevato dai codici ISTAT e Nuts[9] dichiarati in fase di acquisizione del codice CIG. Si precisa che la voce "Non definita" si riferisce ad appalti per i quali tramite codice ISTAT e Nuts non è stato possibile risalire alla localizzazione regionale dell'appalto.

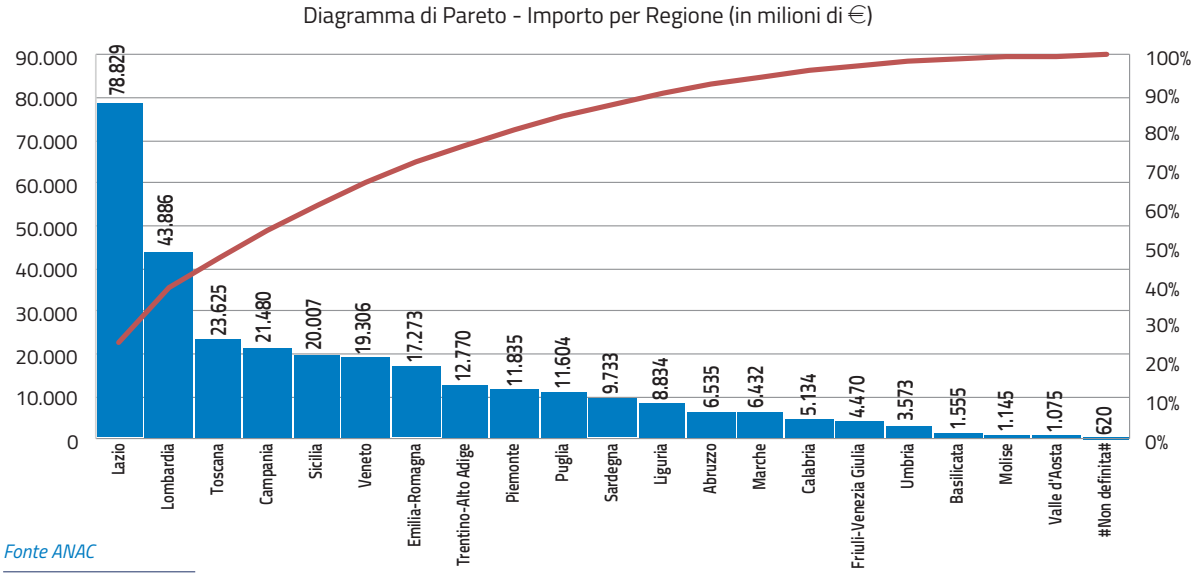
In particolare, dalla figura 7.17 si evince che, nel 2025, la Regione dove si concentra il maggior numero di appalti è il Lazio (35.902 CIG), seguita dalla Lombardia (35.887 CIG) e dal Veneto (21.747 CIG). La figura 7.18, sempre per il 2025, ci mostra invece che il maggior volume di spesa regionale è localizzato nel Lazio (78,8 miliardi di euro), seguito dalla Lombardia (43,9 miliardi di euro) e dalla Toscana (23,6 miliardi di euro).

Figura 7.17 | Numero di procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in ambito regionale (anno 2025)



Fonte ANAC

Figura 7.18 | Valore complessivo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000 euro, in ambito regionale (anno 2025)



Fonte ANAC

9 La classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (Nuts) è stata istituita da Eurostat per fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la produzione di statistiche regionali per l'Unione europea.

La tabella 7.19 si riferisce al settore delle forniture e mostra che il 12,4% della spesa complessiva degli appalti totali è localizzata nel Lazio, seguita dalla Lombardia (8,5%) e dalla Toscana (5,2%). In termini di numerosità di CIG, le regioni del Lazio e della Lombardia risultano quelle destinatarie di un maggior numero di appalti (rispettivamente 4,3% e 4,1%) seguite dalla Regione Sicilia (3,0%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello delle forniture, corrispondono invece al Lazio, Toscana e Lombardia.

Tabella 7.19 | Distribuzione percentuale della spesa per forniture per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2025)

Tipo contratto	Regione	CIG	Percentuale CIG	Importo (valore in euro)	Percentuale importo	Importo medio (valore in euro)
Forniture	Abruzzo	3.027	1,1	3.050.846.176	1,0	1.007.878
	Basilicata	1.199	0,4	301.308.509	0,1	251.300
	Calabria	4.028	1,4	1.909.434.823	0,6	474.040
	Campania	8.303	2,9	6.327.175.569	2,0	762.035
	Emilia-Romagna	6.146	2,1	8.339.674.652	2,7	1.356.927
	Friuli-Venezia Giulia	2.988	1,0	1.590.360.308	0,5	532.249
	Lazio	12.488	4,3	38.476.224.972	12,4	3.081.056
	Liguria	2.621	0,9	2.619.473.870	0,8	999.418
	Lombardia	11.909	4,1	26.207.673.592	8,5	2.200.661
	Marche	2.581	0,9	1.315.079.036	0,4	509.523
	Molise	753	0,3	230.388.477	0,1	305.961
	Piemonte	6.348	2,2	4.280.440.959	1,4	674.298
	Puglia	6.353	2,2	5.213.530.337	1,7	820.641
	Sardegna	4.029	1,4	5.444.909.265	1,8	1.351.429
	Sicilia	8.764	3,0	11.798.774.743	3,8	1.346.277
	Toscana	6.135	2,1	16.054.466.196	5,2	2.616.865
	Umbria	2.064	0,7	1.836.932.898	0,6	889.987
	Veneto	6.046	2,1	8.375.934.814	2,7	1.385.368
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.759	1,4	1.388.456.150	0,4	369.368
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	412	0,1	237.002.915	0,1	575.250
	Non definita	203	0,2	394.237.630	0,1	1.942.057
	Totale Forniture	**100.156**	**34,8**	**145.392.325.889**	**46,9**	**1.451.659**

Fonte ANAC

La tabella 7.20 si riferisce al settore dei servizi e mostra che la spesa complessiva per servizi è distribuita in Lazio e in Lombardia (rispettivamente per il 10,8% e per il 3,7% del valore complessivo degli appalti), seguita dal Trentino-Alto Adige (3,1%). A livello di numerosità il Lazio e la Lombardia (rispettivamente con il 6,3% e il 5,7% del numero complessivo dei servizi) rappresentano le due Regioni dove si svolgono più appalti, seguita dalla Regione Veneto (3,7%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di servizi, corrispondono, invece, a Trentino-Alto Adige, Lazio e Liguria.

Tabella 7.20 | Distribuzione percentuale della spesa per servizi per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2025)

Tipo contratto	Regione	CIG	Percentuale CIG	Importo (valore in euro)	Percentuale importo	Importo medio (valore in euro)
Servizi	Abruzzo	3.148	1,1	1.863.154.520	0,6	591.853
	Basilicata	1.505	0,5	866.189.597	0,3	575.541
	Calabria	3.179	1,1	1.629.650.140	0,5	512.630
	Campania	8.961	3,1	8.749.654.746	2,8	976.415
	Emilia-Romagna	8.382	2,9	5.568.178.199	1,8	664.302
	Friuli-Venezia Giulia	4.012	1,4	1.823.792.790	0,6	454.584
	Lazio	18.044	6,3	33.428.354.525	10,8	1.852.602
	Liguria	3.411	1,2	3.430.645.274	1,1	1.005.759
	Lombardia	16.502	5,7	11.554.187.079	3,7	700.169
	Marche	3.357	1,2	1.846.933.350	0,6	550.174
	Molise	733	0,3	189.577.163	0,1	258.632
	Piemonte	7.598	2,6	4.411.430.425	1,4	580.604
	Puglia	6.805	2,4	3.908.535.904	1,3	574.362
	Sardegna	4.569	1,6	2.767.787.501	0,9	605.775
	Sicilia	7.546	2,6	4.071.287.014	1,3	539.529
	Toscana	6.737	2,3%	5.005.711.470	1,6	743.018
	Umbria	1.698	0,6	926.135.843	0,3	545.427
	Veneto	10.565	3,7	7.586.650.061	2,4	718.093
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	4.572	1,6	9.755.994.821	3,1	2.133.857
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1.010	0,4	446.820.144	0,2	442.396
	Non definita	720	0,2	205.396.415	0,1	285.273
	Totale Servizi	**123.054**	**42,8**	**110.036.066.981**	**35,5**	**894.210**

Fonte ANAC

La tabella 7.21 si riferisce ai lavori e mostra che, rispetto alla spesa complessiva per appalti, la quota maggiore è localizzata nel Lazio e in Campania (rispettivamente per il 2,2% e 2,1% del valore complessivo degli appalti) e a seguire in Lombardia (2,0% del valore complessivo degli appalti). In termini di numerosità di CIG, la Lombardia, il Lazio e il Veneto (con rispettivamente il 2,6%, 1,9% e 1,8%) risultano le tre Regioni destinate ad un maggior numero di appalti.

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di lavori, corrispondono invece alla Campania, alla Liguria e al Molise.

Tabella 7.21 | Distribuzione percentuale della spesa per lavori per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2025)

Tipo contratto	Regione	CIG	Percentuale CIG	Importo (valore in euro)	Percentuale Importo	Importo medio (valore in euro)
Lavori	Abruzzo	2.474	0,9	1.621.415.375	0,5	655.382
	Basilicata	918	0,3	387.527.662	0,1	422.143
	Calabria	2.195	0,8	1.595.089.486	0,5	726.692
	Campania	4.297	1,5	6.404.115.021	2,1	1.490.369
	Emilia-Romagna	4.374	1,5	3.365.483.673	1,1	769.429
	Friuli-Venezia Giulia	2.174	0,8	1.056.304.491	0,3	485.881
	Lazio	5.370	1,9	6.925.114.727	2,2	1.289.593
	Liguria	1.928	0,7	2.783.881.754	0,9	1.443.922
	Lombardia	7.476	2,6	6.124.852.891	2,0	819.269
	Marche	3.956	1,4	3.270.867.793	1,1	826.812
	Molise	525	0,2	725.116.098	0,2	1.381.174
	Piemonte	4.105	1,4	3.143.586.732	1,0	765.795
	Puglia	2.924	1,0	2.482.840.766	0,8	849.125
	Sardegna	2.716	0,9	1.521.188.171	0,5	560.084
	Sicilia	4.194	1,5	4.137.707.120	1,3	986.578
	Toscana	4.340	1,5	2.565.653.509	0,8	591.164
	Umbria	1.239	0,4	810.741.923	0,3	654.352
	Veneto	5.136	1,8	3.344.261.542	1,1	651.141
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.162	1,1	1.625.571.889	0,5	514.096
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	647	0,2	391.925.077	0,1	605.757
	Non definita	61	0,0	20.934.494	0,0	343.188
	Totale Lavori	**64.211**	**22,4**	**54.304.180.194**	**17,4**	**845.715**

Fonte ANAC

Infine, le seguenti figure 7.22 e 7.23 sintetizzano visivamente, in base alla gradazione/intensità di colore, la distribuzione degli affidamenti a livello di numerosità e di importi in ambito provinciale, con i relativi valori.

Tabella 7.22 | Distribuzione del numero di procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in ambito provinciale (anno 2025)



Fonte ANAC

Tabella 7.23 | Distribuzione del valore complessivo delle procedure di affidamento (in milioni di euro), di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in ambito provinciale (anno 2025)



Fonte ANAC

Per concludere l'analisi, i dati dell'anno 2025 mostrano una domanda di contratti pubblici di importo complessivo pari a 309,7 miliardi di euro e vedono gli appalti, a livello di numerosità incrementarsi rispetto al precedente anno del +7,6% e a livello di importo del +13,9%.

Sempre in termini di importo, i settori in forte crescita sono il settore delle forniture e quello dei servizi (+25,2% e +15,9% rispetto al precedente anno), entrambi punti di massimo della serie storica di cui alla figura 7.1, mentre, sempre rispetto al 2024, si registra una flessione nel settore dei lavori (-10,6%).

In merito alle modalità di scelta del contraente le procedure aperte e ristrette sono quelle con cui, a livello di importo, si effettuano più affidamenti (+65,8%) come si evince dalla tabella 7.14. Mentre in termini di numero-

sità sono, come sempre, gli affidamenti diretti e le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando a farla da padrone con un ben +76,2%.

In particolare, come riportato dalla tabella 7.15, nel 2025 a livello di importo, rispetto al precedente anno, sono le procedure ristrette che aumentano del +43,5%, seguite dalle procedure aperte (+24,2%), mentre c'è un calo per le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, che si riducono del -28,7%.

Infine, a livello di numerosità abbiamo un aumento delle procedure ristrette (+26,0%), seguite dagli affidamenti diretti che, nonostante l'incremento del +9,5%, fanno registrare una diminuzione a livello di importo del -5,0%, e dalle procedure aperte che aumentano rispettivamente del +7,7%.

7.6. *FOCUS* SUGLI APPALTI INTEGRATI: ANALISI DEI DATI

Nell'ambito del mercato dei contratti pubblici, il presente *focus* offre una breve panoramica sull'utilizzo dell'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori (c.d. appalto integrato), evidenziando come tale strumento si sia evoluto in seguito alle numerose modifiche normative intervenute nel tempo. In particolare, il decreto legislativo n. 50/2016[10], ne sanciva, in linea generale, il divieto, consentendone l'utilizzo solo in ipotesi eccezionali, come previsto dall'articolo 59. Successivamente, con il decreto-legge n. 77/2021 (c.d. Decreto semplificazioni)[11], si è registrata una prima apertura verso tale strumento, dal momento che il legislatore ha esteso la possibilità di ricorrere all'appalto integrato, seppure entro limiti precisi, anche per gli interventi finanziati con risorse del PNRR e del Piano Nazionale Complementare (PNC) - articolo 49. Infine, il decreto legislativo n. 36/2023 ha segnato un ulteriore cambiamento, eliminando in modo stabile il divieto di appalto integrato per le stazioni appaltanti qualificate, fatta eccezione per i casi riguardanti interventi di manutenzione ordinaria, come specificato all'articolo 44.

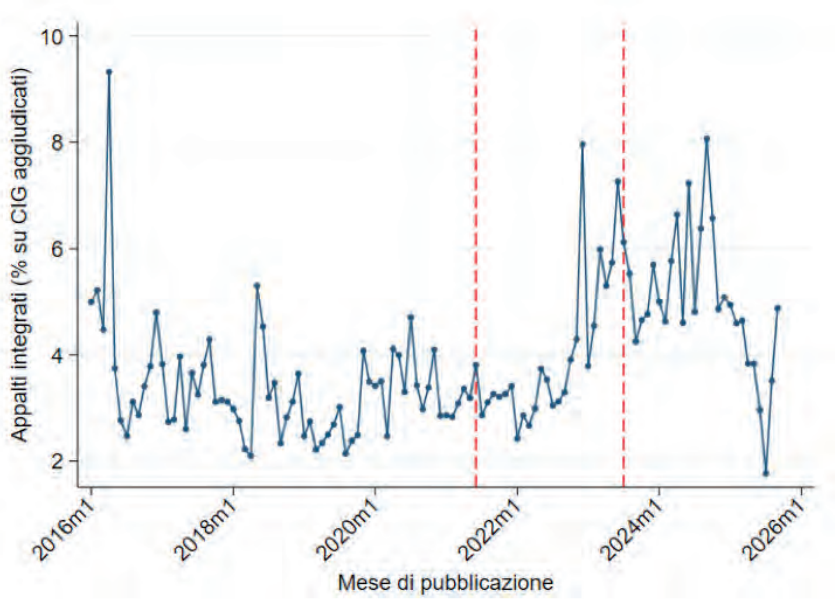
La figura 7.24 che segue illustra l'andamento della percentuale dei CIG che hanno ad oggetto la progettazione ed esecuzione congiunta dell'appalto, su un insieme di partenza riferito ai CIG aggiudicati, che riportano un valore nel relativo campo[12]. Le linee verticali corrispondono agli interventi normativi sopra menzionati. In particolare, sono stati evidenziate come "confine" le seguenti date:

- il 1° giugno 2021, data di entrata in vigore del Decreto semplificazioni;
- il 1° luglio 2023, data in cui il nuovo Codice dei contratti pubblici ha acquisito piena efficacia.

In passato, la percentuale di appalti integrati ha oscillato intorno al 3-4% circa, per poi subire un incremento negli ultimi mesi del 2022 ed i primi mesi del 2023 (toccando un picco dell'8% a dicembre 2022). Tale andamento rimane poi pressoché costante tra il primo semestre del 2023, il secondo semestre del 2023 (successivo all'introduzione del decreto legislativo n. 36/2023) ed il 2024 (i valori del 2025 possono essere meno indicativi della situazione reale, dal momento che si tratta di procedure particolarmente recenti, ed il filtro adottato considera esclusivamente CIG aggiudicati).

10 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici"*.
11 Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *"Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.
12 Il perimetro di riferimento comprende le procedure relative ai lavori pubblicate nelle fonti istituzionali dell'ANAC (Rapporti Quadrimestrali) a partire dal 1° gennaio 2016 fino alla data di estrazione dei dati (26 ottobre 2025).
Su questo insieme di dati sono stati applicati ulteriori filtri: sono stati considerati esclusivamente i CIG con esito "aggiudicata", poiché le informazioni sulle prestazioni comprese risultano disponibili solo in fase di aggiudicazione. Sono state inoltre escluse le osservazioni prive di valore nel campo relativo alle prestazioni comprese. Tale scelta si rende necessaria in quanto, con l'avvio della digitalizzazione della trasmissione dei dati sugli appalti all'ANAC, sono intervenuti cambiamenti nelle modalità di raccolta delle informazioni.
Di conseguenza, includere indistintamente tutti i CIG aggiudicati avrebbe potuto introdurre variazioni nei dati imputabili non a fenomeni reali, ma alle diverse modalità di registrazione. Infine, nei casi di più aggiudicazioni riferite al medesimo CIG, è stata considerata l'ultima in ordine temporale; lo stesso criterio è stato applicato per le date di avvio e di conclusione del contratto.
I risultati devono pertanto essere letti con cautela, poiché le necessarie delimitazioni adottate potrebbero comunque determinare alcune distorsioni dovute alla selezione del campione.

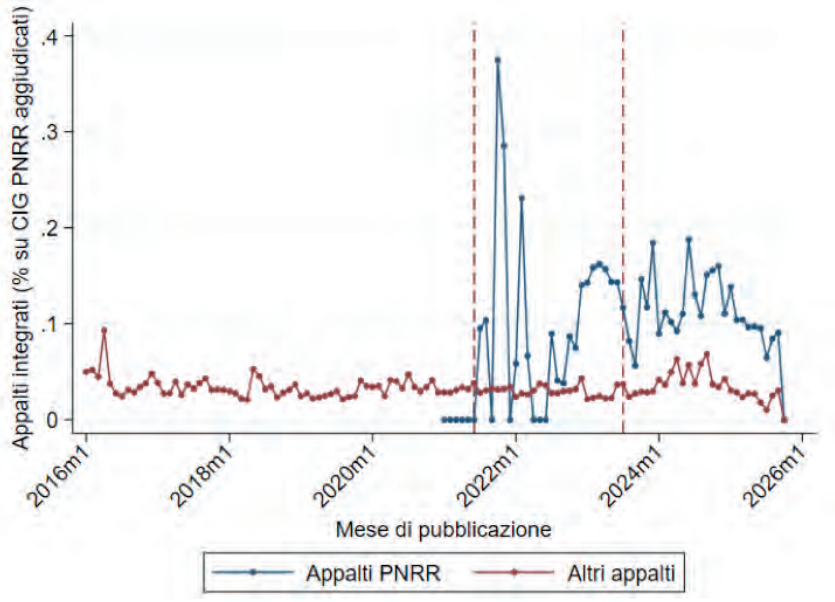
Figura 7.24 | Appalti integrati, sul totale CIG aggiudicati riportanti un valore nel campo "prestazioni comprese"



Fonte elaborazione ANAC su dati BDNCP

La figura 7.25 fa luce sulle possibili cause della variazione riscontrata nella fine del 2022, che separa le procedure finanziate con fondi PNRR o PNC dalle restanti[13]. Tale incremento sembra guidato prevalentemente dalle procedure PNRR/PNC che mostrano una quota di appalti integrati notevolmente superiore al resto (ad esempio, nell'arco del 2023 questa era pari a circa il 14%, contro il 2-3% delle restanti procedure). Si tratta, quindi, di una dinamica che potrebbe essere riconducibile (seppure con qualche ritardo) all'intervento normativo del succitato decreto-legge n. 77/2021.

Figura 7.25 | Appalti integrati e PNRR



Fonte elaborazione ANAC su dati BDNCP

13 Per semplificare la rappresentazione sono state omesse, con riferimento agli appalti PNRR, le osservazioni antecedenti il 1° gennaio 2021.

Più complicato è valutare l'impatto delle innovazioni normative su altri aspetti, come i tempi medi di esecuzione degli appalti, sempre con specifico riferimento all'aumento negli affidamenti congiunti della progettazione e dell'esecuzione di lavori.

Difatti, confronti tra intervalli temporali diversi sono inutilizzabili, perché le procedure più recenti con tempi di esecuzione più alti sono tuttora in corso: esigui sono i CIG relativi ad appalti integrati pubblicati dopo il 2024 che riportano una data di conclusione, determinando quindi forti distorsioni da selezione. Inoltre, le modifiche normative considerate (in particolare il nuovo Codice dei contratti pubblici) contengono una serie di innovazioni che non si limitano esclusivamente all'estensione dell'utilizzo degli appalti integrati. Pertanto, anche al netto delle problematiche di cui sopra, confronti temporali da soli non sarebbero in grado di isolare l'effetto oggetto di interesse, nascondendo al contrario, l'impatto di potenziali variabili c.d. omesse.

Preliminari indicazioni, che non risolvono del tutto i *caveat* di cui sopra, potrebbero essere ottenute utilizzando strumenti econometrici come l'analisi di regressione. Questa permette di isolare l'effetto di una variabile c.d. indipendente (in questo caso una variabile pari a 1 per gli appalti integrati e 0 altrimenti) su una variabile c.d. dipendente (i tempi di esecuzione), a parità di un terzo gruppo di variabili (c.d. variabili di controllo), avvicinandosi in questo modo a quello che è "l'esperimento ideale", rappresentato da un confronto nei tempi rilevati da procedure tra loro identiche in tutto e per tutto, con l'unica differenza dell'utilizzo o meno dello strumento dell'appalto integrato.

La tabella 7.26 che segue mostra i risultati di tale analisi, considerando separatamente gli appalti che rientrano nella medesima categoria d'opera (con riferimento esclusivo alle tre categorie d'opera che riportano il maggior numero di osservazioni)[14], ed utilizzando come variabili di controllo l'importo dell'appalto e gli anni[15] trascorsi tra la data di pubblicazione e la data di estrazione[16].

Tabella 7.26 | Effetto sui tempi di esecuzione, per categoria d'opera

Variabili	OG1	OG3	OG8
Appalto integrato	-3.201	2.114	-32.35***
Importo (in € 100.000)	7.984***	0.0609**	15.03***
Anni da data di pubblicazione	5.755***	6.237***	7.268***
Specificazione del modello			
Costante	191.9***	165.3***	133.5***
Osservazioni	37,268	44,696	9,224
R-quadro	0.094	0.006	0.129

Fonte elaborazione ANAC su dati BDNCP

Risultati diversi sono osservati a seconda della categoria d'opera considerata:

- all'interno delle categorie "OG 1 – edifici civili e industriali" e "OG 3 – strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, linee tranviarie, metropolitane, funicolari, e piste aeroportuali, e relative opere complementari" non è rinvenibile una differenza statisticamente significativa nei tempi di esecuzione di appalti integrati e non (indicata dall'assenza di asterischi in tabella, prima riga, colonne 2 e 3);

14 Nella maggior parte dei casi la carenza di appalti integrati in una specifica categoria d'opera preclude la replica dell'esercizio per l'intera base dati.
15 Si precisa che gli anni sono stati calcolati come 365 giorni = 1 anno.
16 Per via delle distorsioni sopra citate, il perimetro di analisi di questa sezione è stato ristretto ulteriormente, escludendo gli appalti che: 1) riportano valori mancanti nella data di inizio o nella data di ultimazione effettiva (per i quali non può, quindi, essere calcolato il tempo di esecuzione, ottenuto come differenza tra le due); 2) riportano valori dei tempi di esecuzione considerati anomali. Per motivi di sintesi, in questa sede sono individuati come tali le osservazioni agli estremi della distribuzione dei tempi. Sono quindi considerati solo gli appalti che riportano valori compresi tra il 1° ed il 99° percentile; 3) riportano valorizzato il campo relativo all'interruzione dei lavori o alla risoluzione anticipata del contratto; 4) sono stati pubblicati dopo il 1° gennaio 2024 ed in quanto tali maggiormente soggetti ad una distorsione da selezione.

- all'interno della categoria "OG 8 – opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica" gli appalti integrati mostrano dei tempi di esecuzione *ceteris paribus* inferiori rispetto alle restanti procedure di circa 32 giorni (prima riga, colonna 4)[17].

In sintesi, da queste prime analisi condotte non emerge una generalizzata migliore *performance* sull'esecuzione dell'appalto integrato. Si tratta, tuttavia, di studi preliminari: solo attraverso un consolidamento dei dati - processo, questo, ancora in corso, dal momento che probabilmente buona parte dei lavori espletati dopo l'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici deve ancora giungere a conclusione - si potranno trarre considerazioni più robuste dell'impatto sui tempi di esecuzione dell'utilizzo dello strumento rappresentato dall'appalto integrato, e per estensione delle recenti modifiche normative.

7.7. *FOCUS* SUI PREZZI DI RIFERIMENTO NEL SETTORE DEI SERVIZI E DELLE FORNITURE

7.7.1. I prezzi di riferimento del pranzo nelle scuole primarie

Nell'esercizio delle proprie funzioni di promozione dell'economicità dei contratti pubblici e della trasparenza delle condizioni di acquisto, ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera i), del Codice dei contratti pubblici, l'Autorità, considerando il rilevante interesse economico del settore della ristorazione scolastica, ha svolto la prima indagine conoscitiva sulle mense scolastiche, con specifico riferimento alle scuole primarie, finalizzata alla successiva individuazione dei prezzi di riferimento in materia.

L'indagine campionaria, avviata nella seconda parte del 2024 e conclusa nella prima metà del 2025, ha riguardato 250 stazioni appaltanti. Di queste, 195 hanno fornito risposte utili alla formazione di un *dataset* significativo, che ha consentito di condurre ampie analisi statistiche sulle principali caratteristiche e tendenze della domanda e dell'offerta dei contratti pubblici nel settore, nonché sui prezzi unitari e sui servizi rilevati.

L'attività si è conclusa con la redazione del *report Indagine conoscitiva ANAC 2024 – Servizio di ristorazione in ambito scolastico*, pubblicato il 4 giugno 2025 sul sito *web* istituzionale dell'Autorità[18].

Considerata la natura innovativa dell'iniziativa - la prima condotta da ANAC in ambito scolastico, dopo le precedenti esperienze relative al settore sanitario -, in occasione della pubblicazione del *report*, l'Autorità ha ritenuto di invitare anche gli *stakeholders* a trasmettere eventuali osservazioni. In merito, si segnala il contributo, sottoscritto congiuntamente da Legacoop Produzione e Servizi[19] e da ANGEM[20], in cui sono state evidenziate alcune proposte migliorative riguardo alla metodologia adottata e ai risultati emersi.

Il Consiglio dell'Autorità ha quindi deliberato di procedere all'individuazione dei prezzi di riferimento per il servizio di ristorazione scolastica, con particolare riguardo al prezzo di riferimento del pranzo nelle scuole primarie italiane.

I prezzi di riferimento, come previsto dal combinato disposto dell'articolo 222, comma 3, lettera i), del decreto legislativo n. 36/2023, e dell'articolo 9, comma 7, del decreto-legge n. 66/2014[21], hanno natura vincolante e determinano la nullità dei contratti stipulati in violazione del prezzo massimo stabilito dall'Autorità.

Alla luce della valenza innovativa e cogente del prezzo di riferimento del pranzo nelle scuole primarie, si è ritenuto opportuno ampliare in modo significativo il numero delle stazioni appaltanti coinvolte, passando dalle 250 della prima indagine a circa 1.500 per la nuova rilevazione.

La metodologia adottata per la selezione del campione ha previsto, in primo luogo, l'estrazione dalla BDNCP degli affidamenti avviati dalle stazioni appaltanti nell'anno 2024, per importi superiori a 40.000,00 euro, rela-

17 Risultati analoghi si ottengono utilizzando la durata prevista come variabile di controllo al posto dell'importo del lotto; tuttavia, in questo caso, l'impiego dell'appalto integrato per le opere della categoria "OG 8" risulta associato a una riduzione dei tempi di esecuzione comunque significativa, ma leggermente inferiore, pari a circa 20 giorni.

18 Il *report* può essere consultato sul sito *web* istituzionale di ANAC, all'indirizzo https://www.anticorruzione.it/-/indagine-conoscitiva-A.N.AC.-2024-servizio-di-ristorazione-in-ambito-scolastico).

19 Legacoop Produzione e Servizi è l'Associazione Nazionale di rappresentanza delle cooperative di produzione, lavoro e servizi aderenti a Legacoop, nata dalla fusione tra Ancpl e Legacoop Servizi.

20 ANGEM - Associazione Nazionale della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari, rappresenta e tutela gli interessi sociali, morali ed economici delle imprese associate, diventando un consolidato punto di riferimento nazionale ed europeo per tutte le imprese operanti nel settore della ristorazione collettiva.

21 Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, *"Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"*, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

tivi sia ai due CPV espressamente riferiti ai servizi oggetto d'indagine (55523100-3 *"Servizi di mensa scolastica"* e 55524000-9 *"Servizi di ristorazione scolastica"*), sia agli altri CPV compresi nella categoria 55000000-0 (*"Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio"*).

A conclusione dell'attività di *data cleaning* sono state individuate 1.478 stazioni appaltanti, in prevalenza Comuni (come si evince dalla tabella 7.27), che nel 2024 hanno generato 1.859 CIG per un importo complessivo di 1.998.977.581 euro.

Tabella 7.27 | Distribuzione degli affidamenti di contratti di ristorazione scolastica per stazione appaltante, numero CIG e importo in euro (anno 2024)

Tipologia stazione appaltante	Numero stazioni appaltanti	Numero CIG	Importo (valore in euro)
Comuni	1.328	1.559	1.281.512.649
Unioni di Comuni - Comunità Montane	93	162	261.384,734
Province	19	60	87.741.251
Istituti scolastici - Convitti	21	27	10.374.324
Centrale committenza locale	2	21	287.186.526
Regioni	1	5	40.087.065
Altre amministrazioni	7	14	13.188.776
NC - Locale	7	11	17.502.255
Totale	1.478	1.859	1.998.977.581

Fonte elaborazione ANAC su dati BDNCP

Nel campione sono stati, altresì, ricompresi tutti i Comuni capoluogo di Provincia, oltre alle 22 stazioni appaltanti che nell'intero anno 2024 avevano acquisito un CIG (già presenti nell'estrazione dati), includendo, quindi, anche i restanti Comuni capoluogo di Provincia sebbene non avessero avviato gare nel 2024, ai quali è stato chiesto di indicare il contratto aggiudicato più di recente per il quale sia stato richiesto il CIG.

Nel solco del questionario utilizzato per l'indagine conoscitiva illustrata nel *report*, è stato elaborato un ulteriore un questionario da somministrare al più ampio campione individuato, che, in ragione dell'elemento innovativo e particolarmente complesso dell'indagine, nonché in un'ottica di potenziale deflazione del contenzioso, è stato sottoposto a consultazione preventiva ai seguenti *stakeholders* di settore:

- Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), poiché i Comuni rappresentano la categoria prevalente di stazioni appaltanti;
- soggetti aggregatori di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 2014[22], di attuazione dell'articolo 9, comma 2, del citato decreto-legge n. 66/2014, tenuto conto che vi fanno parte Consip S.p.A., una centrale di committenza per ciascuna Regione e altri soggetti, tra cui Città metropolitane, Province, associazioni, Unioni e consorzi di enti locali, che svolgono attività di centrale di committenza e che ne richiedono l'iscrizione ad ANAC;
- associazioni di categoria quali Associazione Nazionale Imprese della Ristorazione Collettiva (ANIR), Legacoop Produzione e Servizi e ANGEM.

La consultazione preventiva, avviata il 29 luglio 2025, ha coinvolto i soggetti interpellati con la richiesta di trasmettere entro il 15 settembre 2025 eventuali osservazioni, rilievi e proposte sul questionario sottoposto.

22 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 2014, recante *'Istituzione del tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, terzo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, unitamente ai relativi elenchi recanti gli oneri informativi'*.

In risposta, sono pervenute dieci note, attentamente esaminate, che hanno portato a significative revisioni del questionario. Tra i principali cambiamenti introdotti si evidenziano:

- aumento del numero di domande, da 39 a 47 nella versione definitiva;
- introduzione di dettagli sulla gara d'appalto, con richiesta di maggiori informazioni sul contratto;
- aggiunta della domanda sull'"Incidenza costo della manodopera", utile a ponderare la componente principale dei costi e favorire la comparabilità tra contratti;
- inserimento della domanda sulla "distanza in chilometri tra i locali della cucina esterna e il punto di somministrazione", dato logistico rilevante per i costi di trasporto, la complessità organizzativa e la qualità del servizio (ad esempio, mantenimento della catena "Fresco-Caldo");
- ampliamento della lista dei servizi inclusi nel prezzo, da 3 voci generiche a 10 voci specifiche (es. stoviglie monouso, costi energetici disaggregati).

All'esito della consultazione e delle relative revisioni, il 16 ottobre 2025 è stata avviata la rilevazione mediante somministrazione del questionario - tramite piattaforma *Limesurvey*[23] - al campione selezionato. L'avvio è stato comunicato, unitamente alle FAQ predisposte a supporto, nella sezione dedicata ai prezzi di riferimento del sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Conclusa alla fine del 2025 la fase di raccolta dati per la determinazione del primo prezzo di riferimento del pranzo nelle scuole primarie, sono in corso le attività di revisione e controllo qualità dei dati (*data quality*), nonché le analisi statistiche, con previsione di completamento entro il primo semestre 2026.

La successiva determinazione del prezzo di riferimento, quale attività di regolazione dell'Autorità, è soggetta - ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento adottato con delibera ANAC n. 135 del 28 marzo 2023[24] - all'obbligo di consultazione. Tale procedura prevede la predisposizione della Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), secondo gli obiettivi, le modalità e la tempistica stabiliti dal Regolamento medesimo. Solo a seguito dell'esame delle osservazioni pervenute e della stesura dello schema di delibera - corredato dagli allegati esplicativi del prezzo di riferimento e della relazione AIR - sarà possibile pubblicare il primo prezzo di riferimento del pranzo nelle scuole primarie nella sezione dedicata del sito *web* istituzionale dell'Autorità.

7.7.2. I prezzi di riferimento della carta in risme

I prezzi di riferimento della carta in risme per fotocopie ("Carta in risme da 500 fogli, grammatura 80-84 g/m², in scatole da 5 risme") sono stati introdotti dall'Autorità nel 2016 e aggiornati annualmente mediante un meccanismo di indicizzazione basato su un coefficiente di rivalutazione elaborato dall'Autorità stessa.

Nel 2022, a causa di un'evidente dinamica inflattiva, sono stati pubblicati più aggiornamenti infra-annuali, tra cui quello di maggio 2022 - frutto di una specifica rilevazione straordinaria sugli operatori del settore - che ha incrementato il prezzo precedente del 50%.

A fine 2024, per allineare il prezzo di riferimento ai valori di mercato correnti, l'Autorità ha avviato una nuova rilevazione, annunciata con un Comunicato del Presidente pubblicato sul sito *web* istituzionale[25]. Tale aggiornamento riveste particolare importanza, poiché i prezzi di riferimento sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e, come già evidenziato, costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione - anche per le procedure aggiudicate all'offerta economicamente più vantaggiosa - nei casi privi di convenzioni *ex* articolo 26, comma 1, legge n. 488/1999[26].

La rilevazione è stata condotta tramite un questionario specifico, che ha raccolto dati dettagliati per la determinazione del prezzo secondo la formulazione econometrica predefinita. Oltre al prezzo unitario e alla quantità di risme, sono state rilevate le caratteristiche della fornitura suscettibili di influenzare il corrispettivo (es. tempi e modalità di consegna, certificazioni ISO).

---

23 *LimeSurvey* (già conosciuto come *PHPSurveyor*) è un applicativo che permette la realizzazione di questionari e sondaggi *online*.
24 *Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)*, adottato con delibera ANAC n. 135 del 28 marzo 2023.
25 Comunicato del Presidente del 20 novembre 2024 - rilevazione prezzi riferimento, consultabile al seguente indirizzo https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-20-novembre-2024-rilevazione-prezzi-riferimento.
26 Legge 23 dicembre 1999, n. 488, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)"*.

Parallelamente, è stata selezionata la platea di stazioni appaltanti attraverso l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), identificando 12.665 stazioni appaltanti appartenenti alla categoria "amministrazioni pubbliche" come universo di riferimento. Tale elenco è stato incrociato con il *database* delle stazioni appaltanti qualificate per rilevarne lo stato di qualificazione.

Il campione è stato estratto con metodo casuale stratificato proporzionale, applicando una quota dell'8% e selezionando così 1.014 stazioni appaltanti a cui sottoporre il questionario. Nella tabella che segue si riporta la composizione del campione secondo la ripartizione utilizzata per la stratificazione.

Tabella 7.28 | Composizione del campione di stazioni appaltanti per macroarea geografica e qualificazione

Macroarea geografica	Numero di stazioni appaltanti			Percentuale di stazioni appaltanti		
	Non qualificata	Qualificata	Totale	Non qualificata	Qualificata	Totale
Centro	136	49	185	13.4	4.8	18.2
Nord-Est	143	47	190	14.1	4.6	18.7
Nord-Ovest	227	57	284	22.4	5.6	28.0
Sud e Isole	274	81	355	27.0	8.0	35.0
Totale	**780**	**234**	**1014**	**76.9**	**23.1**	**100.0**

Fonte ANAC

Completate le fasi di predisposizione del questionario e di individuazione del campione di amministrazioni, è stata avviata la fase di raccolta dei dati. A tal fine sono stati coinvolti direttamente i Responsabili per l'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (RASA), ai quali è stato fornito uno specifico *link* per l'accesso al *form* di rilevazione, realizzato tramite il *software LimeSurvey*. Durante la fase di inserimento dei dati, l'Autorità si è impegnata nel fornire supporto informativo per una corretta compilazione del questionario.

Al termine di tale fase, che si è conclusa il 22 gennaio 2025, è stato possibile procedere alla preparazione del *dataset* di analisi sul quale sono state effettuate le analisi statistiche propedeutiche alla determinazione del prezzo di riferimento. Il *dataset* è costituito da 1.275 osservazioni, di cui 434 riferite al formato A3 e 841 al formato A4. Nella tabella che segue sono riportati alcuni valori caratteristici della distribuzione dei prezzi unitari per ciascuna delle quattro macroaree.

Tabella 7.29 | Prezzi effettivi rilevati – valori caratteristici distribuzione per tipologia e macroarea geografica

Formato	Macro Area	Numero	Media	Dev. std	Min	Max
A3 (434)	Centro	76	7,913	1,826	5,430	14,000
	Nord-Est	108	6,824	1,304	4,740	13,800
	Nord-Ovest	90	8,037	2,107	5,290	13,790
	Sud e Isole	160	8,118	1,938	4,790	13,650
A4 (841)	Centro	148	3,398	0,670	2,530	5,990
	Nord-Est	172	3,099	0,462	2,250	4,780
	Nord-Ovest	188	3,385	0,680	2,310	5,890
	Sud e Isole	333	3,390	0,553	2,410	5,650

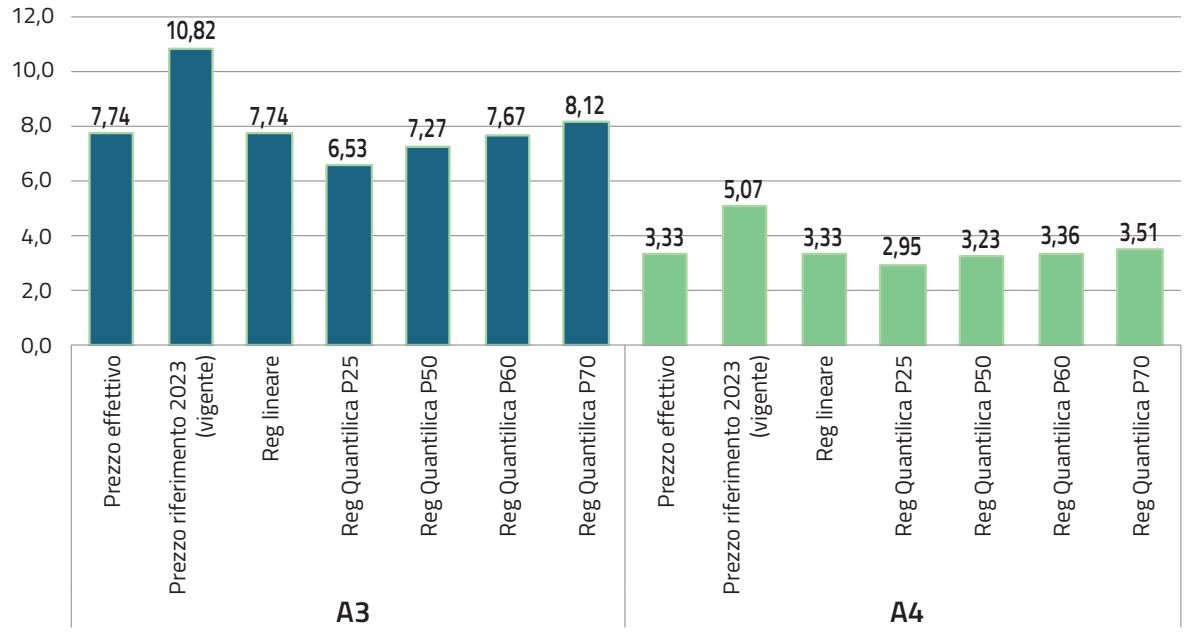
Fonte ANAC

Una delle principali attività di analisi statistica è stata la costruzione di diversi modelli di regressione, finalizzati alla stima dei parametri delle variabili esplicative, corrispondenti a quelle incluse nel modello econometrico precedente, in relazione al prezzo di acquisto.

Le principali risultanze delle analisi effettuate sono di seguito sintetizzate:

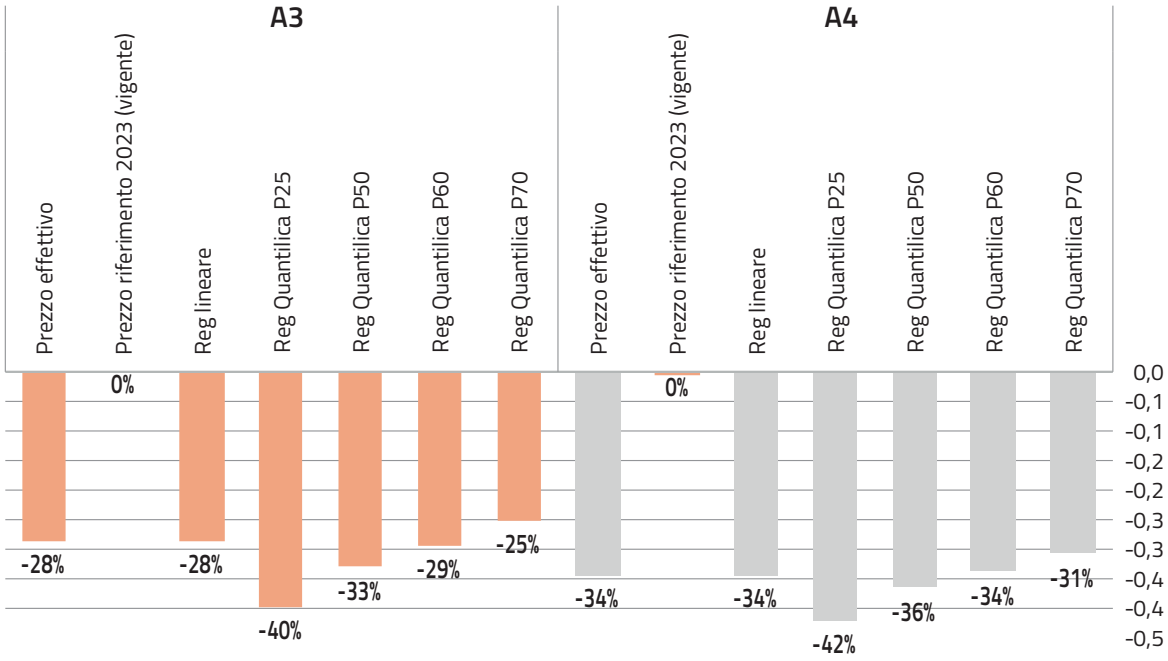
- i "prezzi di riferimento 2023", vigenti al momento dell'effettuazione dell'indagine sono considerevolmente più elevati rispetto ai prezzi effettivi praticati dalle stazioni appaltanti comunicati con il questionario di rilevazione; in particolare, a fronte di prezzi di riferimento vigenti pari a 10.83 euro per il formato A3 e a 5.07 euro per il formato A4, i prezzi medi rilevati sono pari a 7.74 euro per il formato A3 e a 3.39 euro per il formato A4, con una differenza percentuale del 28% per il formato A3 e del 34% per il formato A4;
- tutti i modelli di regressione utilizzati forniscono stime di prezzo inferiori rispetto al prezzo di riferimento 2023.

Figura 7.30 | Valori medi dei prezzi unitari effettivi e calcolati con i differenti modelli



Fonte ANAC

Figura 7.31 | **Differenze percentuali rispetto ai prezzi di riferimento 2023**



Fonte ANAC

Conclusa la fase comparativa tra i modelli econometrici, si è proceduto alla selezione di quello da adottare per il nuovo prezzo di riferimento.

Per una scelta informata, sono state condotte analisi approfondite su elementi chiave, quali:

- comparazione tra "spesa effettiva" (prezzo unitario × quantità effettive) e "spesa teorica" derivante dall'applicazione di ciascun modello di regressione;
- tracciamento dell'intensità delle differenze tra prezzi rilevati e prezzi calcolati con i modelli.

In generale, assumendo un allineamento delle stazioni appaltanti che acquistano a prezzi superiori al riferimento calcolato, il risparmio teorico stimato oscilla tra il 14-22% per il formato A3 e il 2-9% per il formato A4.

Considerato che i prezzi di riferimento fungono da tetto massimo per stimolare la concorrenza, che il modello basato sul percentile P70 garantisce comunque risparmi significativi (dal 2% per A4 al 14% per A3) e che produce un impatto limitato sul mercato – coinvolgendo un minor numero di stazioni appaltanti potenzialmente tenute ad adeguarsi –, è stato adottato tale modello.

L'indagine, condotta tra dicembre 2024 e gennaio 2025, ha permesso all'Autorità di acquisire dati altamente dettagliati, da cui sono emerse evidenze di rilievo. In particolare, è stata confermata una marcata divergenza tra i prezzi effettivi rilevati e i prezzi di riferimento 2023 vigenti all'epoca, giustificando appieno la scelta di una rilevazione *ex novo* per un aggiornamento coerente con i valori di mercato osservati.

Con delibera n. 74 del 25 febbraio 2025, l'Autorità ha pubblicato l'aggiornamento dei prezzi di riferimento della carta in risme. La relativa formula di calcolo, riportata nell'Allegato A alla delibera, è la seguente:

$$P_{rif}^{2025} = 3.583 - 0.168 * Ordine_{minimo10} - 0.033 * Consegna_{magazzino} - 0.122 * Consegna_{PianoStradale} + 0.034 * Cartiera_{ISO} + 0.228 * Carta_{Riciclata} + 0.322 * Consegna_{3gg} + 0.079 * Centro - 0.322 * Nordest - 0.073 * Nordovest - 0.164 * Revisione_{prezzi} + 4.064 * Formato_{A3} + 9.237 * Inv\_QTA$$

Dove,

FormatoA3: variabile dicotomica che assume valore 1 per la tipologia di carta A3 e 0 per la tipologia di carta A4.

Centro/**Nordest**/**Nordovest**: variabili dicotomiche costruite che assumono valore 1 nel caso in cui la SA sia situata rispettivamente in una Regione facente parte della macro-aerea Centro/Nordest/Nordovest.

CartaRiciclata : variabile dicotomica che assume valore 1 nel caso di carta riciclata e valore 0 nel caso di carta naturale.

CartieraISO: variabile dicotomica che assume valore 1 se la cartiera di produzione è in possesso di una certificazione ISO 9001 e valore 0 in caso contrario.

Ordineminimo10 : variabile dicotomica che assume valore 1 per "ordine minimo" contrattualmente previsto superiore o uguale a 10 scatole, valore 0 in caso contrario.

Revisioneprezzi: variabile dicotomica che assume valore 1 nel caso il contratto preveda la possibilità di una revisione dei prezzi di qualunque periodicità e 0 in caso contrario.

Consegna3gg: variabile dicotomica che assume valore 1 se il contratto prevede una consegna entro 3 giorni lavorativi dall'ordine e valore 0 per termini di consegna superiori.

ConsegnaPianoStradale : variabile che assume valore 1 per consegne al piano stradale e valore 0 in caso contrario (consegna al piano o consegna al magazzino).

Consegnamagazzino : variabile che assume valore 1 per consegne al magazzino della SA e valore 0 in caso contrario (consegna al piano o consegna al piano stradale).

Inv_QTA: fattore di correzione relativo alla quantità acquistata, valorizzato come reciproco della variabile "QUANTITA' (numero risme TOTALI riferite al contratto)".

A supporto degli operatori, è stato inoltre reso disponibile un file *excel* scaricabile (*Maschera di calcolo per i prezzi di riferimento della carta in risme*), che consente la determinazione immediata del prezzo di riferimento coerente con la nuova formulazione.

Infine, l'Autorità, al fine di garantire la massima trasparenza nel processo di determinazione del prezzo di riferimento, ha pubblicato un documento tecnico, che illustra in dettaglio gli aspetti metodologici e le analisi statistiche condotte, insieme al *dataset* dei dati raccolti nell'ambito della rilevazione.

8 LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

8.1. LE NOVITÀ NORMATIVE E IL NUOVO SISTEMA DI QUALIFICAZIONE

Il sistema di qualificazione, entrato in vigore il 1° luglio 2023[1], è stato introdotto per perseguire obiettivi di efficienza, trasparenza e professionalizzazione del sistema degli appalti pubblici, introducendo requisiti specifici per le stazioni appaltanti, al fine di migliorare la qualità delle procedure di affidamento e l'efficienza complessiva della spesa.

Le piccole amministrazioni si sono, infatti, spesso dimostrate acquirenti inefficienti, proprio in quanto prive delle necessarie professionalità.

L'obiettivo del sistema è, dunque, quello di consentire solo a soggetti strutturati, che siano, cioè, in possesso di personale adeguato e che operino nel mercato del *procurement* pubblico in modo permanente e professionale, lo svolgimento di attività contrattuale al di sopra di determinate soglie.

Il sistema di qualificazione si applica, infatti, alle procedure di affidamento di contratti di lavori d'importo superiore a 500.000 euro e di servizi e forniture di importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti (articolo 62, comma 1, e tabelle A e B dell'Allegato II.4 al decreto legislativo n. 36/2023[2]) svolte dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza, con l'esclusione degli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e dei soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici (articolo 62, comma 17 e articolo 2, comma 2 dell'Allegato II.4 al decreto legislativo n. 36/2023).

In continuità con gli impegni assunti in sede europea e nonostante si sia registrato a distanza di due anni dall'avvio del sistema di qualificazione un costante processo di miglioramento di tutte le stazioni appaltanti e di adeguamento dei propri ordinamenti interni e delle proprie strutture ai requisiti di qualificazione, con il decreto legislativo n. 209/2024, c.d. Correttivo appalti[3], il legislatore ha apportato alcune modifiche agli articoli 62 e 63 e all'Allegato II.4 al Codice, che disciplina la *"Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza"*.

In particolare, con il Correttivo appalti si è inteso introdurre, da un lato, una serie di incentivi a favore delle stazioni appaltanti che non hanno conseguito, in prima istanza, la qualificazione e, dall'altro, prevedere dei requisiti flessibili per la qualificazione relativa alla fase di esecuzione, al fine di conciliare l'esigenza di garantire al personale impiegato negli appalti pubblici una adeguata formazione di settore, comprensiva dell'utilizzo di metodi e sistemi di gestione digitale delle costruzioni, con quella di prevenire stalli di sistema nell'esecuzione.

Le modifiche inserite dal decreto legislativo n. 209/2024 afferiscono soprattutto ai requisiti previsti per l'attribuzione dei punteggi per l'ottenimento, da parte delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, della qualificazione per l'affidamento dei lavori, servizi e forniture e a quelli previsti per ottenere la qualificazione per la fase esecutiva del contratto.

Con riferimento al primo aspetto, in considerazione della rilevanza delle modifiche introdotte e considerati i conseguenti impatti sul sistema di qualificazione, l'Autorità ha predisposto un apposito documento tecnico contenente l'interpretazione e la descrizione dei nuovi criteri previsti per ottenere la qualificazione per la fase di progettazione e affidamento di lavori, servizi e forniture.

---

1 Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"),* è divenuto efficace il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, che consente alle sole stazioni appaltanti qualificate di effettuare affidamenti diretti di lavori oltre 500.000 euro e servizi/forniture d'importo pari o superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, solo se qualificate.

2 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*

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

Tale documento, approvato con delibera ANAC n. 236 del 3 giugno 2025, è stato previamente sottoposto a consultazione pubblica, al fine di garantire la massima trasparenza e partecipazione nella definizione del processo di revisione della qualificazione per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, all'esito della quale sono pervenuti numerosi contributi in ordine alle soluzioni interpretative proposte per l'attuazione dei nuovi criteri, introdotti dal Correttivo appalti, suscettibili di differenti letture interpretative[4].

Con riferimento alla qualificazione per la fase esecutiva del contratto, il legislatore è intervenuto modificando l'articolo 8 dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici e introducendo due nuove tabelle - la tabella C-*bis* e la tabella C-*ter* - relative ai requisiti individuati dal medesimo articolo, in rapporto ai diversi livelli di qualificazione e ai settori oggetto della richiesta.

Di particolare rilievo risultano anche le modifiche concernenti il requisito della formazione e dell'aggiornamento del personale, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, sia per la fase di progettazione e affidamento, sia per quella di esecuzione.

Tali interventi incidono, da un lato, sul sistema di accreditamento dei soggetti erogatori dei corsi da parte della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ampliando la possibilità di accreditamento anche a enti pubblici e privati aventi finalità di lucro, dall'altro, sul sistema di qualificazione per la fase esecutiva, per la quale sono stati introdotti requisiti specifici.

In particolare, per quanto riguarda il requisito della formazione, è stato definito - per ciascun livello di qualificazione - il numero minimo di ore che, almeno un dipendente coinvolto nella gestione della fase esecutiva di ogni contratto di importo superiore alla soglia di qualificazione, deve aver completato entro il 2024 o, in alternativa, dovrà svolgere entro dodici mesi dalla richiesta di qualificazione da parte della stazione appaltante.

Ai fini della valutazione del criterio relativo alla formazione e all'aggiornamento del personale, previsto per la fase di progettazione e affidamento (tabella C dell'Allegato II.4 al Codice) e per la fase di esecuzione (tabelle C-*bis* e C-*ter* dell'Allegato II.4 al Codice), in data 2 luglio 2025, ANAC ha adottato un atto a carattere generale, che fornisce indicazioni operative sui requisiti specifici necessari per ottenere il punteggio utile ai fini della qualificazione[5].

8.1.1. La qualificazione per la fase di progettazione e affidamento

In base all'articolo 10, comma 4, dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici, *"l'iscrizione negli elenchi delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate ha durata di due anni".* Poiché il sistema di qualificazione è stato avviato il 1° luglio 2023, il primo biennio di validità della qualificazione conseguita dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza si è concluso il 30 giugno 2025, per tutti i soggetti qualificati, a prescindere dalla data di conseguimento della qualificazione.

A decorrere dal 1° luglio 2025, è entrato in vigore il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, per le fasi di progettazione e affidamento. Ferma restando la durata biennale della qualificazione, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 13, lettera b), dell'Allegato II.4 al Codice, ha stabilito che le stazioni appaltanti e le centrali di committenza possano presentare domanda in qualsiasi momento, senza vincoli decadenziali, e che il biennio decorra dalla data di presentazione dell'istanza, con conseguente scadenza differenziata per ciascun soggetto.

È stata, inoltre, prevista la possibilità di presentare più domande nel corso del biennio: in tal caso, il biennio ricomincia a decorrere *ex novo* dalla data di ciascuna nuova istanza e l'orizzonte temporale dei requisiti viene ricalcolato sulla base di tale data. Le stazioni appaltanti possono accedere al sistema informatico, disponibile sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, per verificare il punteggio loro attribuito e conoscere l'esito simulato dell'istanza, così da valutare l'opportunità di inoltrare la domanda di qualificazione, o di procedere a un eventuale aggiornamento.

---

4 Delibera ANAC n. 236 del 3 giugno 2025, consultabile sul sito *web* istituzionale al seguente indirizzo https://www.anticorruzione.it/en/-/delibera-n.236-del-3-giugno-2025. Il documento tecnico di indirizzo per il calcolo del punteggio di qualificazione può essere invece consultato al *link* https://www.anticorruzione.it/en/-/qualificazione-delle-stazioni-appaltanti-1.

5 L'atto a carattere generale è consultabile sul sito *web* istituzionale al seguente *link* https://www.anticorruzione.it/en/-/atto-a-carattere-generale-del-2-luglio-2025-qualificazione-stazioni-appaltanti.

Una volta inseriti i dati, il sistema sviluppato da ANAC restituisce il livello di qualificazione potenzialmente conseguibile, applicando i nuovi criteri introdotti dal Correttivo appalti e descritti nella delibera n. 236 del 3 giugno 2025. Ciò consente alla stazione appaltante o alla centrale di committenza di decidere consapevolmente se inviare o meno l'istanza, tenuto conto che l'inoltro di una nuova domanda o l'aggiornamento di una istanza già presentata, determinano una modifica irreversibile nel sistema, senza possibilità di ripristinare la domanda precedente, né i relativi punteggi.

Il Correttivo appalti ha, inoltre, introdotto significative modifiche all'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici per quanto riguarda i punteggi relativi alle gare eliminando alcune voci e sostituendone altre.

In particolare:

- sia per il settore di qualificazione dei lavori, che per quello dei servizi e delle forniture, è stata eliminata la sezione di punteggio relativa all'utilizzo di piattaforme telematiche (che prevedeva l'attribuzione di un massimo di dieci punti), in considerazione dell'intervenuta digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti pubblici, che ha reso obbligatorio l'utilizzo delle Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (di seguito PAD);
- per il settore di qualificazione dei lavori, è stata eliminata la sezione di punteggio sull'assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 229/2011[6] - Monitoraggio RGS (che prevedeva l'attribuzione di un massimo di 5 punti);
- per il settore servizi e forniture, è stato ridotto dai precedenti 10 agli attuali 5 punti il punteggio massimo ottenibile per gli obblighi di comunicazione alle banche dati ANAC (uniformandoli ai 5 punti previsti per i lavori);
- per i settori lavori, servizi e forniture, sono stati introdotti criteri "premianti" (per un totale di 10 punti), facenti riferimento all'articolo 11, comma 2, lettere a), b), b-*bis*) e b-*ter*) dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti.

  Nello specifico trattasi dei seguenti criteri:

  - disponibilità ad essere inseriti nell'elenco di cui all'articolo 62, comma 10, del Codice e aver effettuato affidamenti per conto di stazioni appaltanti non qualificate, anche al di sotto della soglia di cui all'articolo 62, comma 1 (punteggio massimo ottenibile: 1 punto);
  - aggregazione di stazioni appaltanti, per lo svolgimento in comune degli affidamenti e dell'esecuzione (punteggio massimo ottenibile: 1 punto);
  - specializzazione per ambiti settoriali, da parte delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate (punteggio massimo ottenibile: 1 punto);
  - efficienza decisionale della stazione appaltante rispetto alla fase dell'affidamento, da intendersi quale tempo intercorrente tra la ricezione delle offerte e la stipula del contratto, che non deve essere superiore in media a centoquindici giorni (punteggio massimo ottenibile: 7 punti);
- per i settori dei lavori, servizi e forniture, è stato introdotto il criterio delle acquisizioni mediante ricorso a stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate, sotto determinate soglie di valore del Codice Identificativo di Gara - di seguito CIG (punteggio massimo ottenibile: 5 punti);
- infine, è stato modificato il criterio concernente le gare svolte, con effetti a cascata anche sul soddisfacimento degli obblighi di comunicazione; le principali novità sono:

  - ampliamento del perimetro di valutazione: nel nuovo sistema di qualificazione per l'affidamento, verranno considerati i CIG di importo superiore a 150.000 euro;
  - generalizzazione del periodo di valutazione: il quinquennio di riferimento per le gare non è più fisso, ma mobile, ossia calcolato dal giorno precedente la data di presentazione dell'istanza e risalendo fino a cinque anni indietro.

6 Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, *"Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti"*.

Tabella 8.1 | Prospetto di sintesi dei cambiamenti apportati dal Correttivo appalti al sistema di punteggio per la qualificazione per la fase di progettazione e affidamento

Criteri di nuova introduzione		
Norma	**Denominazione**	**Punteggio massimo**
Articolo 11, comma 2, lettera a), Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Disponibilità ad essere inseriti nell'elenco di cui all'articolo 62, comma 10, del decreto legislativo n. 36/2023 e aver effettuato affidamenti per conto di stazioni appaltanti non qualificate anche al di sotto della soglia di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo n. 36/2023	1 punto
Articolo 11, comma 2, lettera b) Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Aggregazione di stazioni appaltanti per lo svolgimento in comune degli affidamenti e dell'esecuzione	1 punto
Articolo 11, comma 2, lettera b-*bis)* Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Specializzazione	1 punto
Articolo 11, comma 2, lettera b-*ter)* Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Efficienza decisionale	7 punti
Tabelle A e B, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Acquisizioni mediante ricorso a terzi, sotto determinate soglie di valore del CIG per i lavori e i servizi e le forniture	5 punti
Criteri già esistenti nel precedente modello di qualificazione ma oggetto di modifiche (in grassetto le modifiche)		
Tabelle A e B, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Numero di gare di importo superiore a **150.000 euro** svolte **nel quinquennio precedente alla data di inizio di ciascun biennio di qualificazione di cui all'articolo 11, comma 1**	40 punti
Tabelle A e B, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'ANAC **(si considerano i CIG di importo superiore a 150.000 euro)**	5 punti
Tabella B – settore servizi e forniture, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	Assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite da ANAC (**si considerano i CIG di importo superiore a 150.000 euro**)	**5 punti (anziché 10)**
Criteri rimossi dal Correttivo appalti		
Tabella A, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023 pre-Correttivo – settore lavori	Assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 229/2011	5 punti
Tabella A e B, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023 pre-Correttivo	Disponibilità e utilizzo delle piattaforme telematiche	10 punti

Fonte: Documento tecnico di indirizzo per il calcolo del punteggio di qualificazione delle stazioni appaltanti per la progettazione e affidamento

Il documento tecnico approvato con la delibera ANAC n. 236 del 3 giugno 2025 contiene il dettaglio dei criteri previsti per l'attribuzione del punteggio relativo ai CIG nel nuovo modello di qualificazione modificato dal Correttivo appalti, specificando i relativi punteggi massimi derivabili dalle tabelle A e B del nuovo Allegato II.4, come modificato dal Correttivo stesso e i perimetri di riferimento per lavori, servizi e forniture.

Tabella 8.2 | Prospetto di sintesi dei criteri legati ai CIG con relativi punteggi e perimetri per il nuovo modello di qualificazione

Numero riga	Criterio	Punteggio Massimo	Perimetro CIG Lavori	Perimetro CIG Servizi e Forniture
1	Numero di gare di importo superiore a 150.000 euro svolte nel quinquennio precedente alla data di inizio di ciascun biennio di qualificazione di cui all'articolo 11, comma 1, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	40 punti	CIG sopra **150.000 euro** pubblicati nei 5 anni precedenti alla data di presentazione dell'istanza di qualificazione (ossia, dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza a 5 anni indietro)	CIG sopra **150.000 euro** pubblicati nei 5 anni precedenti alla data di presentazione dell'istanza di qualificazione (ossia, dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza a 5 anni indietro)
2	Assolvimento obblighi di comunicazione dei dati	5 punti	CIG sopra **150.000 euro** pubblicati dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza di qualificazione a 5 anni indietro	CIG sopra **150.000 euro** pubblicati dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza di qualificazione a 5 anni indietro
3	Criterio della specializzazione articolo 11 comma 2 lettera b-*bis*, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023	1 punto	CIG sopra **150.000 euro** pubblicati dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza a 5 anni indietro per i quali risulti comunicata la categoria d'opera prevalente	CIG sopra **150.000 euro** pubblicati dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza a 5 anni indietro per i quali risulti comunicata la CPV prevalente
4	Efficienza decisionale articolo 11 comma 2 lettera b-*ter*, Allegato II.4 decreto legislativo n. 36/2023 Formula dell'indicatore: media dei giorni intercorrenti tra data di stipula e data di scadenza delle offerte originaria	7 punti	CIG sopra **150.000 euro** riferiti alle sole procedure aperte, al netto di accordi quadro e convenzioni, pubblicati a partire dal 1° gennaio 2025 fino al giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza	CIG sopra **150.000 euro** riferiti alle sole procedure aperte, al netto di accordi quadro e convenzioni, pubblicati a partire dal 1° gennaio 2025 fino al giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza
5	Acquisizioni sotto le soglie stabilite dalla norma mediante ricorso a stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate	5 punti	CIG tra **40.000 (compreso) e 500.000 euro (non compreso)** pubblicati nei 5 anni precedenti alla data di presentazione dell'istanza di qualificazione (ossia, dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza a 5 anni indietro)	CIG tra **40.000 (compreso) e 140.000 euro (non compreso)** pubblicati nei 5 anni precedenti alla data di presentazione dell'istanza di qualificazione (ossia, dal giorno precedente alla data di presentazione dell'istanza a 5 anni indietro)

Fonte: Documento tecnico di indirizzo per il calcolo del punteggio di qualificazione delle stazioni appaltanti per la progettazione e affidamento

Nel dettaglio, il documento citato contiene le specifiche di attribuzione del punteggio per il possesso dei requisiti premianti di cui all'articolo 11, comma 2, dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici, con particolare riferimento al criterio della specializzazione di cui alla lettera b-*bis*), riportando gli indicatori utilizzati per i diversi settori, e al criterio della efficienza decisionale di cui alla lettera b-*ter*), illustrando, per quest'ultimo, anche i meccanismi correttivi adottati nei casi di mancata comunicazione della data di stipula. Inoltre, il documento tecnico riporta le soluzioni adottate per l'attribuzione del punteggio per il criterio delle acquisizioni sotto le soglie stabilite dalla norma, mediante il ricorso a stazioni appaltanti e a centrali di committenza qualificate, definendo il perimetro considerato in base al valore dei CIG, distinto in relazione al settore considerato e al criterio di tipo proporzionale adottato.

8.1.2. La qualificazione per la fase di esecuzione

Su un piano parzialmente diverso si pone, invece, la qualificazione dell'esecuzione. Al contrario di quanto avviene per l'acquisizione, dove esistono soggetti che già svolgono attività in nome e per conto di altri soggetti, o procedono all'affidamento congiunto, soprattutto di servizi e forniture, tramite accordi quadro, convenzioni, etc., la funzione esecutiva raramente viene delegata all'esterno, in quanto lo svolgimento della fase di esecuzione richiede la "vicinanza" fisica al luogo di esecuzione, ma soprattutto assoggetta l'amministrazione a responsabilità amministrativa e contabile.

Si è, dunque, ritenuto corretto individuare criteri tesi soprattutto alla professionalizzazione della funzione di esecuzione, piuttosto che alla riduzione numerica delle amministrazioni aggiudicatrici.

Come indicato nelle premesse, in ordine alla qualificazione per la fase esecutiva del contratto, con il Correttivo appalti è stato modificato l'articolo 8 dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici e sono state aggiunte due nuove tabelle, la tabella C-*bis* e la tabella C-*ter*, che definiscono, sia per l'esecuzione di lavori (tabella C-*bis*), che per l'esecuzione di servizi e forniture (tabella C-*ter*), i requisiti concernenti la puntualità dei pagamenti, l'assolvimento degli obblighi di comunicazione e la partecipazione al sistema di formazione e aggiornamento del personale, per i diversi livelli di qualificazione, che devono essere soddisfatti dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza, al fine di poter eseguire il contratto per i livelli superiori a quelli di qualifica.

Tale modello di qualificazione è stato ideato nell'ottica di consentire alle stazioni appaltanti di conformarsi progressivamente e gradualmente ai nuovi obblighi inerenti alla qualificazione per la fase esecutiva del contratto.

Le modifiche apportate al succitato articolo 8 rispondono, pertanto, all'esigenza di rendere le previsioni in esame compatibili con lo stato dell'arte in cui versano le stazioni appaltanti (soprattutto medio-piccole), in ordine alla maturazione dei requisiti richiesti per la qualificazione alla esecuzione dei contratti pubblici.

L'articolo 8 dell'Allegato II.4 prevede, in particolare, che, a decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e le centrali di committenza, qualificate per la progettazione e l'affidamento di lavori, di servizi e forniture, o di entrambe le tipologie contrattuali:

- sono qualificate anche per l'esecuzione rispettivamente di lavori, di servizi e forniture, o di entrambe le tipologie contrattuali, per i corrispondenti livelli di qualifica;
- possono eseguire il contratto per i livelli superiori a quelli di qualifica subordinatamente al soddisfacimento di requisiti concernenti: la puntualità dei pagamenti, l'assolvimento degli obblighi di comunicazione e la partecipazione al sistema di formazione e aggiornamento del personale, come definiti per i diversi livelli di qualificazione nella tabella C-*bis* e nella tabella C- *ter*.

Con il citato atto amministrativo a carattere generale, adottato in data 2 luglio 2025, ai sensi dell'articolo 222 del Codice dei contratti pubblici, ANAC ha fornito specifiche indicazioni in ordine alla valutazione del criterio della formazione e aggiornamento del personale, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sia nella fase di progettazione e affidamento, che nella fase dell'esecuzione.

In particolare, con tale atto, l'Autorità ha chiarito che ai fini dell'ottenimento della qualificazione per l'esecuzione, le tabelle C-*bis* e C-*ter* (rispettivamente riferite agli affidamenti di lavori e agli affidamenti di servizi e forniture) prevedono due differenti modalità di assolvimento dell'onere della formazione:

- una modalità "attuale", nella quale, cioè, il requisito sia già maturato al momento di presentazione della domanda di qualificazione;
- una modalità "in divenire", nella quale, cioè, il requisito della formazione sia dimostrato mediante il solo impegno al completamento dello stesso entro il termine stabilito di 12 mesi dalla richiesta di qualificazione.

È stato, infine, precisato che, con riguardo alle domande di qualificazione per la fase di esecuzione, ai fini dell'ottenimento del livello di qualificazione, saranno considerati validi, a partire dall'entrata in vigore del sistema di accreditamento della SNA, solamente i corsi erogati da enti pubblici e/o privati accreditati, mentre, precedentemente all'entrata in vigore del suddetto sistema, saranno considerati validi tutti i corsi di formazione rientranti negli ambiti tematici indicati nello stesso atto generale, a prescindere dal loro accreditamento dalla SNA.

Viene, inoltre, prevista, con l'introduzione del comma 4 all'articolo 8, la possibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2025 - per le stazioni appaltanti non qualificate per la progettazione e l'affidamento di lavori, di servizi e forniture, o di entrambe le tipologie contrattuali -, di eseguire il contratto, a condizione che siano iscritte nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), abbiano la disponibilità di una figura tecnica in grado di svolgere le funzioni di Responsabile Unico di Progetto (RUP), nonché soddisfino i medesimi requisiti sopra citati, come definiti per i diversi livelli di qualificazione nella tabella C-*bis*, per l'esecuzione di lavori, e nella tabella C-*ter*, per l'esecuzione di servizi e forniture.

Con l'introduzione, inoltre, del comma 5, si precisa che le stazioni appaltanti non qualificate possono eseguire gli affidamenti di appalti di servizi e forniture, di importo inferiore alla soglia europea, nonché gli affidamenti di lavori di manutenzione ordinaria, d'importo inferiore a 1 milione di euro e gli ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori, di cui all'articolo 62, comma 6, lettere c) e d), Codice dei contratti pubblici.

8.2. IL REGOLAMENTO IN MATERIA DI QUALIFICAZIONE

Con delibera ANAC n. 334 del 30 luglio 2025, è stato approvato il *Regolamento dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 193 del 21 agosto 2025.

Il Regolamento disciplina in maniera organica e sistematica le modalità di accesso, gestione e verifica del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, come previsto dagli articoli 62 e 63 e dall'Allegato II.4 del Codice dei contratti pubblici.

In particolare, il Regolamento:

- individua i soggetti obbligati alla qualificazione e quelli esonerati, in base alla normativa primaria e ai chiarimenti interpretativi forniti dall'Autorità, dettando altresì le disposizioni comuni al sistema di qualificazione (sezione prima);
- definisce le procedure per la presentazione, gestione e aggiornamento delle domande di qualificazione per la fase di progettazione e affidamento (sezione seconda) e per la fase di esecuzione (sezione terza);
- disciplina l'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificata, ai sensi dell'articolo 62, comma 10, del Codice, innovando parzialmente rispetto alle previsioni contenute nel precedente Regolamento (che è stato contestualmente abrogato), al fine di assicurarne una maggiore aderenza al dettato normativo e una più efficace coerenza con la prassi applicativa consolidatasi nei due anni di operatività del sistema (sezione quarta).
- introduce una disciplina specifica per la qualificazione con riserva, ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del Codice, applicabile nei casi in cui, per ragioni oggettive e documentate, la stazione appaltante non abbia ancora raggiunto i livelli minimi richiesti dal sistema (sezione quinta).

Con il Regolamento, adottato nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, proporzionalità, buon andamento e orientamento al risultato, ai sensi dell'articolo 1 del Codice dei contratti pubblici:

- si rafforzano le garanzie procedimentali, introducendo termini certi, strumenti di contraddittorio e possibilità di revisione;
- si garantisce la continuità operativa delle amministrazioni, prevedendo la non retroattività degli effetti in caso di perdita della qualificazione o riduzione del livello;
- si conferma l'automatismo della qualificazione ordinaria attraverso il sistema informatico, fermo restando il potere dell'Autorità di verifica e controllo;
- si assicura una piena tracciabilità delle decisioni connesse alle iscrizioni con riserva, attraverso la presa d'atto consiliare periodica.

Per quanto concerne il profilo sanzionatorio, si è ritenuto opportuno mantenere autonoma e separata la relativa disciplina, già contenuta nel Regolamento adottato con delibera ANAC n. 126 dell'11 marzo 2025, denominato *Regolamento sull'esercizio del potere di accertamento del possesso dei requisiti e del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti* (sezione sesta).

La scelta risponde a esigenze di organicità, chiarezza sistematica e uniformità. I procedimenti di accertamento e sanzione sono, infatti, caratterizzati da principi e regole procedurali peculiari in materia, ad esempio, di notifica degli addebiti, di possibilità di presentare controdeduzioni, di termini per l'adozione del provvedimento, di obbligo di pubblicazione. Pertanto, la previsione di un Regolamento autonomo consente di assicurare coerenza tra le diverse aree dell'attività sanzionatoria e le funzioni di vigilanza, riunendole sotto un'unica disciplina organica. Inoltre, l'adozione di un atto separato garantisce una maggiore flessibilità del sistema sanzionatorio, anche in considerazione delle possibili evoluzioni normative e giurisprudenziali.

8.3. IL NUOVO SERVIZIO *ONLINE* DI QUALIFICAZIONE

Come visto sopra, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni del Correttivo appalti e della contestuale scadenza del primo biennio di qualificazione delle stazioni appaltanti (1° luglio 2023 - 30 giugno 2025), si è reso necessario procedere a un complessivo aggiornamento del sistema di qualificazione. Nel corso del 2025, in questo quadro, l'Autorità ha reso disponibile un nuovo servizio *on-line* per la presentazione delle istanze di qualificazione, relativo sia alla fase di progettazione e affidamento dei contratti, sia alla fase di esecuzione.

Il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza viene gestito attraverso il servizio *"Qualificazione stazioni appaltanti"*, disponibile nella sezione *"Contratti pubblici"* del Portale servizi, all'indirizzo https://portale-servizi.anticorruzione.it/home, presente sul sito *web* istituzionale di ANAC, che consente l'invio, da parte del Responsabile per l'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (RASA), della domanda di iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, secondo quanto previsto dagli articoli 62 e 63 del Codice dei contratti pubblici, per ciascun ambito (progettazione-affidamento, o esecuzione) e per ciascun settore (lavori, o servizi-forniture).

A decorrere dal 1° gennaio 2025 è stato, in particolare, implementato il servizio per la presentazione delle istanze di qualificazione relative alla fase di esecuzione dei contratti, rivolto alle stazioni appaltanti non ancora qualificate per la progettazione e l'affidamento, ovvero interessate a conseguire un livello di qualificazione superiore rispetto a quello posseduto per la fase di progettazione e affidamento.

L'area dedicata del servizio consente l'invio dell'istanza di qualificazione (per ciascun settore, lavori o servizi-forniture) mediante la compilazione di un *form*. Il livello di qualificazione è determinato sulla base dei seguenti criteri:

a) rispetto dei tempi di pagamento;

b) rispetto degli obblighi di comunicazione verso l'Autorità;

c) formazione e aggiornamento del personale.

Ciò secondo quanto previsto dalle tabelle C-*bis* o C-*ter* dell'articolo 8 dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici.

La stazione appaltante può qualificarsi, per lo specifico settore, dichiarando di essere in possesso dei suddetti requisiti al momento della presentazione dell'istanza, ovvero di impegnarsi al conseguimento dei requisiti nei tempi previsti dalle citate tabelle C-*bis* o C-*ter* (qualificazione con impegni).

In caso di qualificazione con impegni, il sistema consente alla stazione appaltante di aggiornare le dichiarazioni rese in fase di richiesta di qualificazione, una volta che siano stati assolti gli impegni dichiarati.

Oltre all'implementazione del servizio dedicato all'ambito di esecuzione dei contratti, le principali novità del sistema di qualificazione hanno riguardato l'ambito di progettazione ed affidamento, con l'adeguamento ai nuovi criteri introdotti dal decreto legislativo n. 209/2024 per il nuovo biennio di qualificazione (ossia per il periodo successivo al 30 giugno 2025). Come sopra evidenziato, il Correttivo appalti ha, infatti, introdotto significative modifiche all'Allegato II.4 del Codice dei contratti pubblici, che definisce i requisiti ed i punteggi per la qualificazione.

Come su esposto nel paragrafo 8.1.1., tra i nuovi requisiti previsti per la qualificazione, particolare rilevanza riveste il criterio premiale concernente l'efficienza decisionale delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, di cui all'articolo 11, comma 2, lettera b-*ter*), dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti pubblici, e

declinata come tempo medio intercorrente tra la data di scadenza originaria per la presentazione delle offerte e la data di stipula dei contratti.

Il sistema, oltre a calcolare il punteggio ottenuto per tale requisito da ciascuna stazione appaltante ai fini della qualificazione, mostra anche il valore del tempo medio calcolato per la stazione appaltante alla data di presentazione dell'istanza, rappresentando quindi uno strumento di supporto alle stazioni appaltanti ai fini del monitoraggio della propria efficienza decisionale nello svolgimento delle procedure di affidamento, previsto dall'articolo 11, comma 4-*bis*, del medesimo Allegato II.4.

Tra le funzionalità previste nel nuovo servizio di presentazione delle domande di qualificazione per la progettazione ed affidamento, vi è inoltre la possibilità per le stazioni appaltanti di consultare l'elenco delle gare estratte dalla BDNCP e ritenute utili al calcolo del punteggio di qualificazione (con il dettaglio degli eventuali motivi di esclusione).

Tale strumento consente alle stazioni appaltanti di comprendere le logiche di funzionamento dell'algoritmo di calcolo e consente di verificare in modo puntuale i dati delle gare che concorrono alla definizione del punteggio di qualificazione, anche preliminarmente all'invio definitivo dell'istanza presentata. Sono individuate nel suddetto elenco anche le gare che rientrano nel perimetro di calcolo dell'efficienza decisionale della stazione appaltante alla data di presentazione della domanda.

Infine, per i dati relativi alla formazione del personale, utili a concorrere al calcolo del punteggio di qualificazione, sono state avviate interlocuzioni con la SNA, al fine di consentire una più puntuale verifica dei relativi requisiti, al momento autodichiarati dalla stazione appaltante che presenta istanza di qualificazione.

8.4. LA QUALIFICAZIONE CON RISERVA

Ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del Codice dei contratti pubblici, *"L'ANAC può stabilire ulteriori casi in cui può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta"*.

Tale istituto ha carattere eccezionale, consentendo la qualificazione di una stazione appaltante o di una centrale di committenza in assenza dei requisiti, soltanto previa valutazione istruttoria, con l'obiettivo di consentire alle amministrazioni richiedenti di acquisire la capacità tecnica e organizzativa necessaria per operare in conformità con le disposizioni normative vigenti.

La *ratio* della previsione codicistica è stata ravvisata nella necessità di non rendere il sistema chiuso e di consentire di valutare, caso per caso e sulla base di specifiche circostanze, l'iscrizione di taluni soggetti nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, pur in assenza dei requisiti prescritti.

Con il Regolamento in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti è stata disciplinata la procedura per il rilascio della autorizzazione alla qualificazione con riserva, individuando l'ambito di applicazione, i casi in cui è ammessa la richiesta, le ipotesi di inammissibilità, gli elementi da valutarsi in sede di istruttoria, la durata della qualificazione (12 mesi) e le modalità, ordinaria e straordinaria, in cui si articola il procedimento istruttorio con indicazione delle tempistiche di relativa conclusione del procedimento stesso.

In particolare, sono stati individuati i seguenti casi in cui la qualificazione con riserva può essere richiesta:

- costituzione di nuovi enti;
- fusioni o aggregazioni tra enti già esistenti;
- riorganizzazioni significative;
- circostanze oggettive ed eccezionali, opportunamente documentate, che non hanno permesso il raggiungimento del punteggio minimo di qualificazione.

Ai sensi del Regolamento, presupposto della richiesta di qualificazione con riserva è la preliminare presentazione dell'istanza da parte del RASA nel sistema di qualificazione, compilando tutti i campi previsti per la domanda di qualificazione e selezionando l'apposita opzione, e la trasmissione del modulo disponibile sul sito *web* istituzionale debitamente compilato e corredato dalla necessaria documentazione comprovante i requisiti per ottenere la qualificazione con riserva.

Il punteggio ottenuto per i singoli criteri nella domanda inviata nel sistema costituisce elemento di valutazione ai fini istruttori dell'istanza di qualificazione con riserva.

In ogni caso, nella valutazione delle istanze di iscrizione con riserva, ANAC indaga la sussistenza dei presupposti legittimanti e di una fondata esigenza di qualificazione, esaminando a tal fine la programmazione dei lavori e/o degli acquisiti di beni e servizi della stazione appaltante richiedente, le ragioni che hanno impedito il raggiungimento del punteggio minimo di qualificazione, le attività da compiere per migliorare il punteggio stesso e le azioni correttive intraprese o da intraprendere.

Il sistema si articola in due modalità distinte: ordinaria oppure straordinaria.

Nei casi in cui non emergano particolari complessità istruttorie o profili di novità, il procedimento istruttorio si articola secondo la modalità ordinaria, che prevede all'esito della istruttoria, l'adozione di apposita determina dirigenziale entro il termine di trenta giorni dall'acquisizione delle informazioni, fatti salvi i casi di sospensione dei termini previsti dall'articolo 35, comma 2 del Regolamento.

Nel caso in cui l'istanza presenti profili interpretativi complessi, elementi innovativi, o che rivestano particolare importanza o impatto, ai fini dell'attuazione del sistema di qualificazione e, comunque, nei casi in cui la richiesta di qualificazione con riserva si basi su circostanze oggettive ed eccezionali, nei casi di seconda richiesta di rinnovo e nei casi di proposta di rigetto da parte dell'ufficio istruttore, troverà applicazione la modalità straordinaria, che prevede, all'esito della istruttoria, l'adozione di una delibera da parte del Consiglio dell'Autorità, entro il termine di 60 giorni dalla ricezione della documentazione completa.

In caso di diniego, è fatta, comunque, salva la possibilità per la stazione appaltante o centrale di committenza di presentare una nuova istanza, che sarà ritenuta ammissibile a condizione che siano espressamente evidenziati e superati i rilievi critici posti alla base del precedente diniego.

Nel 2025, ANAC ha ricevuto 95 richieste di qualificazione con riserva, di cui 69 concluse con provvedimento con cui è stata disposta la qualificazione.

8.5. L'ASSEGNAZIONE D'UFFICIO

Con il Regolamento dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti è stata disciplinata anche l'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificata, ai sensi dell'articolo 62, comma 10, del Codice dei contratti pubblici, al fine di assicurarne una maggiore aderenza al dettato normativo e una più efficace coerenza con la prassi applicativa consolidatasi nei due anni di operatività del sistema.

La *ratio* dell'istituto in argomento è quella di consentire ad un soggetto non qualificato la rapida individuazione di una stazione appaltante qualificata disponibile a svolgere la procedura di gara nel suo interesse. Tuttavia, costituisce necessario presupposto per l'attivazione di tale procedura, un preesistente diniego opposto al soggetto non qualificato da parte di un soggetto qualificato interpellato. La richiamata disposizione normativa, infatti, consente alla stazione appaltante non qualificata di rivolgersi ad ANAC nelle sole ipotesi di risposta negativa da parte di una stazione appaltante o di una centrale di committenza adeguatamente qualificata per lo svolgimento del contratto, individuata tra quelle iscritte nell'Elenco tenuto e pubblicato dall'Autorità ai sensi dell'articolo 62, comma 10, del Codice e che abbia dichiarato la propria disponibilità a svolgere attività di committenza per conto di terzi.

L'importanza dell'istituto risiede nel fatto che esso consente a soggetti non qualificati di poter fruire di un sostanziale supporto da parte dell'Autorità, utile e opportuno soprattutto in presenza di procedure di gara di particolare rilievo e afferenti a settori delicati o complessi.

Unitamente al Regolamento, è stato messo a disposizione dei soggetti richiedenti anche un nuovo modulo da compilare con le informazioni inerenti alla procedura di affidamento oggetto della richiesta di assegnazione d'ufficio. Ciò anche al fine di consentire all'Autorità di individuare un numero adeguato di stazioni appaltanti qualificate in possesso dei requisiti necessari per l'espletamento della specifica procedura oggetto dell'istanza e di favorire i soggetti interpellati nella individuazione delle effettive esigenze della stazione appaltante richiedente.

Il Regolamento ha disciplinato l'ambito di applicazione, le ipotesi di inammissibilità, gli elementi da valutarsi in sede di istruttoria (con particolare riferimento ai criteri che l'Autorità valuta ai fini della individuazione dei soggetti a cui inviare la richiesta di disponibilità), la durata del procedimento istruttorio (con indicazione delle tempistiche di relativa conclusione del procedimento stesso) e le verifiche condotte nel caso di riscontro negativo da parte di tutti i soggetti interpellati.

Nel selezionare le stazioni appaltanti e le centrali di committenza da interpellare per l'eventuale assegnazione d'ufficio, ANAC tiene conto del settore di qualificazione, della specializzazione rispetto all'oggetto della richiesta della stazione appaltante istante, della categoria *common procurement vocabulary* - CPV [7] di appartenenza dell'affidamento, del livello e dell'ambito di qualificazione.

All'interno di tali parametri, la priorità è riconosciuta alle stazioni appaltanti e/o alle centrali di committenza che, al momento dell'iscrizione nel relativo elenco, abbiano dichiarato la propria disponibilità a svolgere attività di committenza a favore di altre stazioni appaltanti. In via subordinata, sono presi in considerazione i soggetti iscritti di diritto e, successivamente, quelli iscritti con riserva. Sono, inoltre, valorizzati l'ambito amministrativo di appartenenza e la collocazione territoriale, accordando preferenza alle stazioni appaltanti o centrali di committenza appartenenti al medesimo ambito amministrativo del richiedente, o situate in aree territorialmente contigue.

Da ultimo, è valorizzato il principio di rotazione tra le diverse stazioni appaltanti e centrali di committenza individuate nel corso dell'anno. Rispetto al precedente Regolamento, una novità consiste nella richiesta che l'Autorità rivolge alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza selezionate, affinché indichino i costi stimati per l'espletamento della procedura di gara, o per l'esecuzione del contratto. Il procedimento si conclude con l'adozione di una determina dirigenziale qualora un solo soggetto abbia manifestato disponibilità. In presenza di più soggetti disponibili, l'adozione della determina sarà preceduta dalla decisione del soggetto richiedente il quale, in base alle proprie necessità e, tenuto conto delle diverse manifestazioni di disponibilità e delle condizioni proposte, con particolare riguardo ai costi da sostenere, indicherà all'Autorità il soggetto da designare.

Nel caso in cui nessun soggetto interpellato abbia fornito la propria disponibilità, l'Autorità potrà disporre l'audizione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza interpellate, al fine di acquisire chiarimenti sulla loro indisponibilità; all'esito, potrà procedere all'assegnazione d'ufficio in caso di motivazioni ritenute infondate, oppure avviare un procedimento di riesame della qualificazione.

Nel 2025, ANAC ha ricevuto 83 richieste di assegnazione di ufficio, di cui 37 concluse con determina dirigenziale di assegnazione.

8.6. L'ANALISI DEI DATI

Come su esposto, il 2025 ha rappresentato il terzo anno di operatività del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Nel corso dell'anno si è concluso il primo biennio di qualificazione relativo alle fasi di progettazione e affidamento, ed è stata avviata l'attuazione del sistema di qualificazione per la fase di esecuzione. Il presente paragrafo illustra gli esiti delle procedure di qualificazione sulla base dei dati trasmessi ad ANAC dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza che hanno presentato la propria istanza entro il 31 dicembre 2025. Sia per la fase di progettazione e affidamento che per la fase di esecuzione verrà, dunque, fornita un'istantanea alla data del 31 dicembre 2025.

Per le amministrazioni che hanno inviato più di una domanda per un dato settore di qualificazione (siano essi lavori oppure servizi-forniture), è stata considerato l'invio più recente della domanda, eliminando gli invii antecedenti. Ciascuna amministrazione è indentificata con il proprio codice fiscale.

La tabella 8.3 riporta i dati sulle amministrazioni qualificate (in via ordinaria o con riserva) in base al settore di qualificazione alla data del 31 dicembre 2025. La qualificazione per i contratti aventi ad oggetto lavori pubblici viene indicata con "lavori", mentre quella per contratti aventi ad oggetto servizi o forniture viene indicata con "servizi e forniture". Dalla tabella emerge che, delle 3680 amministrazioni qualificate, il 60,4% delle amministrazioni risulta qualificata sia per il settore "lavori", che per "servizi e forniture", solo un 17,3% di esse risulta qualificata esclusivamente per "lavori" e il rimanente 22,3% esclusivamente per "servizi e forniture".

7 Il CPV è un sistema di classificazione unico, a livello europeo, per gli appalti pubblici, volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti.

Tabella 8.3 | Numero di amministrazioni qualificate in via ordinaria o con riserva in base al settore di qualificazione

Settore di qualificazione	Numero amministrazioni qualificate	Percentuale amministrazioni qualificate
Solo Lavori	635	17,3
Solo Servizi e Forniture	822	22,3
Lavori e Servizi-Forniture	2.223	60,4
Totale	**3.680**	**100,0**

Fonte ANAC

Le tabelle 8.4 e 8.5 analizzano, invece, le singole domande di qualificazione distintamente per ogni settore di qualificazione. Le domande sono più numerose per il settore "servizi e forniture". Quasi il 70 % delle istanze si traduce in una qualificazione ordinaria, a seconda che si analizzi il settore "lavori", oppure "servizi e forniture". Per il settore "lavori", il 9,1% delle domande si traduce in una mancata qualificazione, mentre tale percentuale è all'11,6% per il settore di qualificazione "servizi e forniture". La qualificazione "con riserva" risulta essere una categoria residuale rispetto agli altri esiti delle domande, anche perché rimane in vigore attualmente solo il regime di qualificazione con riserva previsto dall'articolo 63 comma 13. Infine, in entrambi i settori di qualificazione, circa 1 amministrazione su 5 si dichiara "non soggetta a qualificazione".

Tabella 8.4 | Distribuzione delle domande di qualificazione per esito - settore lavori

Esito domande di qualificazione	Numero amministrazioni	Percentuale amministrazioni
Qualificata	2.841	69,3
Qualificata con riserva	17	0,4
Non qualificata	372	9,1
Non soggetta a qualificazione	867	21,2
Totale	**4.097**	**100,0**

Fonte ANAC

Tabella 8.5 | Distribuzione delle domande di qualificazione per esito - settore servizi e forniture

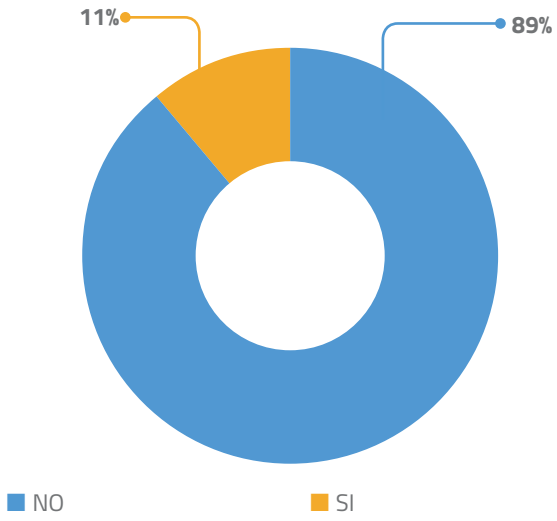
Esito domande di qualificazione	Numero amministrazioni	Percentuale amministrazioni
Qualificata	3.023	68,4
Qualificata con riserva	22	0,5
Non qualificata	511	11,6
Non soggetta a qualificazione	863	19,5
Totale	**4.419**	**100,0**

Fonte ANAC

I grafici 8.6 e 8.7 mostrano che gran parte delle amministrazioni hanno richiesto la qualificazione come stazione appaltante, piuttosto che come centrale di committenza.

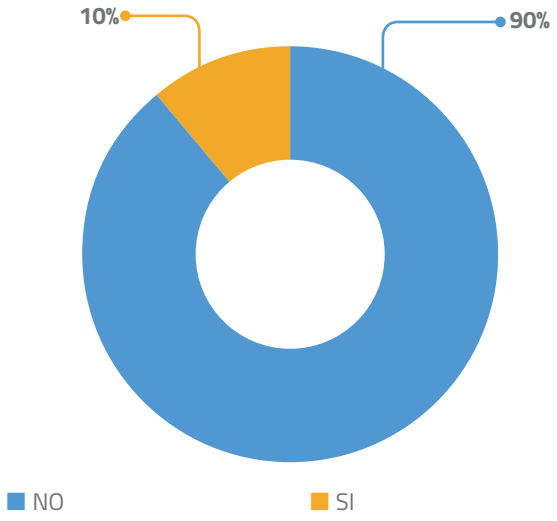
Al riguardo, si rammenta che per le centrali di committenza (che per loro natura hanno la precisa funzione di svolgere attività di committenza a favore di altri soggetti ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i), dell'Allegato I.1 al Codice dei contratti pubblici), il legislatore ha stabilito dei requisiti minimi di qualificazione più vincolanti rispetto a quelli previsti per le stazioni appaltanti che non svolgono le predette funzioni. Tali requisiti minimi prevedono la necessità di conseguire almeno un livello intermedio di qualificazione e un punteggio minimo pari almeno a dieci, sommando i punteggi relativi alle competenze e alla formazione del personale. Inoltre, le centrali di committenza hanno un metodo di calcolo del punteggio leggermente differente, poiché esso tiene conto del numero delle amministrazioni convenzionate (articolo 7 dell'Allegato II.4 al Codice). Dai grafici emerge che circa 1 domanda di qualificazione su 10 è inviata da amministrazioni che presentano istanza di qualificazione in qualità di centrali di committenza.

Grafico 8.6
Invio della domanda in qualità di centrale di committenza - settore lavori



Fonte ANAC

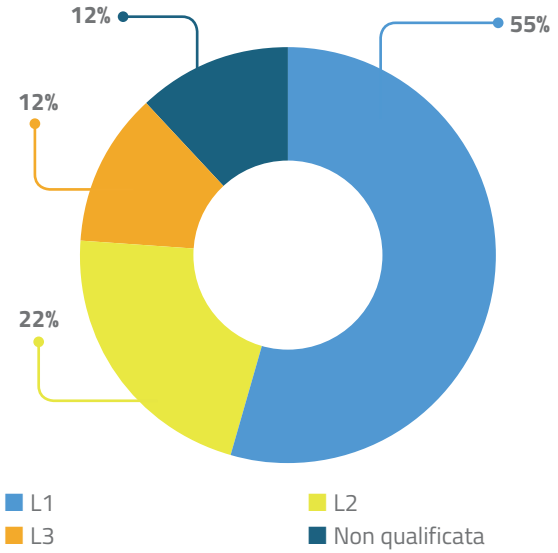
Grafico 8.7
Invio della domanda in qualità di centrale di committenza - settore servizi e forniture



Fonte ANAC

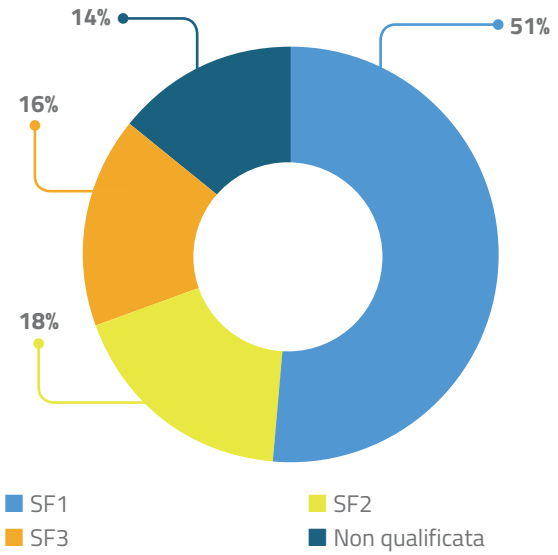
I grafici 8.8 e 8.9 mostrano la distribuzione delle amministrazioni qualificate (per via ordinaria e con riserva), per i tre diversi livelli (base, intermedio e avanzato), rispettivamente per il settore relativo ai lavori (L) e per quello relativo ai servizi e alle forniture (SF). Il livello base è contrassegnato dalla sigla L3/SF3, il livello intermedio dalla sigla L2/SF2, il livello avanzato dalla sigla L1/SF1. Dai grafici si evince che la maggior parte delle amministrazioni risulta essere qualificata per la categoria più alta (L1 e SF1). Si ricorda inoltre che le percentuali di non qualificate risultano essere diverse da quelle riportate nelle tabelle 8.4 e 8.5 poiché nei grafici sottostanti sono state escluse dall'insieme le amministrazioni che si sono dichiarate "non soggette a qualificazione".

Grafico 8.8
Percentuale di amministrazioni qualificate e non qualificate per il settore lavori



Fonte ANAC

Grafico 8.9
Percentuale di amministrazioni qualificate e non qualificate per il settore servizi e forniture



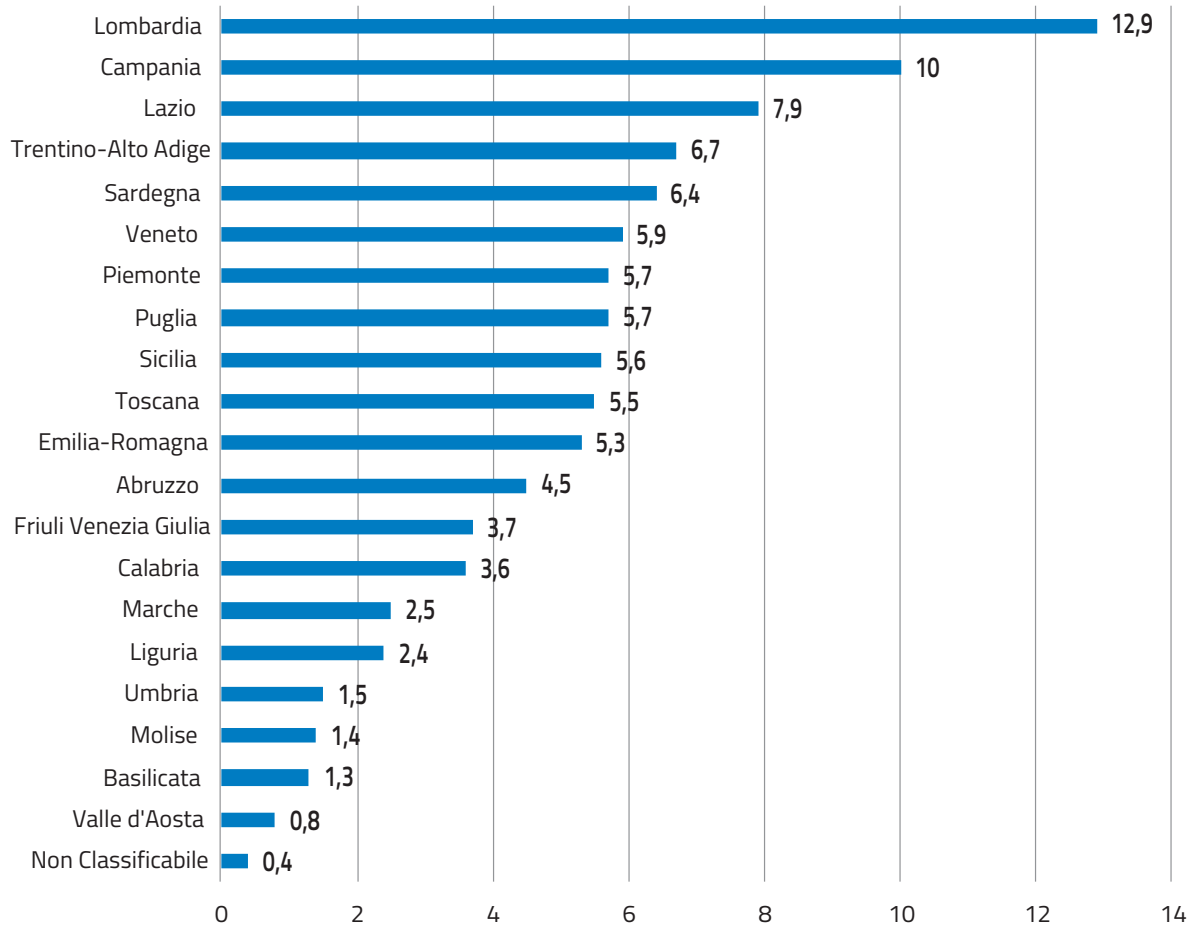
Fonte ANAC

Nel caso dei lavori, su un totale di 2.858 amministrazioni qualificate (incluse le qualificate con riserva), risulta che 1.278 enti (il 44,7% circa del numero complessivo) presentano i requisiti per l'affidamento di contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, ovvero hanno conseguito un livello di qualificazione L2 o L1 e hanno dichiarato di poter garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e nella gestione dei rischi.

Nel caso dei servizi e delle forniture, su un totale di 3.045 amministrazioni qualificate (incluse le qualificate con riserva), risulta che 1.258 enti (il 41,3% circa del numero complessivo) presentano i requisiti per l'affidamento di contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, ovvero hanno conseguito un livello di qualificazione SF2 o SF1 e hanno dichiarato di poter garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e nella gestione dei rischi.

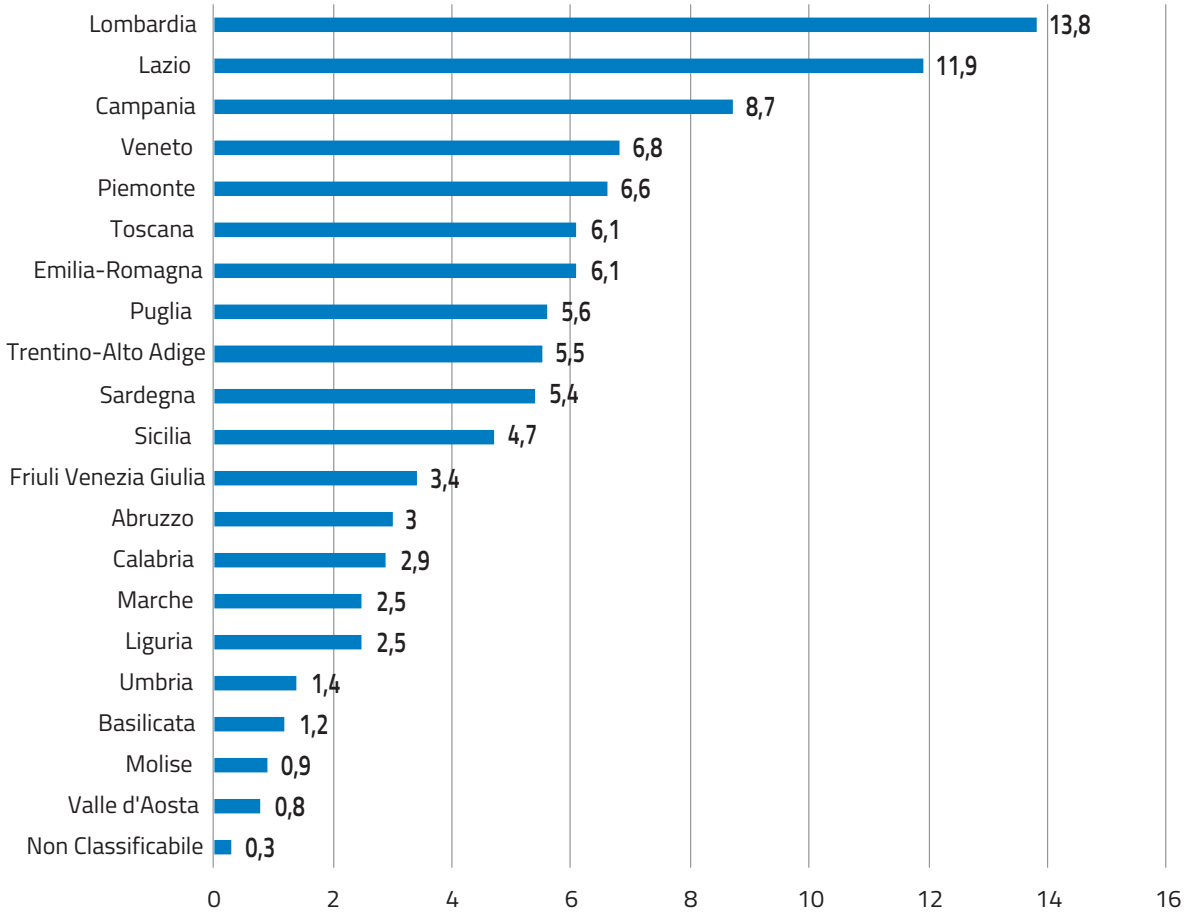
I grafici 8.10 e 8.11 mostrano la distribuzione territoriale delle amministrazioni qualificate, per via ordinaria e con riserva, secondo un dettaglio regionale. Al primo posto, risulta esserci la Lombardia, da dove proviene circa il 13% delle amministrazioni qualificate per il settore "lavori" e quasi il 14% delle amministrazioni qualificate per "servizi e forniture". Più del 30% delle amministrazioni qualificate nei due settori si distribuiscono tra tre Regioni, vale a dire Lombardia, Lazio e Campania.

Grafico 8.10 | Percentuale amministrazioni qualificate per Regione - settore lavori



Fonte ANAC

Grafico 8.11 | Percentuale amministrazioni qualificate per Regione - settore servizi-forniture



Fonte ANAC

La tabella 8.12 riporta le statistiche descrittive sul numero e tipologia di amministrazioni qualificate nel settore "lavori". Il 62,2% circa delle amministrazioni qualificate lo è per il livello più alto di qualificazione. Il 14,4% delle amministrazioni qualificate per il settore dei lavori è una centrale di committenza.

Tabella 8.12 | Amministrazioni qualificate e loro tipologia per livello di qualificazione - settore lavori

Livello qualificazione	Numero totale	Percentuale	di cui SA	Percentuale	di cui CC	Percentuale
L3	377	13,2	377	15,4	0	0
L2	703	24,6	635	26	68	16,5
L1	1.778	62,2	1.434	58,6	344	83,5
Totale	**2.858**	**100,0**	**2.446**	**100,0**	**412**	**100,0**

Fonte ANAC

La tabella 8.13 riporta le statistiche descrittive sul numero e tipologia di amministrazioni qualificate nel settore "servizi e forniture". Il 60% delle amministrazioni qualificate lo è per il livello più alto di qualificazione. La percentuale di centrali di committenza sul totale delle amministrazioni qualificate per il settore dei servizi e forniture è del 12,7%.

Tabella 8.13 | Amministrazioni qualificate e loro tipologia per livello di qualificazione (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale di committenza; AA = amministrazioni) settore servizi e forniture

Livello qualificazione	Numero totale	Percentuale	di cui SA	Percentuale	di cui CC	Percentuale
SF3	585	19,2	585	22	0	0
SF2	633	20,8	547	20,6	86	22,2
SF1	1.827	60	1.525	57,4	302	77,8
Totale	**3.045**	**100,0**	**2.657**	**100,0**	**388**	**100,0**

Fonte ANAC

Come ulteriore approfondimento, le tabelle 8.14 e 8.15 mostrano i dati disaggregati in base alla tipologia di amministrazione - stazione appaltante o centrale di committenza - secondo la localizzazione regionale. I dati relativi alle centrali di committenza sono evidenziati in colore grigio.

Dalla tabella 8.14 emerge l'elevata percentuale di centrali di committenza sul totale delle amministrazioni qualificate nelle Regioni Emilia-Romagna (il 27,2%) e Molise (il 26,8%). Inoltre, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Campania presentano le più alte percentuali di centrali di committenza sul totale delle centrali stesse nel panorama nazionale.

Tabella 8.14 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per Regione e per tipologia (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale di committenza; AA = amministrazioni) - settore lavori

Regione	Totale amministrazioni qualificate	di cui SA	di cui CC	Percentuale SA su totale AA qualificate della Regione	Percentuale CC su totale AA qualificate della Regione	Percentuale SA su totale nazionale SA	Percentuale CC su totale nazionale CC
Abruzzo	129	103	26	79,8	20,2	4,2	6,3
Basilicata	38	31	7	81,6	18,4	1,3	1,7
Calabria	103	81	22	78,6	21,4	3,3	5,3
Campania	287	254	33	88,5	11,5	10,4	8
Emilia-Romagna	151	110	41	72,8	27,2	4,5	10
Friuli-Venezia Giulia	106	94	12	88,7	11,3	3,8	2,9
Lazio	227	201	26	88,5	11,5	8,2	6,3
Liguria	68	57	11	83,8	16,2	2,3	2,7
Lombardia	370	327	43	88,4	11,6	13,4	10,4
Marche	72	58	14	80,6	19,4	2,4	3,4
Molise	41	30	11	73,2	26,8	1,2	2,7
Piemonte	164	127	37	77,4	22,6	5,2	9
Puglia	164	142	22	86,6	13,4	5,8	5,3
Sardegna	184	163	21	88,6	11,4	6,7	5,1
Sicilia	159	148	11	93,1	6,9	6,1	2,7
Toscana	158	127	31	80,4	19,6	5,2	7,5
Trentino-Alto Adige - Südtirol	191	186	5	97,4	2,6	7,6	1,2
Umbria	44	38	6	86,4	13,6	1,6	1,5
Valle D'Aosta-Vallée D'Aoste	23	22	1	95,7	4,3	0,9	0,2
Veneto	168	144	24	85,7	14,3	5,9	5,8
Non classificabile	11	3	8	27,3	72,7	0,1	1,9
Totale	**2.858**	**2.446**	**412**	**85,6**	**14,4**	**100,0**	**100,0**

Fonte ANAC

Nel settore "servizi e forniture", la dinamica risulta essere molto simile al settore dei lavori. La percentuale più alta di centrali di committenza sul totale delle amministrazioni qualificate si registra però in Molise (26,9%). Più di una centrale di committenza qualificata su dieci proviene dalla Lombardia o dall'Emilia-Romagna.

Tabella 8.15 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per Regione e per tipologia (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale di committenza; AA = amministrazioni) - settore servizi e forniture

Regione	Totale amministrazioni qualificate	di cui SA	di cui CC	Percentuale SA su Totale AA qualificate della Regione	Percentuale CC su Totale AA qualificate della Regione	Percentuale SA su Totale nazionale SA	Percentuale CC su Totale nazionale CC
Abruzzo	90	73	17	81,1	18,9	2,7	4,4
Basilicata	36	30	6	83,3	16,7	1,1	1,5
Calabria	89	70	19	78,7	21,3	2,6	4,9
Campania	265	241	24	90,9	9,1	9,1	6,2
Emilia-Romagna	187	143	44	76,5	23,5	5,4	11,3
Friuli-Venezia Giulia	104	95	9	91,3	8,7	3,6	2,3
Lazio	362	335	27	92,5	7,5	12,6	7,0
Liguria	75	64	11	85,3	14,7	2,4	2,8
Lombardia	420	374	46	89,0	11,0	14,1	11,9
Marche	76	63	13	82,9	17,1	2,4	3,4
Molise	26	19	7	73,1	26,9	0,7	1,8
Piemonte	200	163	37	81,5	18,5	6,1	9,5
Puglia	170	149	21	87,6	12,4	5,6	5,4
Sardegna	164	145	19	88,4	11,6	5,5	4,9
Sicilia	142	130	12	91,5	8,5	4,9	3,1
Toscana	185	150	35	81,1	18,9	5,6	9,0
Trentino-Alto Adige - Südtirol	168	164	4	97,6	2,4	6,2	1,0
Umbria	43	37	6	86,0	14,0	1,4	1,5
Valle D'Aosta-Vallée D'Aoste	25	23	2	92,0	8,0	0,9	0,5
Veneto	208	184	24	88,5	11,5	6,9	6,2
Non Classificabile	10	5	5	50,0	50,0	0,2	1,3
Totale	**3.045**	**2.657**	**388**	**87,3**	**12,7**	**100,0**	**100,0**

Fonte ANAC

La tabella 8.16 mostra la distribuzione del numero di amministrazioni qualificate per l'esecuzione, per esito della domanda, per il settore di qualificazione lavori. Sono quattro gli esiti possibili della qualificazione per l'esecuzione, se si esclude chi si dichiara non soggetto a qualificazione. Solo un 11,5% delle amministrazioni risulta qualificato senza alcun impegno. Una piccola percentuale (il 4,9%) risulta qualificata con impegni a comunicare le schede SIMOG[8]. Il 32,1% delle amministrazioni risulta qualificato con impegni sui corsi di formazione e il 51,5% risulta qualificato con impegni sia sulla formazione che sulle schede SIMOG. La distribuzione del numero di amministrazioni qualificate per esito risulta simile per il settore dei servizi e forniture (tabella 8.17), con minime variazioni. Esistono poi, anche se in tale sede non vengono riportate, un numero di istanze "non soggette a qualificazione" per il settore lavori e per servizi-forniture. Il numero totale riportato di istanze qualificate per l'esecuzione è un numero più basso di amministrazioni effettivamente qualificate per l'esecuzione: l'articolo 8 comma 1 dell'Allegato II.4 al Codice, prevede, infatti, che le amministrazioni qualificate in un dato livello per progettazione e affidamento lo sono anche per l'esecuzione per il corrispondente settore e livello di qualificazione.

I dati riportati nella tabella 8.16 e nella tabella 8.17 si riferiscono dunque esclusivamente a:

a) istanti che si sono qualificati per l'esecuzione e non sono qualificati in nessun livello per la fase di progettazione e affidamento;
b) istanti che si sono qualificati per l'esecuzione per un livello di qualificazione superiore rispetto a quello ottenuto per la fase di progettazione e affidamento.

Le tabelle dimostrano che la maggior parte degli istanti si qualifica con impegni. Solamente il 14% infatti delle istanze si traduce in una qualificazione senza impegni. Quasi il 48% delle amministrazioni risulta qualificata, con impegni sulla formazione e sulla comunicazione delle schede SIMOG nel settore lavori, il 46,5% nel settore servizi e forniture. Emerge dunque l'importanza della formazione del personale per l'ottenimento di tale qualificazione visto che, in entrambi i settori, l'80% delle istanze vede le amministrazioni qualificarsi con impegni sulla formazione (siano essi gli unici impegni, o combinati con impegni sulla comunicazione delle schede).

Tabella 8.16 | Distribuzione del numero di amministrazioni qualificate per l'esecuzione, per esito della domanda - settore lavori

Esito	Numero amministrazioni	Percentuale
Qualificata	326	14,0
Qualificata con impegni sulla formazione	743	31,9
Qualificata con impegni sulla comunicazione schede	150	6,4
Qualificata con impegni su formazione e comunicazione schede	1.111	47,7
Totale	**2.330**	**100,0**

Fonte ANAC

Tabella 8.17 | Distribuzione del numero di amministrazioni qualificate per l'esecuzione per esito della domanda - settore servizi-forniture

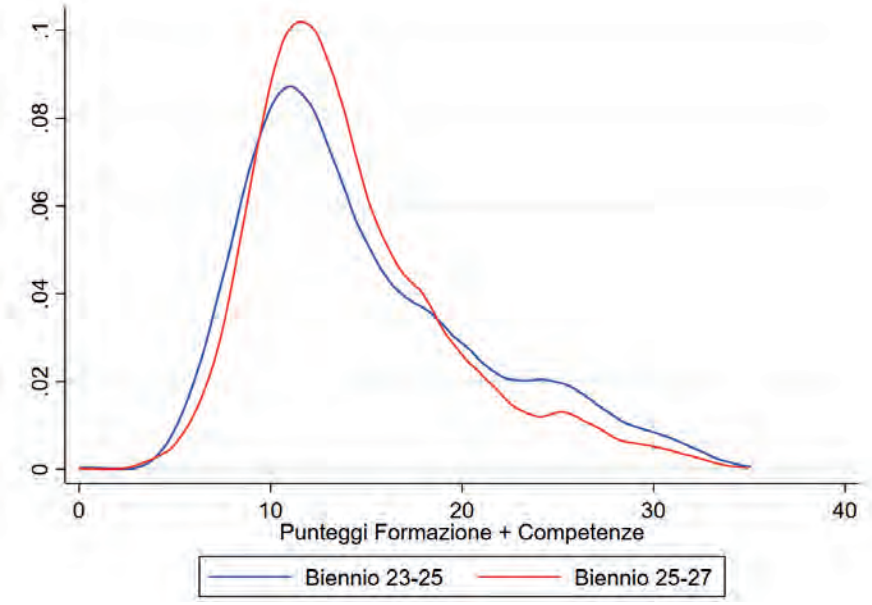
Esito	Numero amministrazioni	Percentuale
Qualificata	346	14,3
Qualificata con impegni sulla formazione	789	32,7
Qualificata con impegni sulla comunicazione schede	155	6,4
Qualificata con impegni su formazione e comunicazione schede	1.123	46,5
Totale	**2.413**	**100,0**

Fonte ANAC

8 Le schede SIMOG sono moduli digitali del Sistema Informativo Monitoraggio Gare di ANAC, utilizzati dalle stazioni appaltanti per trasmettere dati obbligatori sul ciclo di vita degli appalti di lavori, servizi e forniture e per ottenere il Codice Identificativo Gara (CIG). Queste schede consentono di censire le procedure e ottemperare alle prescrizioni in materia di trasparenza amministrativa.

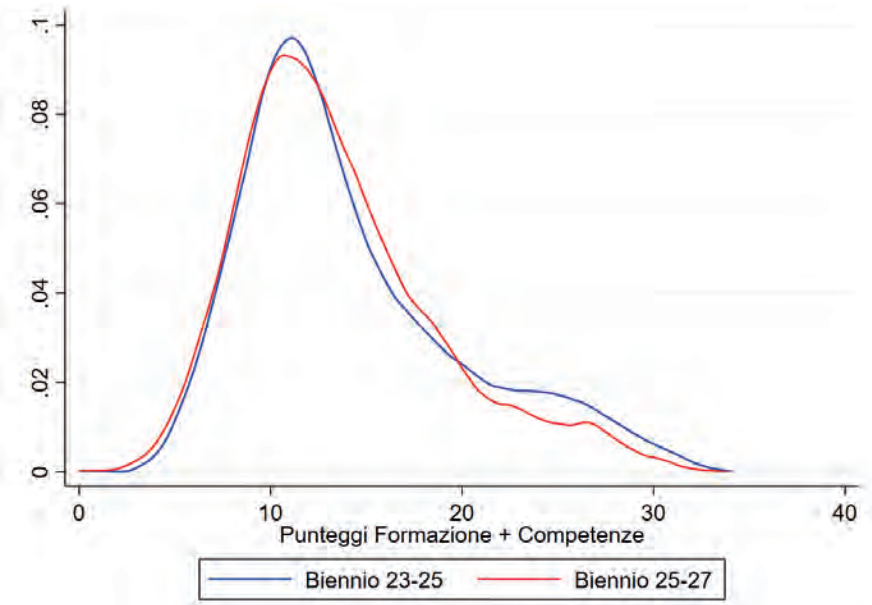
Come ultima rappresentazione grafica, si evidenziano possibili margini su cui le amministrazioni soggette al sistema di qualificazione possono investire. I grafici 8.18 e 8.19 mostrano, infatti, i punteggi ottenuti dalle amministrazioni qualificate nel vecchio biennio 2023-2025 (in blu), comparate alle istanze presentate dalle stesse per il nuovo biennio (a prescindere dall'esito). Dalla rappresentazione grafica emerge come le distribuzioni dei punteggi non si discostano tra i bienni, testimoniando il fatto che le amministrazioni investano poco in formazione del personale e competenze della struttura organizzativa stabile, ottenendo in media circa il 35% del punteggio massimo ottenibile su queste dimensioni.

Grafico 8.18 | Distribuzione dei punteggi totali ottenuti in formazione e competenze (massimo ottenibile di 40 punti) per biennio di qualificazione - settore lavori



Fonte ANAC

Grafico 8.19 | Distribuzione dei punteggi totali ottenuti in formazione e competenze (massimo ottenibile di 40 punti) per biennio di qualificazione - settore servizi e forniture



Fonte ANAC

9 L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO SULLA NUOVA DISCIPLINA DEL CODICE DEI CONTRATTI

9.1. L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO ATTRAVERSO L'ADOZIONE DI ATTI-TIPO

Il 2025, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 209/2024 (c.d. Correttivo appalti)[1], ha registrato importanti novità dal punto di vista normativo, che hanno coinvolto anche l'attività regolatoria dell'Autorità. Ciò si è tradotto nella necessità di dover aggiornare il bando-tipo già emanato a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, di poter riprendere i lavori per il bando-tipo n. 2 sui servizi di ingegneria e architettura, lavori che si erano interrotti nel corso del 2024, in attesa dei necessari chiarimenti normativi, primo fra tutti quello sull'equo compenso, nonché di numerosi Comunicati del Presidente o delibere di regolazione, rilascio di pareri e predisposizione di *Frequently Asked Questions* (FAQ).

9.1.1. L'aggiornamento del bando-tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture

Con la delibera n. 365 del 16 settembre 2025, l'Autorità ha provveduto all'aggiornamento del bando-tipo n. 1/2023 relativo alla *Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*. Tale revisione si è resa necessaria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 209/2024, ed ha interessato sia lo schema di disciplinare di gara, sia la domanda di partecipazione-tipo, accompagnati, come di consueto, dalla Relazione Illustrativa e dalla Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR).

L'Autorità ha colto l'occasione dell'aggiornamento normativo per intervenire anche su parti del bando non direttamente modificate dal Correttivo, al fine di apportare modifiche utili a risolvere problemi interpretativi e applicativi emersi in sede di prima applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici e per chiarire più efficacemente le modalità attuative di alcuni istituti di recente introduzione. Tale approccio integrato ha consentito di offrire alle stazioni appaltanti uno strumento maggiormente rispondente alle esigenze operative riscontrate nella prassi.

Nel redigere e, successivamente, revisionare le clausole del bando-tipo, in numerosi casi si è reso necessario operare scelte interpretative complesse. Per tale delicata attività, l'Autorità si è avvalsa delle indicazioni contenute nella Relazione illustrativa al Correttivo, dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza amministrativa sugli istituti oggetto di intervento normativo, nonché delle osservazioni emerse dal tavolo tecnico appositamente costituito per la predisposizione del documento di consultazione e, successivamente, per l'aggiornamento del bando-tipo, oltre che dei contributi risultanti dalle consultazioni pubbliche.

Data la rilevanza e la consistenza degli interventi da apportare, l'attività di revisione del bando e della domanda di partecipazione è stata condotta con l'ausilio di un qualificato gruppo di lavoro, già costituito per la redazione della prima versione del bando e composto da Consip S.p.A., dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia S.p.A.)[2], dai rappresentanti dei soggetti aggregatori,

1 All'esito di articolato percorso di definizione e approvazione, è entrato in vigore il decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209, *"Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".*

2 Invitalia è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dà impulso alla crescita economica del Paese, puntando sui settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, gestisce gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *start-up* innovative, offre servizi alla pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi europei e nazionali e opera come centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

dall'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA)[3] e dalla Fondazione Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) [4].

La consultazione pubblica ha registrato una partecipazione molto ampia e altamente qualificata, con il coinvolgimento di 70 *stakeholders*, così suddivisi: 28 stazioni appaltanti, 4 centrali uniche di committenza, 2 associazioni rappresentative delle stazioni appaltanti, 12 operatori economici e liberi professionisti, 12 associazioni di categoria degli operatori economici, 9 dipendenti pubblici a titolo personale e 3 dipendenti di operatori economici a titolo personale. All'esito della consultazione pubblica, l'Autorità ha provveduto ad analizzare puntualmente tutti i contributi pervenuti, elaborando sulla base degli stessi l'atto finale di approvazione del bando-tipo aggiornato.

Nel merito delle questioni disciplinate, il bando-tipo prende in considerazione la sola procedura aperta di cui all'articolo 71 del Codice dei contratti pubblici, con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo, di cui al successivo articolo 108, svolta interamente con l'ausilio di sistemi informatici, per ragioni di semplificazione, di ricorrenza tipologica e per rispondere a esigenze di utilità pratica manifestate dalle stazioni appaltanti. Nel caso in cui la stazione appaltante intenda utilizzare come criterio di aggiudicazione quello del prezzo più basso, potrà opportunamente adattare il modello proposto dall'Autorità, senza necessità di motivare le ragioni delle deroghe alle clausole ivi contenute, trattandosi di opzione espressamente prevista dalla normativa.

Allo stesso modo, il disciplinare-tipo potrà essere utilizzato anche dagli enti aggiudicatori che operano nei settori speciali, per i quali lo stesso non assume carattere vincolante, nei limiti di compatibilità con la disciplina specifica di tali settori, al fine di ottenere una maggiore standardizzazione dei bandi di gara e favorire l'uniformità delle prassi applicative. Inoltre, il disciplinare, con le opportune revisioni e adattamenti, potrà essere utilizzato anche per l'affidamento di contratti di lavori, fino a quando l'Autorità non provvederà all'adozione del bando-tipo specificamente dedicato a tale tipologia contrattuale.

Il bando-tipo contiene gli elementi fondamentali della procedura di affidamento che le stazioni appaltanti sono tenute ad inserire nella documentazione di gara ed è stato concepito tendenzialmente esaustivo di tutte le possibili fattispecie che in concreto possono verificarsi nella prassi applicativa. Per le procedure indette dalle centrali di committenza, il modello predisposto potrà essere utilizzato nei limiti di compatibilità con le specificità dell'oggetto delle diverse tipologie di appalto e con le peculiarità organizzative di tali soggetti.

Le clausole del disciplinare-tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, fatte salve le parti appositamente indicate come "facoltative e/o alternative", per le quali è espressamente consentita dal modello stesso una flessibilità applicativa rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione. Il modello proposto contempla, infatti, previsioni che – secondo la normativa vigente – devono essere obbligatoriamente presenti nella documentazione di gara: queste ultime rappresentano il contenuto necessario del disciplinare-tipo, ai sensi dell'articolo 83 del Codice dei contratti pubblici e del relativo Allegato II.6. Nei casi in cui le stazioni appaltanti lo ritengano necessario, sono consentite eventuali deroghe alle clausole obbligatorie, purché le previsioni introdotte dalle stazioni appaltanti non siano in contrasto con la normativa vigente e siano adeguatamente motivate nella delibera a contrarre, in conformità a quanto previsto dall'articolo 83, comma 3, del Codice dei contratti pubblici. Le clausole indicate nel disciplinare-tipo come "facoltative e/o alternative" corrispondono, invece, alle diverse opzioni legittimamente ammesse dalla normativa: in questo caso, la scelta effettuata dalla stazione appaltante tra le diverse soluzioni non costituisce una deroga al modello e, quindi, non richiede specifica motivazione.

Resta fermo che, una volta che la stazione appaltante abbia esercitato l'opzione per una determinata soluzione tra quelle alternative, tali prescrizioni vengono a integrare il contenuto vincolante del disciplinare di gara e l'amministrazione è tenuta, nel corso dell'intera procedura, ad attenervisi rigorosamente senza possibilità di discostarsene, pena la violazione dei principi di certezza del diritto, imparzialità dell'azione amministrativa e *par condicio* dei concorrenti.

3 L'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA) è un organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, costituito nel 1996 per impulso delle Regioni con l'obiettivo di garantire un efficace coordinamento tra le stesse e promuovere azioni condivise.

4 L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) è una Fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). È l'ente deputato ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale. Oltre a costituire la tecno-struttura di riferimento per la raccolta sistematica, l'elaborazione e la diffusione dei dati relativi ai tributi, la Fondazione opera come ente di ricerca e formazione attraverso la produzione di studi, analisi e proposte di innovazione normativa atte a soddisfare le istanze dei Comuni e dei cittadini.

L'Autorità ha precisato, poi, che nel caso di sopravvenute modifiche o integrazioni normative che dovessero incidere su talune clausole del disciplinare-tipo successivamente alla sua adozione, le stesse dovranno intendersi automaticamente sostituite dalle nuove disposizioni legislative o regolamentari nelle more dell'aggiornamento formale del disciplinare medesimo. In tal caso, non è richiesta la motivazione nella determina a contrarre per l'eventuale deroga alle clausole del bando-tipo, essendo tale adeguamento imposto direttamente dalla sopravvenienza normativa. L'Autorità si è impegnata ad integrare tempestivamente il bando-tipo per tener conto di dette modifiche, dandone adeguata comunicazione al mercato attraverso i canali istituzionali.

9.1.2. Il bando-tipo sui servizi di architettura e di ingegneria

Le modifiche introdotte dal Correttivo appalti hanno reso necessaria una completa revisione del precedente documento di consultazione recante il bando-tipo n. 2/2023, in quanto, a seguito della novella normativa, molte delle importanti tematiche ivi affrontate sono state risolte mediante l'introduzione di una nuova disciplina, che seppur innovativa, origina tuttora dubbi interpretativi.

Nell'esercizio della sua funzione regolatoria, dunque, in data 6 ottobre 2025, ANAC ha avviato la consultazione pubblica sul bando-tipo n. 2/2025 per l'affidamento, mediante procedura aperta, di contratti pubblici di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore alle soglie europee di cui all'articolo 14 del Codice dei contratti pubblici, proprio al fine di affrontare tali criticità interpretative, fornendo possibili soluzioni sottoposte al vaglio degli *stakeholders* attraverso la raccolta di osservazioni utili.

La consultazione pubblica si è conclusa lo scorso 26 novembre 2025 e i contributi pervenuti sono stati valutati, anche con il supporto del tavolo tecnico istituito. Data la particolare rilevanza dell'atto, infatti, l'Autorità ha costituito un gruppo di lavoro che coinvolge i rappresentanti di ITACA, i soggetti aggregatori, la fondazione IFEL, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Invitalia S.p.A., Consip S.p.A., l'Associazione delle organizzazioni di ingegneria di architettura e di consulenza tecnico-economica (OICE), l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) e la Rete delle Professioni Tecniche[5].

Nella redazione dello schema di bando-tipo n. 2 si è tenuto conto della recente revisione del bando-tipo n. 1/2023, al fine di garantire soluzioni condivise e uniformi per le clausole comuni a entrambi i documenti. Parallelamente è stato predisposto un apposito modello di Domanda di partecipazione - assente nella precedente consultazione - per semplificare la gestione delle procedure di gara da parte delle stazioni appaltanti e le relative operazioni di verifica, riducendo il rischio di dichiarazioni mancanti o difformi rispetto al disciplinare.

9.1.3. Gli altri documenti tipo

9.1.3.1. I *format* della piattaforma *HUB contratti pubblici*

In attuazione della *Milestone* Comunitaria M1C1–73-*bis* in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, sono state adottate diverse misure di supporto alle stazioni appaltanti nella attività contrattualistica pubblica. Tra queste, il servizio giuridico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha creato la piattaforma denominata *HUB contratti pubblici*, che include una sezione dedicata a *format* di atti amministrativi non generali (determine a contrarre, avvisi di preinformazione, consultazioni di mercato, valutazioni di preventivi, etc.), predisposti in condivisione con ANAC, come indicato nella circolare MIT del 18 novembre 2024[6]. Attualmente sono disponibili i seguenti documenti:

- struttura base determina a contrarre
- struttura base avviso pre-informazione
- determina affidamento diretto
- determina affidamento diretto albo-elenco
- determina affidamento diretto indagine di mercato
- struttura base avviso di consultazione preliminare di mercato
- determina procedura negoziata sottosoglia previa selezione da albo-elenco
- determina procedura negoziata sottosoglia previa indagine di mercato

5 La Rete delle Professioni Tecniche (RPT) è un'associazione nata nel 2013 che coordina i principali Ordini e Collegi nazionali dell'area tecnica e scientifica (architetti, ingegneri, geometri, geologi, agronomi, chimici, fisici, etc.). Rappresenta unitariamente circa 600.000 professionisti italiani, promuovendo sviluppo sostenibile, sicurezza, innovazione e intervenendo su temi normativi come appalti, edilizia e sisma.

6 Circolare n. 279 del 18 novembre 2024 del MIT, *"Orientamenti e indicazioni operative per la qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023)"*.

9.1.3.2. Le Linee guida sugli accordi di collaborazione e sui premi di accelerazione

D'intesa con il MIT, nell'ambito della *Milestone* M1C1-97-*ter*, ANAC ha collaborato alla stesura delle Linee guida sugli accordi di collaborazione e sul premio di accelerazione, fornendo il proprio parere. Le Linee guida chiariscono la natura giuridica e le finalità di questo nuovo strumento contrattuale, evidenziandone l'autonomia causale rispetto al contratto d'appalto e l'assenza di effetti sostitutivi o integrativi dello stesso.

L'obiettivo è promuoverne un utilizzo corretto come strumento opzionale di *governance* dell'esecuzione, capace di migliorare i tempi di realizzazione, specialmente negli appalti complessi che coinvolgono diversi soggetti pubblici e privati.

9.1.3.3. Le altre collaborazioni istituzionali per l'adozione di atti-tipo

Nell'ambito delle collaborazioni con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Autorità ha supportato il Commissario Straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici - verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 - nell'adozione del decreto n. 293/2025[7], che approva atti e procedure tipo per semplificare le funzioni della stazione appaltante nella ricostruzione pubblica, aggiornati al Correttivo appalti.

Nel corso dell'anno, su richiesta del Ministero dell'Interno, sono state avviate interlocuzioni per modificare lo schema di capitolato dei servizi di accoglienza (approvato con decreto ministeriale del 4 marzo 2024[8]), adeguandolo alle modifiche del Correttivo recepite nel bando-tipo n. 1/2023 aggiornato. Tale attività coinvolge il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ed è attualmente in fase di definizione.

Infine, nello svolgimento della propria funzione regolatoria, l'Autorità ha avviato, su impulso di Banca d'Italia, i lavori di redazione dello schema di convenzione-tipo per la gestione del servizio di tesoreria della stessa. Su proposta del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE), inoltre, ha iniziato la redazione del contratto-tipo per il partenariato pubblico-privato.

9.2. I PARERI ISTITUZIONALI E L'ATTIVITÀ DI SEGNALAZIONE

Nell'ambito dell'attività di regolazione, l'Autorità rilascia anche pareri sugli atti adottati e sui provvedimenti normativi; particolare rilievo assumono i pareri giuridici nei confronti di Istituzioni e altre Autorità.

Tra i principali pareri resi si segnalano:

- parere al Ministero dell'Economia e delle Finanze sullo *Schema di decreto recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interesse e di banca depositaria, di informazione nei confronti degli iscritti, nonché sugli obblighi relativamente alla governance degli investimenti e alla gestione del rischio*;
- parere all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio idrico integrato (delibera ANAC n. 250 del 18 giugno 2025);
- parere all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) in merito al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2025 – Linee guida per l'applicazione dei criteri di premialità di cui all'articolo 4 del decreto delle Presidenza del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2025 (articolo 14, decreto-legge n. 90/2024[9]);
- parere all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (delibera ANAC n. 526 del 22 dicembre 2025) sulla revisione della delibera n. 22/2019 da questa adottata, fornendo osservazioni sugli aspetti di competenza e interesse di ANAC.

---

7 Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 293 del 1° aprile 2025 *"Approvazione di atti e procedure tipo, relativi alle diverse fasi procedimentali, per la semplificazione dello svolgimento delle funzioni della stazione appaltante nell'ambito della ricostruzione pubblica nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 e 2017. Aggiornamento al Correttivo 2024 del D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36."*

8 Decreto del Ministero dell'Interno del 4 marzo 2024 concernente la gestione dei Centri governativi di accoglienza i richiedenti la protezione internazionale.

9 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Nell'ambito della collaborazione con la Cabina di regia, istituita ai sensi dell'articolo 221, del Codice dei contratti pubblici presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state predisposte due rilevanti segnalazioni:

- segnalazione in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti per concessioni e contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) del 19 novembre 2025: alla luce della terza lettera di messa in mora dell'Italia, la segnalazione evidenzia l'opportunità di un confronto istituzionale per delineare una disciplina specifica sulla qualificazione in materia di progettazione (inclusa la fase preliminare) ed esecuzione dei contratti di partenariato pubblico-privato. L'obiettivo è definire criteri di professionalizzazione adeguati che consentano alle stazioni appaltanti di gestire le complessità dell'istituto e, contestualmente, ne incentivino l'utilizzo;
- segnalazione sulla certificazione antimafia per soggetti privati del 7 novembre 2025: trasmessa al Ministero dell'Interno e alla Cabina di regia, in tema di *"Verifica requisiti e certificazione antimafia"* e volta a consentire, nei casi di gare pubbliche bandite da soggetti privati che operano in qualità di stazioni appaltanti, l'accesso alla Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia (BDNA) per procedere alla verifica della documentazione antimafia. La segnalazione nasce da un disallineamento normativo tra il codice antimafia (articoli 83, comma 1 e 97, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 159/2011[10]) e quanto previsto dall'articolo 1, Allegato I.1, del Codice dei contratti pubblici, sulla definizione di stazione appaltante e soggetti privati. In particolare, quando soggetti privati assumono la veste di stazioni appaltanti ed espletano gare pubbliche, sono tenuti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici e, secondo l'articolo 99 del Codice stesso, devono verificare i requisiti dell'impresa aggiudicataria, inclusa la documentazione antimafia liberatoria. Ciò in ottemperanza al principio generale secondo cui il destinatario di risorse o finanziamenti pubblici deve essere moralmente ineccepibile.

9.3. I COMUNICATI DEL PRESIDENTE E GLI ALTRI ATTI CON FUNZIONI DI INDIRIZZO

L' Autorità ha svolto l'attività di supporto e di indirizzo nei confronti del mercato anche tramite l'adozione di atti a carattere generale volti alla soluzione di specifiche criticità. Di seguito sono individuati e descritti gli atti più rilevanti, che consistono perlopiù in Comunicati del Presidente.

Questi costituiscono strumenti particolarmente rilevanti, in quanto idonei a fornire indirizzi interpretativi uniformi e ad orientare il mercato in modo tempestivo, assicurando la corretta e omogenea attuazione delle disposizioni normative.

9.3.1. La disciplina intertemporale applicabile alle clausole del bando-tipo n. 1/2023

Con il Comunicato del Presidente del 14 gennaio 2025 *Riguardante l'impatto del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 ("decreto correttivo") sulle clausole del Bando-tipo n. 1/2023,* l'Autorità ha fornito indicazioni operative in merito alla disciplina applicabile a seguito delle significative modifiche normative intervenute a seguito dell'entrata in vigore, in data 31 dicembre 2024, del Correttivo appalti, che ha interessato diverse disposizioni del Codice dei contratti pubblici richiamate dal bando-tipo n. 1/2023.

È stato pertanto ribadito che, qualora le sopravvenute modifiche normative incidano su una clausola del bando-tipo, questa dovrà intendersi sostituita dalle nuove disposizioni, nelle more dell'aggiornamento del documento. In tali ipotesi, basterà giustificare la disapplicazione della clausola citando la disposizione del Correttivo appalti applicabile *ratione temporis*.

9.3.2. Le indicazioni sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato

A seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (*Foreign Subsidies Relation* - FSR)[11], è stato necessario fornire alle stazioni appaltanti alcune indicazioni relativamente alle sovvenzioni estere con effetto distorsivo del mercato interno nelle procedure di gara.

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

11 Regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (*Foreign Subsidies Relation - FSR*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 23 dicembre 2022, entrato in vigore il 12 gennaio del 2023. Tale Regolamento è divenuto applicabile a decorrere dal 12 luglio dello stesso anno, ad eccezione di alcune disposizioni che sono entrate in vigore successivamente a tale data, tra cui quelle relative all'obbligo per le imprese di notificare le sovvenzioni estere, applicabili dal 12 ottobre 2023.

Con il Comunicato del Presidente del 22 gennaio 2025, l'Autorità ha pertanto offerto chiarimenti operativi in merito agli obblighi di notifica e dichiarativi nelle procedure di gara, al fine di facilitare l'esercizio dei poteri istruttori e di intervento della Commissione europea in materia. In particolare, il regolamento (UE) 2022/2560 e il relativo regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441[12] impongono alle stazioni appaltanti specifici oneri, tra cui:

- l'inserimento nei documenti di gara di clausole sugli obblighi di notifica e dichiarazione da parte degli operatori economici che abbiano ricevuto contributi esteri potenzialmente distorsivi della concorrenza nel mercato interno;
- la richiesta di documentazione integrativa agli operatori, nonché la dichiarazione di irregolarità, il rigetto di offerte o domande di partecipazione;
- la trasmissione alla Commissione europea delle notifiche e dichiarazioni ricevute;
- l'osservanza del periodo di *standstill*.

9.3.3. La trasmissione dei dati sulle modifiche contrattuali e sulle varianti in corso d'opera

Constatate talune criticità in ordine alla trasmissione dei dati sulle modifiche contrattuali e sulle varianti in corso d'opera, l'Autorità con il Comunicato del Presidente del 30 gennaio 2025 recante *Comunicazione all'Anac dei dati informativi sulle modifiche ai contratti e sulle varianti in corso d'opera* ha fornito indicazioni di dettaglio in merito alle corrette modalità di trasmissione telematica.

In particolare, è stato precisato che per le procedure assoggettate al decreto legislativo n. 50/2016[13] e per quelle indette entro il 31 dicembre 2023, le comunicazioni continuano ad essere assolte mediante "Interfaccia utente SIMOG", mentre per le procedure assoggettate al vigente Codice dei contratti pubblici ed indette a partire dal 1° gennaio 2024, i dati sono trasmessi tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)[14] mediante le Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) certificate.

Per le varianti in corso d'opera riferibili a contratti sopra soglia comunitaria e di valore superiore al 10%, la documentazione deve essere resa disponibile dalla stazione appaltante entro trenta giorni dall'approvazione, tramite un *link* ipertestuale che rinvia alla sezione *"Amministrazione Trasparente"* in un'apposita sottosezione denominata *"Varianti in corso d'opera"* nell'ambito della più generale sottosezione *"Bandi di gara e contratti"*. L'inadempimento agli obblighi di comunicazione comporta l'avvio d'ufficio del procedimento di applicazione delle sanzioni ai sensi del combinato disposto dell'articolo 120, comma 15 e dell'articolo 222, comma 13, del Codice dei contratti pubblici.

9.3.4. La tracciabilità dei flussi finanziari

Con il Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025 recante *Chiarimenti in merito alle modalità di attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria* l'Autorità ha fornito indicazioni generali in merito alle corrette modalità di attuazione della normativa in tema di tracciabilità finanziaria, anche a seguito di irregolarità emerse in sede di attività di vigilanza. Le indicazioni hanno riguardato gli strumenti di controllo attivabili dalle stazioni appaltanti al fine di minimizzare i rischi di violazione delle disposizioni normative.

L'Autorità ha riepilogato gli adempimenti derivanti dalla legge n. 136/2010[15], la quale ha disciplinato il tema della tracciabilità dei flussi finanziari mediante la creazione di un sistema che, monitorando e controllando

12 Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 della Commissione del 10 luglio 2023 recante modalità dettagliate di attuazione da parte della Commissione delle procedure a norma del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

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

14 L'articolo 23, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 36/2023, attribuisce ad ANAC la titolarità in via esclusiva della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*, nonché il compito di svilupparne e gestirne i servizi e di individuarne, con proprio provvedimento, le sezioni in cui la stessa si articola e i servizi ad essa collegati. In breve, si tratta di un portale grazie al quale è possibile accedere a tutta la documentazione riferita agli operatori economici circa il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare d'appalto.

15 Legge 13 agosto 2010, n. 136, *"Piano straordinario contro le mafie, nonchè delega al Governo in materia di normativa antimafia"*, in Gazzetta Ufficiale n. 196 del 23 agosto 2010. In particolare, l'articolo 3 della legge n. 136/2010, indica le modalità e gli adempimenti a carico dei vari soggetti coinvolti, per garantire che tutti i pagamenti e incassi degli appaltatori, dei subappaltatori e dei subcontraenti della filiera delle imprese avvengano con strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, nonché gli effetti derivanti dalla violazione nei riguardi del contratto, mentre l'articolo 6 disciplina le sanzioni irrogabili.

i movimenti finanziari legati all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, assicura la trasparenza delle operazioni finanziarie in un'ottica di prevenzione della corruzione e di contrasto alla criminalità organizzata.

Le criticità emerse dall'attività di vigilanza hanno riguardato sostanzialmente la tracciabilità dei rapporti e dei movimenti finanziari intercorsi tra le imprese della filiera e i loro subcontraenti, tra cui il mancato inserimento della clausola di tracciabilità nei sub-contratti, la mancata comunicazione degli estremi identificativi dei conti correnti dedicati, l'emissione di fatture senza indicazione dei codici CUP e CIG, e il pagamento su conti correnti non dedicati.

9.3.5. L'incompatibilità tra attività di verifica e di progettazione

Con il Comunicato del Presidente del 30 aprile 2025 recante *Chiarimenti e indicazioni operative in merito all'incompatibilità tra lo svolgimento dell'attività di verifica e l'attività di progettazione afferente al medesimo progetto*, l'Autorità ha fornito specifiche indicazioni per dirimere alcune criticità riscontrate nell'applicazione del divieto di affidamento del servizio di verifica della progettazione a soggetti che hanno partecipato alla redazione della stessa.

L'articolo 34, comma 3, dell'Allegato 1.7 al Codice dei contratti pubblici prevede espressamente che lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza, della direzione lavori e del collaudo. La violazione del divieto risulta riconducibile alle cause di esclusione di cui all'articolo 95, comma 1, lettera b), del Codice dei contratti pubblici, che prevede l'esclusione dell'operatore economico qualora la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interesse non diversamente risolvibile.

L'Autorità ha raccomandato alle stazioni appaltanti di prevedere espressamente nei bandi di gara per l'affidamento del servizio di verifica della progettazione, tra i requisiti di partecipazione, il non aver svolto attività di progettazione per il medesimo progetto cui afferisce l'attività di verifica. Nel caso di eventuale partecipazione del concorrente alle pregresse attività di progettazione, il conflitto di interessi appare difficilmente risolvibile e superabile, stante la necessaria terzietà che deve essere garantita dal soggetto verificatore.

L'eventuale falsa dichiarazione comporta, oltre all'esclusione dalla procedura, la segnalazione da parte del Responsabile Unico di Progetto (RUP) ad ANAC ai sensi dell'articolo 96, comma 15, del decreto legislativo n. 36/2023, che, nel caso di dichiarazione resa con dolo o colpa grave, potrà disporre l'iscrizione nel Casellario informatico per un periodo fino a due anni.

9.3.6. I certificati di esecuzione lavori negli accordi quadro

Mediante il Comunicato del Presidente del 19 marzo 2025 recante *Indicazioni in merito alla modalità di compilazione dei Certificati di esecuzione per gli interventi realizzati nell'ambito di un accordo quadro*, l'Autorità ha precisato le modalità di rilascio dei certificati di esecuzione lavori (CEL) negli accordi quadro.

Nei casi di contratti attuativi eseguiti dallo stesso operatore economico per un'unica stazione appaltante, in un contesto afferente ad un unico sito e con continuità temporale, il RUP, oltre ad emettere un CEL per ogni contratto attuativo, rilascerà successivamente CEL cumulativi, sommando le lavorazioni già certificate con i singoli CEL precedentemente emessi, che saranno annullati e sostituiti da quest'ultimo CEL. La condizione necessaria per poter rilasciare il CEL cumulativo è che le prestazioni relative ai contratti attuativi siano state a tutti gli effetti rese in continuità spazio-temporale o nel medesimo sito.

L'Autorità ha evidenziato come quanto prospettato non appaia in contrasto con i principi già indicati, laddove si è sostenuto che un unico certificato di esecuzione lavori non può comprendere l'esecuzione di più interventi totalmente scollegati tra loro. Tale modalità di emissione è stata consentita a partire dal 1° luglio 2025, attesa la necessità di aggiornare alla nuova modalità di rilascio dei CEL tutti i servizi applicativi in uso.

9.3.7. La disciplina del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico

Con il Comunicato del Presidente del 16 aprile 2025 recante *Indicazioni riguardanti l'applicazione della disciplina del funzionamento del Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE) come modificata dal d.lgs. n. 209/2024*, l'Autorità ha offerto chiarimenti circa la corretta applicazione della disciplina sul fascicolo virtuale degli operatori economici.

Il Correttivo appalti ha integrato la disciplina del funzionamento del FVOE con l'inserimento di nuove disposizioni volte a colmare alcune lacune nella regolazione dell'istituto emerse in sede di prima applicazione del Codice. Le nuove previsioni normative riguardano il comma 5-*bis* dell'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, in tema di consenso al trattamento dei dati tramite il FVOE, e il comma 3-*bis* dell'articolo 99, in tema di malfunzionamento del FVOE.

L'Autorità ha fornito indicazioni operative al fine di chiarire eventuali dubbi interpretativi e scongiurare prassi applicative non uniformi, e a tal fine, ha allegato al Comunicato una tabella recante l'elenco delle certificazioni acquisibili tramite il FVOE con modalità sincrona, l'elenco delle certificazioni acquisibili in modalità asincrona con l'indicazione del rispettivo tempo di reazione e l'elenco di quelle non ancora acquisibili tramite FVOE.

La nuova disposizione consente alla stazione appaltante l'accesso al FVOE in presenza del consenso al trattamento dei dati tramite il fascicolo virtuale rilasciato dall'operatore economico in sede di offerta. In caso di malfunzionamento del FVOE, decorsi trenta giorni dalla proposta di aggiudicazione, l'organo competente è autorizzato a disporre comunque l'aggiudicazione, previa acquisizione di un'autocertificazione dell'offerente.

9.3.8. Gli incentivi per le funzioni tecniche

Attraverso il Comunicato del Presidente del 7 maggio 2025 recante *Indicazioni operative in merito alle novità introdotte dal d.lgs. 209/2024 alle disposizioni dell'art. 45 del d.lgs. 36/2023 in tema di incentivi per funzioni tecniche*, l'Autorità ha dato indicazioni a seguito delle modifiche normative apportate dal Correttivo appalti alle disposizioni dell'articolo 45 del Codice dei contratti pubblici.

In particolare, sono stati forniti chiarimenti sull'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della previsione normativa, nonché sulle corrette modalità di corresponsione degli incentivi e sui criteri di riparto. I destinatari degli incentivi sono i lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione aggiudicatrice, quindi interni ad essa, con esclusione del personale esterno, in rispondenza alla *ratio* della norma, che è quella di stimolare l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni.

Il Correttivo ha espunto l'esclusione del personale con qualifica dirigenziale, pertanto, la corresponsione dell'incentivo spetta anche alle figure dirigenziali. Gli incentivi vengono corrisposti dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal destinatario dell'incentivo.

Le risorse destinate agli incentivi non possono superare il 2% dell'importo dei lavori/servizi/forniture posto a base delle procedure di affidamento, di cui l'80% è destinato al RUP e ai soggetti che svolgono le funzioni incentivabili, mentre il residuo 20% può essere utilizzato per acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, attività di formazione del personale o copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria.

9.3.9. La qualificazione dei consorzi stabili

Con il Comunicato del Presidente del 28 maggio 2025 recante *Indicazioni in ordine al contenuto degli attestati SOA relativi ai consorzi stabili a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 209/2024*, l'Autorità ha rappresentato le modifiche introdotte dal Correttivo circa le modalità di qualificazione dei consorzi stabili *ex* articolo 65, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici.

Il Correttivo è intervenuto anche ai fini della facoltà di porre nella disponibilità delle consorziate e di altri operatori economici, mediante avvalimento, la propria capacità esecutiva. Al fine di consentire ai consorzi stabili la qualificazione mediante requisiti propri e di poter conseguentemente ricorrere all'istituto dell'avvalimento in qualità di "ausiliari", nel rispetto della novella di cui all'articolo 67, comma 7, del Codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha provveduto all'adeguamento del sistema di rilascio dell'attestazione di qualificazione in modo da dare evidenza di quanto disposto dalla norma di riferimento. Nell'attestato di qualificazione dei consorzi stabili è stata prevista una nuova sezione in cui vengono indicate le categorie di lavori e le relative classifiche maturate direttamente dal consorzio stabile.

L'Autorità ha precisato che ai fini del conseguimento dell'attestazione SOA, i consorzi possono qualificarsi con il "cumulo alla rinfusa" degli attestati SOA delle consorziate, cumulando i requisiti delle consorziate, o attra-

verso requisiti maturati "in proprio" e come tali indipendenti dai requisiti delle consorziate e di cui deve essere fornita specifica indicazione nella relativa attestazione SOA.

9.3.10. La proroga degli adempimenti in materia di digitalizzazione

Con il Comunicato del Presidente del 18 giugno 2025 recante *Adozione del provvedimento di prolungamento della proroga di alcuni adempimenti previsti con la delibera n. 582 del 13/12/2023* e con *il Comunicato del Presidente del 18/12/2024*, ANAC ha prorogato la possibilità di utilizzare l'interfaccia *web* messa a disposizione dalla Piattaforma Contratti Pubblici (PCP)[16] dell'Autorità per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro e per le fattispecie di cui alla delibera ANAC n. 584 del 19 dicembre 2023[17]. Ciò in caso di impossibilità o difficoltà di ricorso alle PAD, al fine di consentire l'assolvimento delle funzioni ad essa demandate, ivi compresi gli obblighi in materia di trasparenza.

È stato precisato come non sia consentito l'inserimento *ex post* dei dati e delle informazioni relativi agli affidamenti. L'Autorità ha richiamato le PAD ad attuare ogni misura idonea a favorire la semplificazione del procedimento digitale per l'affidamento dei contratti, nel rispetto delle regole tecniche dell'articolo 26, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, riservandosi di monitorare il buon esito di tale attività per stabilire la definitiva dismissione della scheda dalla PCP *web*.

Sempre in tema di digitalizzazione, con il Comunicato del Presidente del 30 luglio 2025 recante *Implementazione sulla Piattaforma dei Contratti Pubblici di un nuovo modello di comunicazione per l'acquisto di beni infungibili (ABI)*, al fine di superare le criticità segnalate da numerose stazioni appaltanti circa l'attuale impossibilità di poter procedere all'acquisizione di beni e servizi infungibili ai sensi dell'articolo 76 comma 2, lettera b), del Codice dei contratti pubblici, nei confronti di operatori economici esteri mediante MEPA o altre PAD, l'Autorità ha predisposto uno specifico modello di comunicazione (scheda ABI). Il modello consente, per importi sottosoglia europea, l'acquisizione di beni e servizi infungibili o l'acquisizione di beni e servizi in modalità *e-commerce*. Nelle more della necessaria implementazione da parte delle PAD, lo strumento sarà disponibile, per i soli affidamenti ad operatori economici esteri, mediante l'interfaccia *web* della PCP, gestita da ANAC.

9.3.11. Le verifiche sulle garanzie fideiussorie

Attraverso la Comunicazione congiunta ANAC, Banca d'Italia e IVASS del 18 luglio 2025 *Garanzie finanziarie - Indicazioni operative per le verifiche da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri beneficiari*, sono state fornite alle pubbliche amministrazioni e ad altri beneficiari indicazioni su come verificare se un operatore sia autorizzato al rilascio di garanzie e polizze fideiussorie e su come individuare casi di garanzie e polizze false. Il rischio per le pubbliche amministrazioni di acquisire garanzie e polizze false o rilasciate da operatori non autorizzati, anche in relazione agli appalti legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), rimane, infatti, ancora significativo.

ANAC, Banca d'Italia e IVASS hanno ritenuto opportuno richiamare l'attenzione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese che partecipano a gare di appalto sulla necessità di compiere un'accurata verifica sulle garanzie e sulle polizze fideiussorie prima della loro accettazione.

Sul tema delle garanzie verte anche il Comunicato del Presidente del 23 luglio 2025 recante *Gestione delle polizze fideiussorie irregolari: cosa sapere*, con il quale ANAC, stante il perdurare di anomalie relative al rilascio di garanzie fideiussorie con conseguenti possibili effetti distorsivi del mercato, ha fornito indicazioni in merito alle possibili conseguenze derivanti dalla riscontrata presenza da parte delle stazioni appaltanti di polizze irregolari, contraffatte o rilasciate da un soggetto non autorizzato. Le indicazioni sono state rese anche a seguito dell'aggiornamento del Comunicato del 28 maggio 2020 adottato congiuntamente da Banca d'Italia, IVASS e ANAC in data 18 luglio 2025.

---

16 La Piattaforma Contratti Pubblici (PCP) è la piattaforma gestita da ANAC che abilita la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, in conformità a quanto previsto dal Codice. Essa è costituita da una serie di servizi accessibili dalle piattaforme digitali di approvvigionamento esclusivamente in interoperabilità attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) che, in adempimento alle previsioni del Codice, consentono la realizzazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (articolo 22) ed abilitano l'accesso alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP, articolo 23), l'accesso al Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE, articolo 24) e la pubblicità legale degli atti (articolo 27). Per le stazioni appaltanti è inoltre possibile accedere ad un insieme di funzionalità per la gestione delle fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici anche attraverso l'apposita interfaccia *web* della PCP.

17 Delibera ANAC n. 584 del 19 dicembre 2023, recante *Indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici.*

Al riguardo è stato ribadito come una compiuta e completa digitalizzazione del sistema di controllo da parte di tutti i soggetti preposti rappresenta un presupposto necessario per rendere più semplici e automatici i controlli richiesti.

L'Autorità ha fornito indicazioni circa le circostanze che portano all'esclusione e quelle che possono essere oggetto di soccorso istruttorio in presenza di una garanzia anomala, precisando che possono essere sanate irregolarità quali garanzia di importo insufficiente, estensione temporale della originaria garanzia, presentazione della polizza attraverso modelli diversi dagli *standard* previsti, errata indicazione del soggetto beneficiario. Si ritiene invece non sanabile la sottoscrizione della garanzia provvisoria da parte di un soggetto non legittimato a rilasciare la garanzia o non autorizzato a impegnare il garante.

9.3.12. Il DURC di congruità nel settore edile

Con il Comunicato del Presidente del 17 dicembre 2025 recante *Indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alla corretta applicazione del decreto ministeriale n. 143 del 25 giugno 2021 nel caso di appalti pubblici di lavori nel settore edile*, ANAC ha precisato come la verifica di congruità dell'incidenza dei costi della manodopera nel settore edile sia un adempimento obbligatorio per gli appalti pubblici di lavori di qualsiasi importo. Nello specifico, per le attività di cui all'Allegato X del decreto legislativo n. 81/2008[18], comprese quelle affini, direttamente e funzionalmente connesse all'attività resa dall'impresa affidataria dei lavori, per le quali trova applicazione la contrattazione collettiva edile, nazionale e territoriale.

Il documento che attesta la congruità dell'incidenza della manodopera in edilizia è denominato "DURC di congruità" ed è stato introdotto con il decreto del Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali n. 143/2021[19], con lo scopo di garantire il rispetto dei contratti collettivi, il contrasto al lavoro irregolare e il conseguente fenomeno di *dumping* contrattuale. Il controllo di congruità viene effettuato dalla Cassa Edile/Edilcassa competente per territorio, che confronta il costo del lavoro dichiarato e le percentuali minime previste per i lavori edili.

L'Autorità ha evidenziato che le disposizioni normative non prevedono alcuna deroga, né in ordine ai soggetti legittimati a richiedere il DURC di congruità, né riguardo al momento temporale in cui lo stesso può essere richiesto. Pertanto, anche nel caso in cui la stazione appaltante provveda al pagamento diretto del subappaltatore, l'amministrazione sarà tenuta comunque a richiedere all'appaltatore principale l'attestazione riguardante la congruità dell'incidenza della manodopera.

9.3.13. Il servizio di gestione dei canili

Inoltre, con la delibera n. 527 del 17 dicembre 2025, l'Autorità, constatate le numerose criticità emerse sia in sede di vigilanza che in sede di precontenzioso con riguardo agli affidamenti relativi alla gestione dei canili, considerato che la disciplina della gestione dei canili è di competenza legislativa regionale e che, quindi, per tale ragione, il quadro normativo di riferimento appare variegato e differenziato tra una Regione e l'altra, ha ritenuto di fornire le proprie indicazioni alle amministrazioni per gli affidamenti del servizio di gestione dei canili.

18 Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, *"Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".*

19 Decreto del Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali n. 143 del 25 giugno 2021, che ha definito il sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili, in attuazione di quanto previsto dall'accordo collettivo del 10 settembre 2020.

10 I PARERI DI PRECONTENZIOSO, L'ATTIVITÀ CONSULTIVA E I PARERI MOTIVATI

10.1. I NUMERI E LE CARATTERISTICHE DEI PARERI DI PRECONTENZIOSO

La funzione precontenziosa svolta da ANAC è stata profondamente rinnovata dall'articolo 220 del decreto legislativo n. 36/2023[1], che ne ha rafforzato l'efficacia e ampliato l'ambito applicativo, in attuazione del criterio direttivo contenuto nell'articolo 1, comma 2, lettera l), della legge delega n. 78/2022[2], che aveva previsto l'estensione e il rafforzamento dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie, inclusa la fase esecutiva del contratto, come alternativa al rimedio giurisdizionale.

La nuova disciplina del procedimento di precontenzioso è contenuta nel *"Regolamento in materia di pareri di precontenzioso di cui all'art. 220, commi 1 e 4 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"* (di seguito Regolamento), approvato con delibera ANAC n. 267 del 20 giugno 2023, successivamente modificato con delibera ANAC n. 552 del 6 novembre 2024.

Il nuovo Regolamento introduce significative innovazioni per potenziare la competenza precontenziosa dell'Autorità. In particolare, il rafforzamento dell'efficacia conformativa dei pareri di precontenzioso nei confronti della stazione appaltante e/o dell'ente concedente è stato attuato mediante:

- la previsione dell'obbligo di comunicare all'Autorità, entro il termine massimo di quindici giorni dalla ricezione del parere, la propria decisione di conformarsi o meno a quest'ultimo, trasmettendo (in caso di mancata conformazione) un provvedimento motivato contenente le motivazioni a sostegno di tale decisione ovvero (in caso di adeguamento), laddove l'adozione dei provvedimenti di adeguamento al parere richieda un tempo maggiore di quindici giorni, impegnandosi a trasmettere all'Autorità i provvedimenti consequenziali adottati entro i successivi trenta giorni;
- la previsione del potere dell'Autorità di valutare il ricorso dinanzi al giudice amministrativo, in caso di mancato adeguamento, che rende maggiormente incisivo ed efficace il potere di intervento.

L'ampliamento dell'ambito applicativo della funzione precontenziosa si è, invece, realizzato mediante l'attuazione del disposto di cui all'articolo 220, comma 4, del Codice (che ha demandato al Regolamento dell'Autorità, l'individuazione dei *"casi"* e delle *"tipologie di provvedimenti, anche relativi alla fase esecutiva, con riferimento ai quali esercita i poteri di cui ai commi precedenti"*), da parte dell'articolo 4 del nuovo Regolamento, che disciplina l'esercizio della funzione precontenziosa per la risoluzione di controversie insorte durante la fase di esecuzione del contratto *"nei soli casi in cui è previsto l'esercizio di un potere autoritativo da parte della stazione appaltante o dell'ente concedente"*, enunciando quattro specifiche ipotesi in cui è stato ravvisato l'esercizio di tale potere (divieto di rinnovo tacito dei contratti; clausola di revisione del prezzo e il relativo provvedimento applicativo; modifiche contrattuali apportate senza una nuova procedura di affidamento in assenza dei presupposti legittimanti; diniego di autorizzazione al subappalto).

Nel complesso, l'istituto del precontenzioso, da strumento pensato per la risoluzione delle controversie sorte in fase di gara alternativo alla tutela giurisdizionale, ha assunto anche una ulteriore connotazione. Può essere, infatti, considerato anche uno strumento "proattivo", volto ad indirizzare la successiva attività conformativa delle stazioni appaltanti e/o degli enti concedenti), in virtù della previsione dell'obbligo di conformarsi al parere (salvo adeguata motivazione) e del riconoscimento del potere di ANAC di proporre ricorso dinanzi al giudice amministrativo in caso di mancata conformazione al parere.

1 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*
2 Legge 21 giugno 2022, n. 78, *"Delega al Governo in materia di contratti pubblici".*

I dati del 2025, di seguito riportati, confermano questo *trend*, con un incremento del tasso di adeguamento da parte delle amministrazioni, rispetto al 2024. Tale evoluzione conferma la centralità strategica di tale strumento per promuovere l'efficienza, efficacia e tempestività dell'attività amministrativa, nella logica del raggiungimento del risultato degli affidamenti, oltre che ai fini di controllo della legalità nelle procedure di gara.

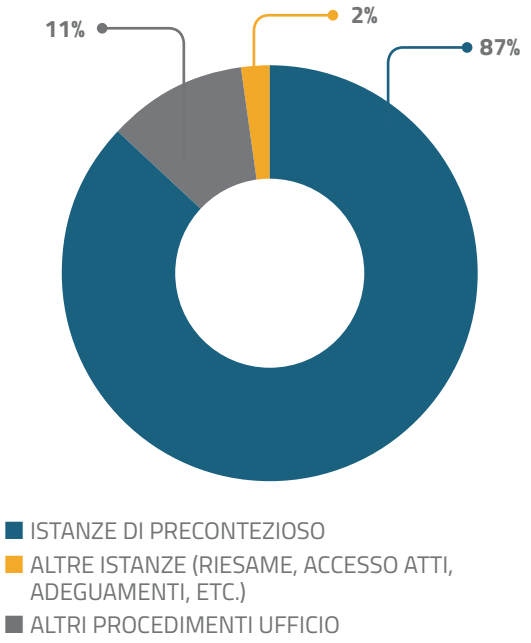
10.1.1. Le istanze di precontenzioso trattate

Nel corso del 2025 sono pervenute all'Autorità n. 438 istanze di parere di precontenzioso, di cui n. 403 sono divenute pareri, delibere o archiviazioni motivate, approvate nel corso dell'annualità, mentre n. 35 istanze sono state definite nel corso dei primi mesi dell'anno 2026.

Il dato mostra un incremento delle istanze di precontenzioso rispetto all'anno precedente (n. 386 istanze).

L'Autorità ha altresì elaborato n. 67 procedimenti comprensivi di istanze di accesso agli atti, rapporti informativi relativi ad impugnazione di pareri, accessi agli atti e istanze di varia natura, per un totale complessivo per l'anno 2025 di 505 procedimenti lavorati. Il grafico 10.1 mostra la ripartizione in percentuale di tutti i procedimenti trattati nell'anno 2025.

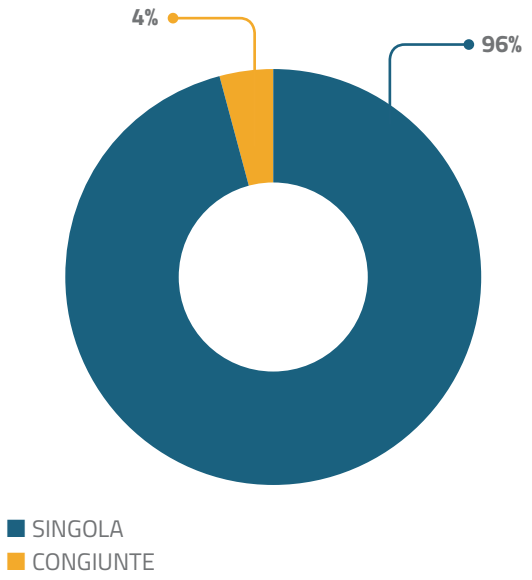
Grafico 10.1
Procedimenti elaborati nel 2025



Fonte ANAC

Delle n. 438 istanze pervenute nel 2025, la distribuzione per tipologia di istanza è nettamente prevalente per le istanze singole (articolo 4 del Regolamento), ovvero n. 422 istanze, pari al 96% rispetto alle istanze congiunte (articolo 5 del Regolamento) pari a 16, corrispondenti al 4%, come da rappresentazione grafica sottostante.

Grafico 10.2
Istanze di precontenzioso per tipologia di istanza (anno 2025)



Fonte ANAC

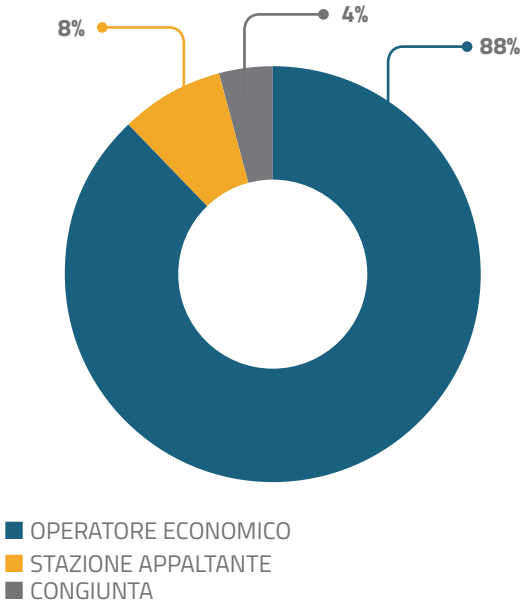
Più dettagliatamente, con riferimento al soggetto istante, nel 2025, l'analisi dei dati evidenzia la prevalenza di richieste di parere formulate dagli operatori economici, quali portatori di un interesse qualificato ad ottenere una pronuncia dell'Autorità, in ordine alla conformità delle scelte operate dalla stazione appaltante nella definizione delle regole di gara o nell'adozione di un provvedimento di ammissione, esclusione o di aggiudicazione del contratto.

Infatti, delle n. 438 istanze presentate, n. 37 (pari all'8%) sono state presentate dalle stazioni appaltanti, mentre n. 385 (pari all'88%) sono state formulate da un operatore economico.

Il dato relativo alle n. 16 istanze congiunte è comprensivo sia delle ipotesi in cui l'istanza è stata presentata congiuntamente dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate, con manifestazione della volontà di attenersi a quanto sarà stabilito nel parere, sia delle istanze presentate singolarmente da uno dei soggetti interessati (stazione appaltante o operatore economico), con successiva adesione delle altre parti interessate, entro il termine di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione dell'istanza, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento di precontenzioso.

Il grafico 10.3 fornisce una rappresentazione di tali dati.

Grafico 10.3
Istanze di precontenzioso per tipologia di soggetti istanti (anno 2025)



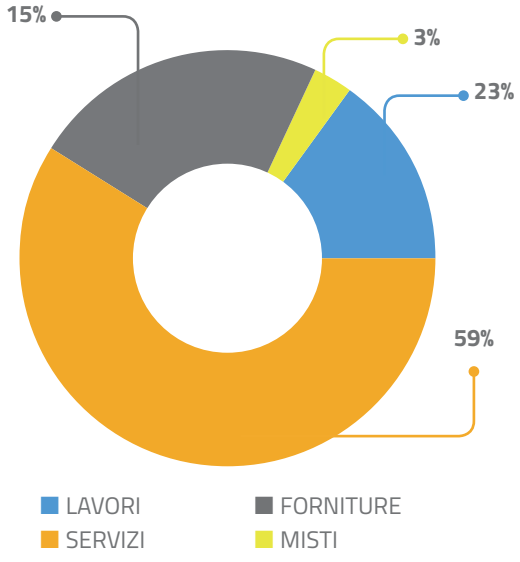
Fonte ANAC

Guardando alla tipologia di oggetto contrattuale, si ricava una prevalenza delle istanze di precontenzioso nei confronti delle procedure aventi ad oggetto l'affidamento di servizi, per le quali si registra una percentuale del 59%, (pari a n. 258 istanze).

A seguire, le gare interessate hanno riguardato lavori per il 23%, (pari a n. 100 istanze), forniture per il 15%, (pari a n. 67 istanze), contratti misti per il 3%, (pari a n. 13 istanze).

La rappresentazione di cui al grafico 10.4 fornisce un'analisi di tale distribuzione.

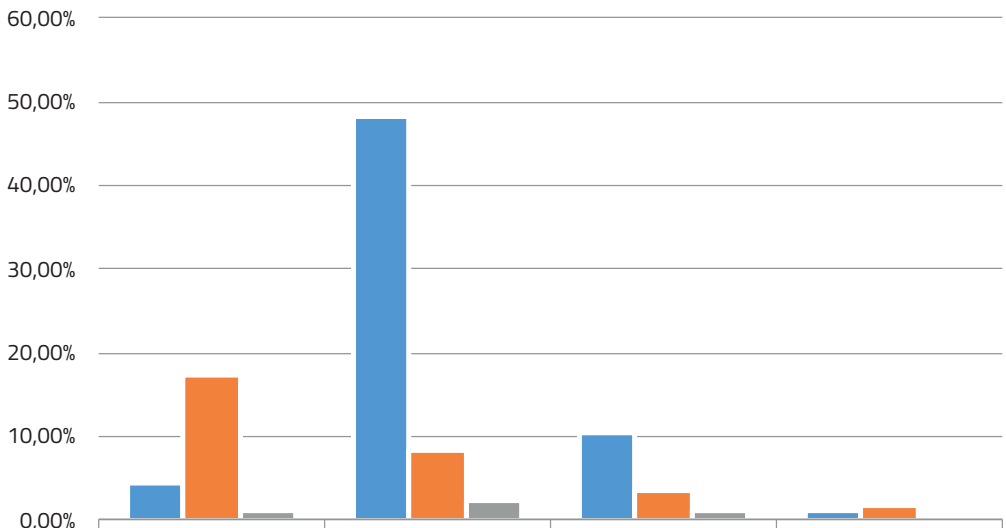
Grafico 10.4
Istanze di precontenzioso per oggetto contrattuale (anno 2025)



Fonte ANAC

Con riferimento agli importi a base di gara, le gare maggiormente interessate dalle istanze di precontenzioso nel 2025 sono state quelle aventi importo superiore alla soglia comunitaria (pari al 64%), rispetto a quelle di importo sottosoglia (pari al 31%), mentre per il 5% delle istanze l'importo non risulta determinato, come da rappresentazione di cui al grafico 10.5 dal quale si può evincere, altresì, la distribuzione tra lavori, servizi, forniture e contratti misti.

Grafico 10.5 | Istanze di precontenzioso per importo a base di gara (anno 2025)



	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	MISTI
SOPRA SOGLIA	4,34%	48,17%	10,50%	1,14%
SOTTO SOGLIA	17,35%	8,45%	3,65%	1,83%
ND	1,14%	2,28%	1,14%	0,00%

Fonte ANAC

10.1.2. I pareri di precontenzioso adottati

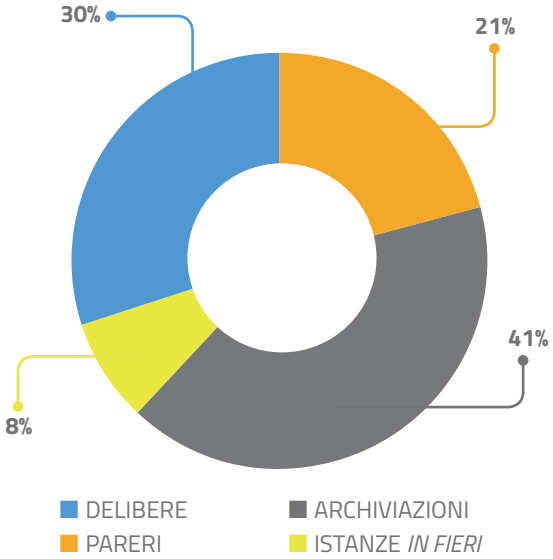
I procedimenti avviati a seguito della ricezione delle n. 438 istanze pervenute nel 2025 sono stati conclusi secondo la seguente casistica:

- 224 pareri di precontenzioso (51%);
- 179 archiviazioni motivate ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento (41%);
- 35 istanze sono ancora in istruttoria (8%).

Tra i n. 224 pareri di precontenzioso emessi, n. 132 sono stati adottati con delibera consiliare ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, e n. 92 sono stati adottati nella forma semplificata dell'articolo 10 del Regolamento previo contraddittorio, con motivazione in forma semplificata. Si tratta, in particolare, delle fattispecie in cui la questione giuridica oggetto di controversia è di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea e appaia di pacifica risoluzione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e dei precedenti sull'argomento (articolo 10, comma 1), ovvero, indipendentemente dalla soglia di valore, è attinente alle valutazioni che la stazione appaltante svolge nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, con specifico riferimento agli eventuali profili di manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero di palese e manifesto travisamento dei fatti (articolo 10, comma 3).

Il grafico 10.6 fornisce una rappresentazione di tali esiti.

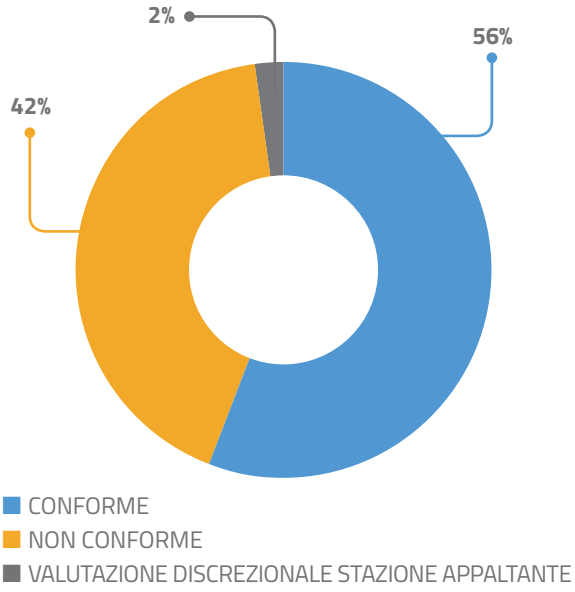
Grafico 10.6
Istanze di precontenzioso - esiti



Fonte ANAC

Come si evince dal grafico 10.7, dal punto di vista del giudizio di legittimità all'ordinamento, emerge che in n. 124 ipotesi (pari al 55%) è stato formulato un giudizio di conformità dell'operato della stazione appaltante, mentre in n. 95 casi (pari al 42%) è stato emesso un giudizio di non conformità; in casi residuali (pari al 2%) la questione è stata rimessa alla valutazione discrezionale della stazione appaltante nelle ipotesi previste dall'ordinamento.

Grafico 10.7
Pareri di precontenzioso - valutazione di conformità



Fonte ANAC

Con particolare riferimento ai dati di adeguamento del 2025, per i n. 95 pareri di precontenzioso tradottisi in giudizi di non conformità, il tasso di adeguamento è stato pari all'89% (corrispondente a n. 85 pareri): un valore calcolato tenendo conto dei casi, in cui le stazioni appaltanti hanno dichiarato di aver agito in autotutela provvedendo alla rimozione del provvedimento giudicato illegittimo.

Tale percentuale di adeguamento va, altresì, implementata dalle ipotesi in cui l'Autorità ha rimesso alla stazione appaltante la valutazione discrezionale nell'ambito del potere alla stessa attribuito dall'ordinamento.

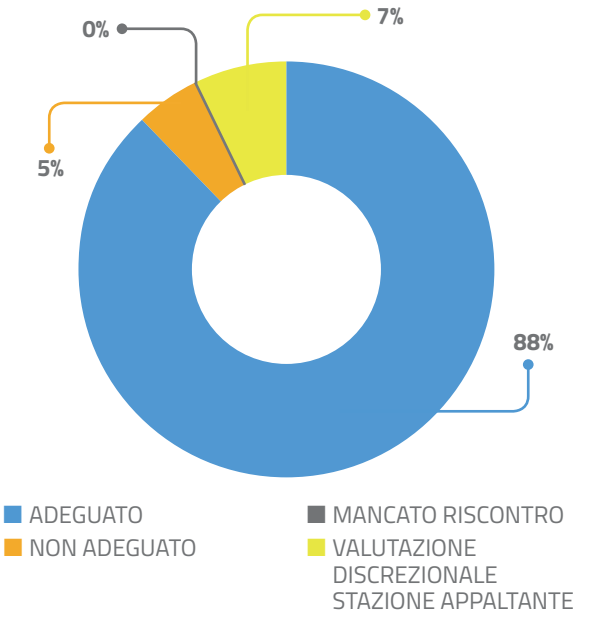
Soltanto nel 5% dei casi (ovvero n. 5 pareri) l'amministrazione ha dichiarato di non adeguarsi al parere, in quanto, pur condividendo quanto rappresentato dall'Autorità, ha disposto di proseguire comunque la procedura di gara già

avviata, al fine di garantire la continuità della prestazione di prossima scadenza, o per altri motivi di opportunità.

Rileva evidenziare che in nessun caso di parere recante giudizio di non conformità, le stazioni appaltanti hanno omesso di fornire riscontro all'Autorità.

Il grafico 10.8 rappresenta tali dati.

Grafico 10.8
Pareri di precontenzioso valutazione di non conformità: adeguamento



Fonte ANAC

10.1.3. Le archiviazioni motivate

Nel corso del 2025 sono state adottate n. 179 archiviazioni motivate, ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento, pari al 41% del totale delle istanze pervenute.

Le archiviazioni rappresentano una quota significativa dell'attività istruttoria di ANAC e costituiscono lo strumento attraverso il quale vengono definiti i procedimenti che non possono proseguire per carenza dei presupposti di ammissibilità o procedibilità previsti dal Regolamento.

Nella maggior parte dei casi, l'Autorità, pur archiviando il procedimento ai sensi delle ipotesi di cui all'articolo 7 del Regolamento, in quanto l'istanza risultava inammissibile, irricevibile o comunque non idonea a dare corso al procedimento di precontenzioso, ha fornito in ogni caso indicazioni giuridiche funzionali alla risoluzione della controversia.

Dall'analisi delle motivazioni di archiviazione adottate, le casistiche maggiormente ricorrenti hanno riguardato istanze:

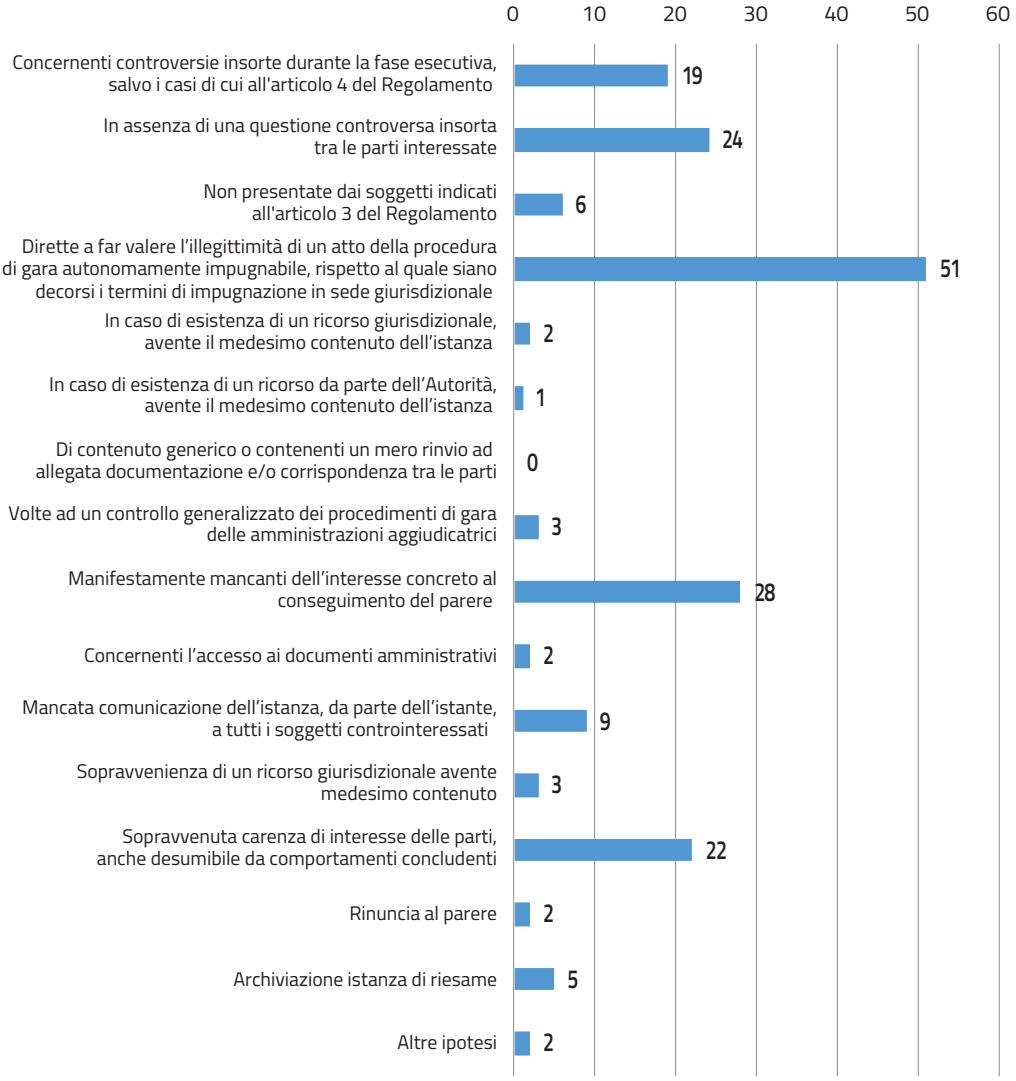
- dirette a far valere l'illegittimità di un atto della procedura di gara autonomamente impugnabile, rispetto al quale erano decorsi i termini di impugnazione in sede giurisdizionale (n. 51 casi, pari al 28%);
- manifestamente carenti dell'interesse concreto al conseguimento del parere (n. 28 casi, pari al 16%);
- concernenti controversie insorte durante la fase esecutiva, non rientranti nelle fattispecie di cui all'articolo 4, comma 2 del Regolamento, ovvero i casi in cui è previsto l'esercizio di un potere autoritativo da parte della stazione appaltante (n. 19 casi, pari al 11%);
- presentate in assenza di una questione controversa insorta tra le parti interessate (n. 24 casi, pari al 13%);
- caratterizzate da sopravvenuta carenza di interesse delle parti, anche desumibile da comportamenti concludenti (n. 22 casi, pari al 12%).

Le casistiche con minore ricorrenza hanno riguardato, invece, la mancata comunicazione dell'istanza da parte dell'istante a tutti i soggetti controinteressati (n. 9 casi); istanze non presentate dai soggetti legittimati indicati all'articolo 3 del Regolamento (n. 6 casi); esistenza di un ricorso giurisdizionale/sopravvenienza di un ricorso giurisdizionale avente medesimo contenuto (n. 5 casi); rinuncia al parere da parte dell'istante (n. 2 casi); istanze volte ad un controllo generalizzato dei procedimenti di gara delle amministrazioni aggiudicatrici (n. 3 casi);

istanze concernenti l'accesso ai documenti amministrativi (n. 2 casi); esistenza di un ricorso giurisdizionale o di un parere dell'Autorità avente medesimo contenuto (n. 2 casi); istanze di contenuto generico o contenenti un mero rinvio ad allegata documentazione (n. 1 caso); altre ipotesi (n. 1 caso).

La figura 10.9 riporta una rappresentazione delle fattispecie di archiviazione motivate.

Figura 10.9 | Archiviazioni motivate: casistica



Fonte ANAC

10.2. LE QUESTIONI INTERPRETATIVE RICORRENTI

L'analisi delle questioni controverse sottoposte all'attenzione dell'Autorità in sede di precontenzioso nel corso del 2025 consente di identificare alcune fattispecie giuridiche ricorrenti, fornendo una rappresentazione significativa delle problematiche interpretative di maggiore complessità che hanno interessato il mercato dei contratti pubblici.

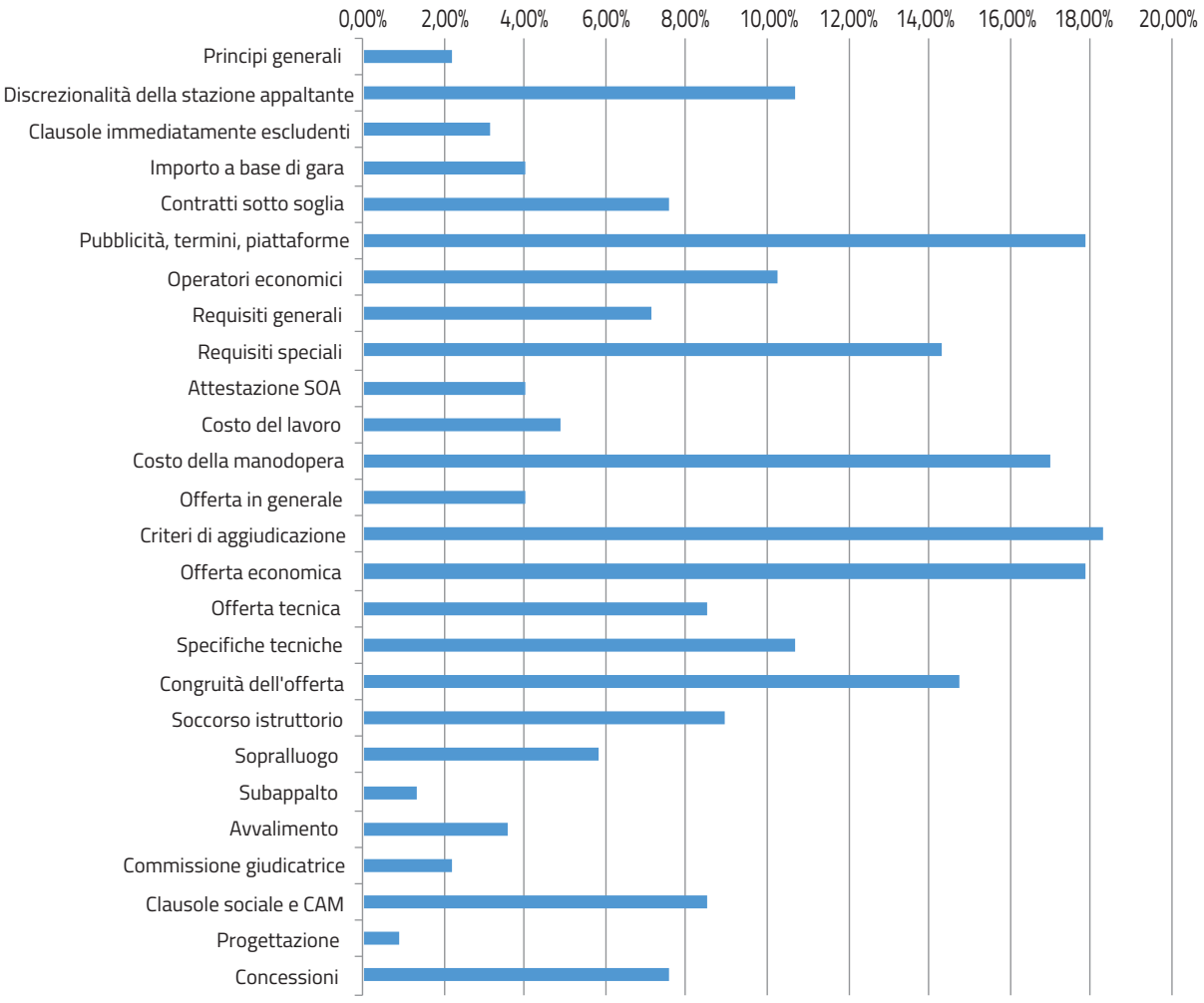
Tale prospettiva permette non solo di restituire un quadro quantitativo dei dati raccolti, ma soprattutto di individuare le aree tematiche rispetto alle quali gli operatori economici e le stazioni appaltanti manifestano maggiori difficoltà applicative della cornice normativa, segnalando così le questioni interpretative che richiedono particolare attenzione sia sotto il profilo della prassi amministrativa sia con riguardo a eventuali interventi normativi di chiarificazione.

L'esame sistematico di tali controversie costituisce, pertanto, uno strumento di monitoraggio dell'efficacia applicativa della normativa vigente in materia di contratti pubblici e un indicatore delle criticità operative emerse in sede di applicazione del decreto legislativo n. 36/2023.

Le principali questioni giuridiche affrontate nei pareri hanno riguardato: i criteri di aggiudicazione, con particolare riferimento ai criteri premiali, alle clausole territoriali, alla proporzionalità e ai punteggi; questioni relative alla *lex specialis* e alla gerarchia delle fonti di gara, ai termini, alla pubblicità, nonché questioni concernenti le piattaforme informatiche, i loro eventuali malfunzionamenti; la tutela del lavoro in generale e il costo della manodopera, allo scorporo e alla sua considerazione ai fini dell'importo contrattuale; problematiche interpretative emerse in materia di contratti sottosoglia, affidamenti diretti, indagini di mercato e principio di rotazione; operatori economici plurimi e alle loro modalità di partecipazione alle procedure; i requisiti di partecipazione, con particolare riferimento ai requisiti generali quali *white list*, illecito professionale, conflitto di interessi e Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), e ai requisiti speciali, con particolare riferimento alle certificazioni di qualità e attestazione SOA; la presentazione delle offerte, sia con riferimento all'offerta tecnica che all'offerta economica; le specifiche tecniche, l'infungibilità e il principio di equivalenza, nonché le clausole sociali e i Criteri Ambientali Minimi (CAM); infine, molteplici questioni riguardanti il soccorso istruttorio e il sopralluogo.

La figura 10.10 riporta una rappresentazione grafica delle fattispecie giuridiche maggiormente ricorrenti.

Figura 10.10 | Pareri di precontenzioso: questioni giuridiche ricorrenti



Fonte ANAC

10.2.1. L'equivalenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro

L'Autorità, nell'anno 2025, ha esaminato diverse questioni afferenti agli istituti attraverso i quali, con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici e del decreto legislativo n. 209/2024 (c.d. Correttivo appalti)[3], è stato perseguito l'obiettivo di rafforzare la tutela della manodopera impiegata nell'esecuzione dell'appalto pubblico.

In tema di individuazione e scelta del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), da indicare nel bando di gara, nella delibera n. 75 del 3 marzo 2025, l'Autorità ha censurato l'operato di una stazione appaltante che non si era attenuta al procedimento descritto all'articolo 2 dell'Allegato I.1, del decreto legislativo n. 36/2023, peraltro riproduttivo di indicazioni già contenute nella Relazione illustrativa al bando-tipo n. 1/2023. L'Autorità ha osservato che la corretta individuazione del contratto collettivo applicabile al personale impiegato nell'appalto risponde alla finalità di garantire che siano riconosciute giuste tutele economiche e normative ai lavoratori e che le prestazioni oggetto della commessa siano correttamente eseguite attraverso una vincolante connessione funzionale delle stesse con i profili professionali più appropriati.

Per quanto concerne, invece, il caso in cui l'operatore economico dichiari di applicare un diverso CCNL, l'Autorità ha esaminato sia questioni vertenti sugli obblighi dichiarativi a carico dell'operatore economico, sia sulle verifiche che la stazione appaltante deve effettuare per ritenere comprovata l'equivalenza delle tutele.

Con riferimento agli obblighi degli operatori economici, si richiama la delibera n. 423 del 5 novembre 2025, nella quale l'Autorità ha ricordato che l'articolo 11 del Codice impone la presentazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele solo a carico dell'aggiudicatario. Ne consegue che, quand'anche il bando di gara, conformemente al bando-tipo n. 1/2023, per mere finalità acceleratorie, ne richieda l'anticipata presentazione in sede di offerta, l'omessa allegazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele non può determinare l'esclusione del concorrente dalla gara, non venendo in rilievo la carenza di un elemento essenziale dell'offerta tecnica ed economica. La stazione appaltante, in siffatti casi, è tenuta a chiedere l'integrazione della dichiarazione mancante.

Per quanto concerne il contenuto della dichiarazione, nella delibera n. 437 dell'11 novembre 2025, l'Autorità ha puntualizzato che la dichiarazione dell'operatore economico di voler garantire al personale impiegato nell'appalto una tutela equipollente a quella prevista nel CCNL indicato dalla stazione appaltante deve essere precisa, univoca e circostanziata. Tale equivalenza può essere soddisfatta in due modi, ossia: *i)* dimostrando che il diverso CCNL indicato dall'operatore economico garantisce le stesse tutele normative ed economiche rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante (secondo i criteri e i parametri definiti nell'articolo 4 dell'Allegato I.1 al Codice), *ii)* a fronte della disomogeneità delle tutele tra i due CCNL, impegnandosi in sede di offerta a garantire un trattamento integrativo in favore dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto, al fine di scongiurare un ribasso delle tutele loro erogate.

Qualora l'operatore economico opti per l'indicazione di un diverso contratto collettivo con impegno ad assicurare le medesime tutele (garantendo un trattamento economico integrativo), è necessario che già in fase di gara venga esplicitata una dichiarazione chiara, precisa e circostanziata e che i costi del personale relativi al suddetto trattamento economico integrativo siano stati stimati e considerati ai fini della formulazione dell'offerta. Non è, invece, ammissibile che il concorrente assuma tale impegno solo in sede di chiarimenti, modificando la dichiarazione inizialmente resa a corredo dell'offerta, senza dimostrare, peraltro, di avere già stimato i costi del personale (derivanti dal trattamento retributivo integrativo), atteso che è inammissibile modificare *ex post* l'offerta e il suo contenuto.

Per quanto concerne, invece, le verifiche da svolgere nell'ambito del sub-procedimento di anomalia dell'offerta, con la delibera n. 377 del 1° ottobre 2025, l'Autorità ha censurato l'operato di una stazione appaltante che non aveva acquisito la dichiarazione di equivalenza delle tutele da parte dell'aggiudicatario e, di conseguenza, non aveva svolto il procedimento di verifica imposto dall'articolo 11, comma 4, del Codice.

In merito agli accertamenti da compiere, nella delibera n. 32 del 5 febbraio 2025, l'Autorità è stata chiamata a valutare la correttezza della valutazione di equivalenza economica di due CCNL, espressa dalla stazione appaltante. L'Autorità ha rappresentato che l'amministrazione, nell'ambito del sub-procedimento volto a valutare

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

l'equivalenza delle tutele, è tenuta a verificare, dapprima, se sussistano i presupposti affinché operi la presunzione di equivalenza, ovvero se i due CCNL (quello indicato nel bando e quello dichiarato dall'impresa) siano stati sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali (le organizzazioni datoriali saranno necessariamente diverse), concernano il medesimo sottosettore e il CCNL indicato dall'impresa risulti coerente con la sua dimensione o natura giuridica. Nel caso in cui la suddetta verifica dia esito negativo, con specifico riferimento al versante economico, la stazione appaltante è tenuta a confrontare le componenti fisse della retribuzione globale annua dei due CCNL, costituite dalle seguenti voci: a) retribuzione tabellare annuale; b) indennità di contingenza; c) elemento distinto della retribuzione (EDR); d) eventuali mensilità aggiuntive; e) eventuali ulteriori indennità previste dei due contratti, potendo ritenere accertata l'equivalenza solo nel caso in cui il valore complessivo delle suddette componenti della retribuzione globale annua del CCNL indicato dall'impresa risulti almeno pari a quelle del CCNL indicato negli atti di gara.

Anche nella citata delibera n. 423 del 5 novembre 2025 è stato censurato l'operato di una stazione appaltante che non aveva condotto il procedimento di verifica dell'equivalenza delle tutele secondo l'*iter* descritto ai citati articoli 3 e 4 dell'Allegato I.1 del Codice, con la precisazione dovuta alla diversità del caso rispetto a quello precedentemente esaminato, che la verifica deve riguardare anche l'equivalenza delle tutele normative, oltre a quelle economiche. In particolare, si era rilevato che nonostante l'avvio del sub-procedimento di valutazione delle equivalenze tra i due CCNL, non era stato adottato alcun provvedimento conclusivo in merito, difettando quindi tanto una valutazione espressa di equivalenza tra i due contratti, quanto una motivazione *per relationem* alle giustificazioni presentate dal concorrente.

10.2.2. L'utilizzo delle tabelle ministeriali per la definizione del costo della manodopera

Nella delibera n. 193 del 14 maggio 2025, l'Autorità ha censurato il comportamento di una stazione appaltante che, nel determinare il costo della manodopera, aveva fatto riferimento a tabelle del costo del lavoro non più vigenti alla data di indizione della procedura di gara.

In primo luogo, è stato ricordato che l'obbligo di utilizzare le tabelle del costo del lavoro approvate annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rappresenta uno strumento essenziale per garantire ai lavoratori una giusta retribuzione, evitando che la competizione tra operatori economici possa produrre effetti pregiudizievoli su tale diritto. In questa prospettiva, l'articolo 41, comma 13, del decreto legislativo n. 36/2023, assume natura imperativa, in quanto volto a tutelare interessi di rilievo pubblicistico quali la salvaguardia del lavoro, la serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni e la reale concorrenzialità e convenienza economica dell'appalto.

L'obbligo di riferirsi alle tabelle ministeriali vigenti alla data di indizione della gara risponde, inoltre, ai principi di buona fede e leale collaborazione tra stazione appaltante e operatori economici. Infatti, nella fase di verifica dell'anomalia delle offerte, il mancato rispetto dei minimi salariali indicati nelle tabelle di cui all'articolo 41, comma 13, del Codice dei contratti pubblici, costituisce causa di esclusione ai sensi del successivo articolo 110, comma 5, lettera d). Ne deriva che l'operatore economico, per partecipare alla gara senza incorrere in tale rischio, deve calcolare il proprio costo della manodopera sulla base dei minimi retributivi previsti dalle tabelle ministeriali vigenti e, di conseguenza, deve poter contare su un prezzo a base d'asta coerente con tali valori.

Si è, infine, osservato che tale obbligo assume rilievo ancor più stringente nelle procedure ad alta intensità di manodopera e di durata pluriennale, poiché la sottostima dei costi necessari all'esecuzione del servizio compromette la possibilità di presentare un'offerta seria, congrua e sostenibile sotto il profilo qualitativo.

10.2.3. Lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo assoggettato al ribasso

La formulazione letterale dell'articolo 41, comma 14, del Codice dei contratti pubblici – secondo cui *"I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"* –, non modificata dal Correttivo appalti, ha continuato nel 2025 a generare dubbi interpretativi e applicativi. La questione si è rivelata tanto complessa da spingere le stesse imprese aggiudicatarie a presentare istanze di precontenzioso, contestando il calcolo dell'importo contrattuale (vale a dire se il ribasso offerto debba applicarsi all'importo a base di gara al netto o al lordo del costo della manodopera).

Nelle delibere n. 36 del 5 febbraio 2025 e n. 146 del 9 aprile 2025, l'Autorità ha ribadito il proprio orientamento, inaugurato con la delibera n. 528 del 15 novembre 2023, secondo cui la non ribassabilità dei costi della manodopera ha natura relativa. L'operatore economico può, infatti, indicare un costo inferiore a quello stimato dalla stazione appaltante, purché fornisca adeguate e motivate ragioni legate alla propria maggiore efficienza aziendale o a sgravi contributivi/fiscali. Alla luce della sostanziale ribassabilità di tali costi, ragioni di semplificazione suggeriscono di includerli nell'importo a base di gara su cui applicare il ribasso percentuale offerto per determinare l'importo contrattuale.

Tuttavia, considerando che la norma parifica i costi della manodopera a quelli della sicurezza (entrambi da scorporare dall'importo assoggettato al ribasso) e che esiste un orientamento giurisprudenziale opposto a quello dell'Autorità, si è reso necessario verificare la *lex specialis* di gara. In entrambi i casi, il bando – redatto in conformità al bando-tipo n. 1/2023 e indicante come importo soggetto a ribasso quello al lordo dei costi della manodopera – ha portato a ritenere corretto il calcolo del prezzo contrattuale mediante applicazione del ribasso sul totale dell'importo dei lavori.

Diversamente, nella delibera n. 170 del 30 aprile 2025, l'Autorità ha confermato la correttezza del procedimento della stazione appaltante, che aveva applicato il ribasso offerto all'importo del servizio al netto dei costi della manodopera, in linea con quanto prescritto dalla *lex specialis*.

L'Autorità ha, inoltre, esaminato l'obbligo di separata indicazione dei costi della manodopera nelle gare da aggiudicare a prezzo fisso. Nella delibera n. 318 del 30 luglio 2025, ha ritenuto tale obbligo sussistente, poiché l'articolo 108, comma 9, del Codice dei contratti esonera dalla indicazione separata dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per la sicurezza solo le forniture senza posa in opera e i servizi di natura intellettuale. Non prevedendo il legislatore eccezioni per le gare a prezzo fisso, tali procedure rientrano in generale nell'obbligo dichiarativo.

Il fondamento sostanziale di tale obbligo risiede nella tutela del lavoro e nella verifica della congruità dell'offerta, consentendo di valutare la sostenibilità economica della proposta e di prevenire ribassi occulti a scapito delle condizioni dei lavoratori. Nella citata delibera, sono state analizzate le conseguenze dell'omessa indicazione dei costi della manodopera, riconoscendo una eccezione alla regola generale della portata automaticamente escludente di tale mancata indicazione e ammettendo, quindi, il soccorso istruttorio. Ciò alla luce dell'assenza di chiare indicazioni normative, di orientamenti giurisprudenziali consolidati e di pronunce dell'Autorità sull'obbligo di dichiarazione nelle procedure di gara a prezzo fisso, nonché della formulazione della legge di gara, silente sul punto.

10.2.4. Le clausole sociali

Nelle delibere nn. 420 e 421 del 22 ottobre 2025, l'Autorità si è espressa sul tema del progetto di assorbimento del personale. Dopo aver ricordato che la giurisprudenza qualifica il progetto di assorbimento quale documento esplicativo delle modalità di adempimento della clausola sociale, nonché "elemento necessario dell'offerta", l'Autorità ha rappresentato che in caso di previsione della clausola sociale, deve essere pubblicato dalla stazione appaltante l'elenco del personale da riassorbire.

L'importanza dell'assolvimento di tale onere informativo si coglie tenendo presente che l'accettazione della clausola sociale, anche nella parte in cui è preordinata alla stabilità occupazionale, non implica, in conformità ai principi di matrice eurounitaria, che l'aggiudicataria assorba l'intero personale della ditta uscente, bensì (più limitatamente) quello compatibile con le esigenze organizzative dell'imprenditore subentrante, risolvendosi, in definitiva, nell'obbligo di assunzione prioritaria del personale uscente, fatta salva la libertà dell'aggiudicataria di individuare il proprio fabbisogno, in termini di figure professionali da impiegare nell'appalto, quantità di lavoratori da utilizzare e monte ore-uomo.

Da quanto precede è evidente che, in assenza dell'indicazione della forza-lavoro dell'impresa uscente, del monte ore e del livello di inquadramento di ciascun lavoratore, i concorrenti, pur impegnandosi a garantire la stabilità occupazionale e l'assunzione prioritaria del personale in transito, non sono messi nelle condizioni di indicare le modalità concrete con cui assolvere a tale impegno.

Ne deriva, ulteriormente, che la totale assenza di informazioni e di dati relativi al personale dell'impresa uscente (sia in termini numerici che di inquadramento) impatta sulla esigibilità del progetto di assorbimento,

o, quantomeno, sul suo contenuto in termini di dettaglio e specificità, da ritenersi direttamente proporzionale al dettaglio e alla esaustività delle informazioni fornite dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara.

10.2.5. I consorzi stabili

La disciplina della qualificazione dei consorzi stabili, negli appalti di lavori, ha subìto delle profonde modifiche per effetto del Correttivo appalti.

Nella delibera n. 482 del 10 dicembre 2025, l'Autorità ha evidenziato che la nuova disciplina codicistica prevede un obbligo di qualificazione in capo al soggetto esecutore dei lavori: per gli appalti che il consorzio esegue con la propria struttura, senza designare imprese esecutrici, i requisiti dovranno essere posseduti dal consorzio stabile, che potrà, a tal fine, cumulare i propri con quelli delle imprese consorziate (c.d. cumulo alla rinfusa); per gli appalti di lavori che il consorzio esegua tramite le consorziate indicate in sede di gara, i requisiti sono posseduti e comprovati da queste ultime in proprio, ovvero mediante avvalimento ai sensi dell'articolo 104 del Codice dei contratti pubblici.

Alla luce del nuovo meccanismo di qualificazione, il consorzio stabile è tenuto a rendere, in fase di partecipazione alla gara una dichiarazione chiara, precisa e puntuale sul soggetto che eseguirà i lavori, onde consentire alla stazione appaltante di verificare l'effettivo possesso dei requisiti richiesti dalla *lex specialis* di gara.

L'Autorità ha, altresì, precisato che non è ammissibile, in sede di soccorso istruttorio, una rettifica o modifica delle dichiarazioni già rese sul soggetto designato per l'esecuzione, soprattutto quando finalizzate ad impedire l'esclusione dalla gara per assenza originaria dei requisiti di qualificazione.

Nella delibera n. 146 del 9 aprile 2025, l'Autorità ha affermato, in adesione ad un orientamento giurisprudenziale consolidato, che il meccanismo appena descritto (cumulo alla rinfusa e possesso in proprio da parte dell'esecutore dei requisiti di qualificazione) si applica esclusivamente ai consorzi stabili e non ai consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro. Per questi tipi di consorzi, infatti, sussiste l'obbligo di dimostrare il possesso in capo al consorzio stesso, in quanto autonomo centro di imputazione di interessi, dotato del riconoscimento della personalità giuridica, dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria, essendo consentito il cumulo di quelli posseduti dalle singole imprese consorziate solo per le attrezzature, i mezzi d'opera e l'organico medio (cfr. articolo 67, comma 5, del Codice).

Concorrente è, quindi, solo il consorzio, mentre non assumono tale veste le sue consorziate, nemmeno quella designata per l'esecuzione della commessa, con la conseguenza che quest'ultima all'occorrenza può sempre essere estromessa o sostituita, senza che ciò si rifletta sul rapporto esterno tra consorzio concorrente e stazione appaltante. Per tale ragione, la designazione delle imprese consorziate – come chiarito nella Relazione illustrativa al bando-tipo n. 1/2023 – è funzionale esclusivamente a garantire la verifica dei requisiti di ordine generale in capo alle imprese esecutrici, essendo il consorzio concorrente l'unico a dover detenere, in proprio, i requisiti di partecipazione di ordine speciale richiesti dalla lettera d'invito.

Nella medesima delibera, l'Autorità si è anche occupata della c.d. designazione a cascata, che ricorre quando un consorzio (stabile, di cooperative o artigiano) designa come impresa esecutrice una propria consorziata (consorzio di cooperative o artigiane) la quale, a sua volta, designa per l'esecuzione una o più delle proprie imprese consorziate. In particolare, l'Autorità ha rilevato che la c.d. designazione a cascata, già prevista per i consorzi stabili, è stata espressamente estesa, dal legislatore del Correttivo appalti, ai consorzi di imprese artigiane e cooperative. Tuttavia, come è possibile evincere dalla lettura del parere reso dal Consiglio di Stato sul Correttivo stesso, non si tratta di un intervento innovativo, bensì chiarificatore e diretto a positivizzare un sistema già presente nell'ordinamento.

10.2.6. I conflitti di interessi nei contratti pubblici

L'Autorità ha reso diversi pareri di precontenzioso in tema di conflitto di interessi, precisandone l'ambito di applicazione.

Nella delibera n. 89 dell'11 marzo 2025, è stata esclusa la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi tra il componente della commissione giudicatrice (titolare di un incarico dirigenziale presso l'ufficio che gestisce un contratto d'appalto con l'impresa aggiudicataria) e l'operatore economico risultato aggiudicatario,

precisando che la generica conoscenza tra un commissario e un concorrente dettata esclusivamente da ragioni di servizio e/o istituzionali è estranea dal perimetro del conflitto di interesse, trattandosi di una dinamica fisiologica che connota l'esecuzione di qualsiasi contratto pubblico.

Il rapporto personale o professionale rilevante ai fini della configurazione di una situazione di conflitto di interessi, ai sensi dell'articolo 16 del Codice, non è quello occasionale, ma quello che si traduce in una frequentazione abituale in contesti anche extralavorativi ovvero quello di una intensità e sistematicità tale da dare luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale, idoneo a fare sorgere il dubbio di uno sviamento del principio di imparzialità nell'esercizio della funzione amministrativa.

Nella delibera n. 233 del 3 giugno 2025, è stato precisato che l'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 16 del Codice è limitato a coloro che, in qualche modo, prendono parte alla procedura alla gara, esercitando poteri funzionali alla selezione del contraente, avuto riguardo all'intero ciclo di vita del contratto, dalla fase di programmazione e progettazione a quella di affidamento ed esecuzione; deve, tuttavia, trattarsi di esercizio di funzioni amministrative in grado di influenzare il risultato del procedimento, pregiudicando l'imparzialità e l'indipendenza della stazione appaltante.

Sulla scorta di tale coordinate e alla luce del principio di separazione tra politica e amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, è stato ritenuto estraneo al perimetro soggettivo dell'articolo 16 del Codice il Consiglio comunale e/o i suoi componenti, qualora non abbia e/o abbiano esercitato poteri funzionali alla selezione del contraente né ne abbia e/o abbiano influenzato gli esiti.

Non sussiste, pertanto, il motivo di esclusione di cui all'articolo 95, comma 1, lettera b), del Codice dei contratti pubblici, nei confronti dell'operatore economico (società in accomandita semplice), il cui socio accomandante è risultato essere consigliere comunale del medesimo ente, qualora quest'ultimo non abbia compiuto atti gestori e non sia titolare di compiti funzionali idonei ad influenzare l'esito della gara; fermo restando che è rimesso al Comune l'accertamento relativo alla sussistenza della causa di incompatibilità di cui all'articolo 63, comma 1, n. 2), del Testo unico degli enti locali (TUEL)[4], nei confronti del consigliere comunale, nonché il rispetto dell'obbligo di astensione del consigliere previsto dal successivo articolo 78, in caso di deliberazioni comunali relative alla gestione del contratto di appalto affidato ad una società amministrata da parenti.

Nella delibera n. 419 del 22 ottobre 2025, è stata ritenuta esente da vizi di manifesta irragionevolezza, illogicità e incongruenza, nonché conforme alle disposizioni del Codice la motivazione con la quale una stazione appaltante ha escluso la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi tra l'incarico di membro dell'Organismo di vigilanza (OdV) e di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) presso la medesima stazione appaltante e il ruolo di legale rappresentante di un operatore economico mandante del Raggruppamento temporaneo professionisti (RTP) aggiudicatario.

Nel ricordare che la configurabilità di tale fattispecie richiede una valutazione in concreto da parte dell'amministrazione e che l'eventuale esclusione dell'operatore non è automatica, l'Autorità ha sottolineato che la stazione appaltante aveva valutato che il soggetto in questione non aveva adottato atti di gestione con riferimento alla procedura di gara, né risultava essere nelle condizioni di poterne influenzare lo svolgimento, in quanto l'incarico di RSPP non contemplava poteri di intervento in relazione alle gare e l'incarico di componente dell'OdV comportava lo svolgimento di verifiche successive, di regola, all'esito, delle procedure di acquisto.

Nella delibera n. 320 del 30 luglio 2025 è stata, invece, ritenuta configurabile una situazione di conflitto di interessi in caso di coincidenza tra il progettista incaricato del servizio di progettazione esecutiva e il direttore tecnico di uno degli offerenti in una procedura negoziata, sottolineando la sufficienza del carattere anche solo potenziale della asimmetria informativa di cui abbia potuto godere un concorrente grazie all'acquisizione di elementi ignoti agli altri partecipanti per il tramite di un soggetto in rapporto diretto con la stazione appaltante, rimettendo il relativo accertamento in concreto alla stazione appaltante (trattandosi di una causa di esclusione non automatica, di cui agli articoli 95 e 96 del Codice).

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

10.2.7. I requisiti di partecipazione negli appalti di lavori

Con riferimento all'articolo 100 del Codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento relativamente ai requisiti di partecipazione negli appalti di lavori.

In particolare, con riguardo al profilo in esame si è registrata una casistica ricorrente in cui le stazioni appaltanti hanno richiesto requisiti di partecipazione ulteriori rispetto alla Società Organismo di Attestazione (SOA) in sede di rilascio dell'attestazione di qualificazione per la categoria di lavori oggetto dell'affidamento. In tali casi tuttavia, l'Autorità, con le delibere n. 249 del 18 giugno 2025 e n. 513 del 22 dicembre 2025, ha ribadito il costante orientamento secondo cui il possesso di una adeguata attestazione SOA per la categoria dei lavori oggetto dell'affidamento è sufficiente per la dimostrazione del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale richiesti. In funzione di ciò, si deve escludere che possa rientrare nelle prerogative della stazione appaltante prevedere elementi aggiuntivi all'attestazione SOA, il cui mancato possesso, nei minimi stabiliti dalla *lex specialis*, o deposito in procedura conduca al mancato inserimento in graduatoria o alla esclusione.

10.2.8. L'avvalimento

Con riferimento all'istituto dell'avvalimento, l'Autorità, nella delibera n. 405 del 15 ottobre 2025, ha affrontato la questione relativa alla partecipazione, nella veste di ausiliaria, di un'impresa con sede in Albania.

L'Autorità ha prioritariamente ricordato che l'articolo 69 del Codice prevede, per gli operatori economici aventi sede in Paesi terzi e firmatari di accordi internazionali, la possibilità di prestare lavori e servizi nel territorio unionale, in condizioni di reciprocità. In presenza di un accordo internazionale, gli enti aggiudicatori degli Stati membri devono accordare agli operatori economici dei Paesi terzi un trattamento non meno favorevole di quello concesso agli operatori economici dell'Unione europea. Nel caso in cui, invece, non sussista un accordo internazionale, sia la Corte di giustizia europea che il Consiglio di Stato hanno ritenuto che l'accesso di tali imprese estere al mercato unionale degli appalti pubblici non sia vietato dalla legge, ma che, al contempo, non possa ritenersi garantito.

In particolare, la stazione appaltante ha la facoltà di indicare, nei documenti di gara, modalità di trattamento intese a riflettere la differenza oggettiva tra la situazione giuridica di detti operatori da un lato, e quella degli operatori economici dell'Unione europea e dei Paesi terzi che hanno concluso con l'Unione europea un accordo, nonché ad escludere dette imprese dalla partecipazione alla gara purché la decisione sia congruamente motivata.

Nel caso esaminato, l'Autorità ha ritenuto che non si potesse negare all'impresa albanese la possibilità di partecipare alla gara in veste di ausiliaria, sia in ragione di un accordo di stabilizzazione e di associazione stipulato tra la Comunità europea e la Repubblica albanese nel 2009, il quale, all'articolo 74, comma 2, stabilisce che *"le società albanesi, stabilite o meno nella Comunità, possono accedere alle procedure di aggiudicazione dei contratti nella Comunità in base alle norme comunitarie in materia, beneficiando di un trattamento non meno favorevole di quello riservato alle società comunitarie"*, che dell'assenza, negli atti di gara, di un divieto di partecipazione o di avvalimento nei confronti di imprese aventi sede in Paesi che non fanno parte dell'Unione europea.

10.2.9. Le specifiche tecniche e il principio di equivalenza

Numerose richieste di intervento dell'Autorità hanno riguardato la tematica delle specifiche tecniche e del correlato principio di equivalenza nel settore sanitario, nel quale la specificità delle forniture e dei servizi richiesti, anche in ragione della particolare delicatezza degli interessi pubblici in gioco, più frequentemente genera attrito tra le contrapposte esigenze di tutela della concorrenza e di ricerca di soluzioni già conosciute e sperimentate.

Frequentemente, materia del contendere è la dichiarazione di assenza di concorrenza "per motivi tecnici", posta dalle aziende sanitarie committenti alla base della scelta della procedura da seguire (procedura negoziata senza bando ai sensi dell'articolo 76, comma 2, lettera b), n. 2, del Codice dei contratti pubblici), nonché la richiesta "a pena di esclusione" del mandato alla vendita e all'attività di formazione all'uso dei dispositivi offerti in caso di partecipazione alla gara di un operatore diverso dal produttore degli ausili.

In argomento, con la delibera n. 46 del 12 febbraio 2025, che ha riguardato il caso di una società che contestava la sua esclusione dalla consultazione preliminare di mercato per l'affidamento della fornitura, in mo-

dalità somministrazione, di circuiti per assistenza cardiopolmonare a medio termine, disposta per mancanza delle caratteristiche minime della fornitura richieste nell'avviso, l'Autorità ha osservato che la decisione della stazione appaltante di escludere l'offerta, in assenza di istruttoria e della preventiva valutazione sulla equivalenza funzionale della soluzione offerta, era contraria ai principi dell'apertura al mercato, del risultato e, più in generale, dell'efficienza, efficacia, economicità e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'Autorità, dopo aver verificato la oggettiva presenza di una situazione di c.d. *lock-in*, ha ritenuto che la consultazione preliminare di mercato pubblicata dall'Azienda ospedaliera fosse viziata in radice, per eccesso di potere e per violazione degli articoli 76 e 77 del Codice: in fase di predisposizione dell'avviso di indagine era stato totalmente omesso di valutare le esigenze finali dell'Azienda, conducendo un'istruttoria incompleta e carente, nella quale a priori era stato assunto un solo parametro di riferimento, escludendo tutti i prodotti basati su soluzioni alternative rispetto al sistema in uso.

Con la delibera n. 114 del 26 marzo 2025, che dirimeva un caso analogo a quello sopra esaminato, l'Autorità ha chiarito che nella scelta (discrezionale) della tipologia di gara per l'approvvigionamento di ausili per pazienti stomizzati, le stazioni appaltanti devono prediligere modalità di affidamento "aperte" alla concorrenza e al mercato, in modo da garantirsi una tipologia sia di fornitori che di prodotti la più ampia possibile, nel cui ventaglio gli assistiti, previa prescrizione medica, possano con maggiore libertà scegliere il dispositivo maggiormente conferente alle proprie caratteristiche personali e adeguato alla propria finalità terapeutica e riabilitativa.

È stata dichiarata manifestamente illogica, irragionevole e limitativa della concorrenza la scelta della ASL di impostare una gara multi-fornitore per l'acquisto di ausili per stomizzati come procedura negoziata per "assenza di concorrenza", in quanto tale scelta è risultata contrastante con l'articolo 76, comma 2, lettera b), n. 2, del Codice, il cui presupposto è che l'infungibilità di un prodotto sussista e sia accertata con rigore "a monte" della selezione del/dei fornitore/i, e non a valle della procedura.

Non può sussistere tale presupposto nel caso in cui la prescrizione medica è successiva all'indizione e alla conclusione della gara, essendo manifestamente illogico fare assurgere la prescrizione individuale del medico (che è successiva all'individuazione dei fornitori e degli ausili tra cui scegliere) a presupposto (che invece deve essere antecedente a tale individuazione) della procedura medesima.

Infine, è stato precisato che in assenza di ragioni di interesse pubblico e di motivazioni di natura tecnica, la richiesta di un accordo commerciale con la casa madre, in combinato disposto con la "chiusura" alla concorrenza determinata dall'impostazione della procedura come negoziata senza bando, rappresenta una irragionevole limitazione della concorrenza nei confronti degli operatori economici rivenditori che erogano forniture analoghe, determinando un vantaggio in favore delle poche imprese produttrici dei dispositivi medici in un settore di mercato caratterizzato dalla presenza di poche imprese.

Nella delibera n. 45 del 12 febbraio 2025 l'Autorità ha ritenuto, invece, infondate le pretese di riammissione in gara di un operatore economico escluso in quanto il dispositivo offerto non era risultato conforme alle caratteristiche minime della fornitura previste nella documentazione di gara, sottolineando che il principio dell'equivalenza presuppone la corrispondenza, da un punto di vista sostanziale, tra i servizi o i prodotti offerti e le caratteristiche di un servizio o un prodotto richiesto dalla stazione appaltante e indicato con determinate "specifiche tecniche".

Il principio di equivalenza non trova applicazione, invece, quando si verte sul rispetto di requisiti tecnici minimi obbligatori che identificano le caratteristiche essenziali e indefettibili dei lavori, servizi o forniture richieste dall'amministrazione. Pertanto, il concorrente che voglia presentare un prodotto o servizio equivalente a quello richiesto incontra comunque il limite della difformità del bene rispetto a quello descritto dalla *lex specialis*, configurante un'ipotesi di *aliud pro alio* non ammissibile.

10.2.10. Gli accordi quadro dopo il Correttivo appalti

Tra le nuove questioni affrontate dall'Autorità, dopo l'entrata in vigore del Correttivo appalti, meritano di essere segnalate due delibere in tema di accordo quadro multi-fornitore in ambito sanitario. Si tratta, in entrambi i casi, della questione relativa all'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare, nella decisione a contrarre, le percentuali di affidamento agli operatori economici aggiudicatari dei contratti attuativi di un accordo quadro multi-fornitore senza riapertura del confronto competitivo; obbligo introdotto nel primo comma dell'articolo 59 del Codice, dall'articolo 22, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 209/2024.

Nella delibera n. 510 del 22 dicembre 2025, muovendo dalla duplice *ratio* sottesa alla novella (da un lato, tutelare le esigenze di investimento degli operatori economici aggiudicatari dell'accordo quadro, dall'altro preservare l'equilibrio contrattuale), l'Autorità ha osservato che le percentuali di affidamento predeterminate dalla stazione appaltante hanno valore orientativo, potendo essere derogate in presenza della richiesta di uno specifico e infungibile ausilio sanitario. In particolare, nel settore delle forniture di ausili per stomia, la predeterminazione di percentuali rigide di affidamento agli operatori economici aggiudicatari si scontrerebbe con il principio di appropriatezza terapeutica, sancito dall'articolo 1, comma 4, dell'Allegato 11, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017[5], che afferma il diritto del paziente di scegliere, dietro prescrizione medica, il dispositivo maggiormente conferente alle proprie caratteristiche personali e adeguato alla propria finalità terapeutica e riabilitativa.

Pertanto, nel caso esaminato, sono state ritenute conformi all'articolo 59 del Codice, al principio di appropriatezza terapeutica e all'articolo 32 della Costituzione, le prescrizioni della *lex specialis* di gara che predeterminavano le percentuali di affidamento in modo non rigido, contemplando la possibilità di una loro deroga in presenza di una prescrizione medica.

Muovendo dalla medesima interpretazione (predeterminazione non rigida delle percentuali di affidamento), nella delibera n. 511 del 22 dicembre 2025, l'Autorità ha evidenziato che la discrezionalità della stazione appaltante nella modulazione e quantificazione delle percentuali di affidamento di un accordo quadro multi-fornitore deve essere esercitata in modo logico, proporzionato e coerente con l'oggetto e natura delle prestazioni da affidare. In caso di servizi con caratteristiche standardizzate ed omogenee, l'attribuzione a tutti gli operatori della quota massima del 100% va considerata illogica e irragionevole, in quanto comporta un totale azzeramento della graduatoria, senza consentire ai concorrenti di effettuare una previsione sulle *chances* di affidamento dei contratti attuativi a seconda della posizione in graduatoria.

10.2.11. I criteri di valutazione delle offerte

Nel corso del 2025, l'Autorità è intervenuta sui criteri di selezione relativi alla sostenibilità energetica e ambientale con due delibere di particolare rilievo.

Nella delibera n. 103 del 19 marzo 2025, l'Autorità ha ritenuto non conforme alla normativa di settore l'aggiudicazione disposta a seguito dell'attribuzione del punteggio premiale previsto dalla *lex specialis* per il "sistema di dosaggio detergente a bordo macchina" in favore di un operatore che aveva offerto un'asciugatrice dotata di sistema di dosaggio detergente manuale anziché automatico. Si è chiarito che tale criterio premiante deve essere interpretato in modo conforme al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 29 gennaio 2021, che fissa i *"Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti"*, che, ai sensi dell'articolo 57, comma 2, del Codice, costituisce parte integrante della *lex specialis*, e dunque inteso come riferito ai "sistemi di dosaggio automatico del detergente a bordo macchina", senza intervento dell'operatore.

Nella delibera n. 438 dell'11 novembre 2025, l'Autorità ha ribadito l'obbligatorietà dei CAM e l'illegittimità della *lex specialis* che si limiti a un mero richiamo ai decreti CAM di riferimento, senza menzionare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali applicabili al servizio/fornitura da affidare, come previsto nel bando-tipo n. 1/2023.

Si è affermato, in particolare, il principio secondo cui, in caso di affidamento di un servizio o di una fornitura per i quali siano vigenti uno o più decreti sui CAM, non sussiste alcuna discrezionalità dell'amministrazione in ordine al rispetto delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nel decreto ministeriale, applicabili al servizio/fornitura da affidare, che devono essere obbligatoriamente previste nella documentazione di gara, senza alcuna deroga o possibilità di modulazione. Conseguentemente, non è conforme al disposto dell'articolo 57, comma 2, del Codice, la documentazione di gara priva del richiamo alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali previste dal vigente decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 17 giugno 2021, recante *"Criteri ambientali minimi per l'acquisto, leasing, locazione, noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada"* (CAM veicoli).

5 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017, *"Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502"*.

In tema di criteri di selezione *ex* articolo 108 del Codice, con la delibera n. 117 del 30 luglio 2025, si è affermato il principio secondo cui è legittima la previsione della *lex specialis* che include tra i criteri di selezione qualitativa dell'offerta anche le condizioni di esecuzione dell'appalto, come pure l'offerta tecnica conforme, se da quest'ultima risulta l'impegno dell'offerente a rispettare tali condizioni nella fase esecutiva del servizio, mentre tale previsione non può ritenersi legittima se subordina la valutazione qualitativa alla dimostrazione, già in fase di gara, del possesso o della disponibilità di tutti i mezzi e le risorse per l'esecuzione delle prestazioni programmate.

Con la delibera ANAC n. 360 del 23 settembre 2025, è stata ritenuta conforme alla normativa di settore, in quanto priva di manifesta irragionevolezza e/o illogicità e sorretta da ragioni tecniche adeguatamente motivate, la scelta della stazione appaltante di premiare l'esperienza maturata dai concorrenti nella progettazione esecutiva e/o nella realizzazione di lavori analoghi a quelli oggetto di affidamento, in quanto (nel caso esaminato) rispettosa della duplice condizione della valorizzazione di aspetti dell'attività di impresa, che possono effettivamente "illuminare" la qualità dell'offerta, e dell'incidenza non rilevante del punteggio assegnato per tali attività analoghe rispetto al punteggio complessivo.

Sempre sul tema dei criteri di valutazione delle offerte, si segnalano, altresì, le delibere ANAC n. 291 del 23 luglio 2025 e n. 145 del 9 aprile 2025.

La prima afferma che può ricorrere all'avvalimento premiale, ai sensi dell'articolo 104, comma 4, del Codice, il concorrente che sia privo del certificato per la gestione *cloud* dei dati trasmessi dalle telecamere, rilasciato dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), ove sia previsto un criterio di valutazione delle offerte tecniche che assegni un punteggio al possesso della certificazione.

La seconda, invece, rileva la difformità della *lex specialis* rispetto all'articolo 108, comma 7, del Codice per omessa previsione della clausola premiale di parità di genere. L'Autorità ha precisato che la clausola della *lex specialis* che prevede l'impegno dell'aggiudicatario ad assicurare una quota pari almeno al 25% delle assunzioni necessarie di occupazione giovanile e/o femminile e/o con disabilità sembra integrare solo quanto previsto dall'articolo 102 del Codice dei contratti pubblici, in tema di impegni dell'operatore economico, ma è anche idonea ad assolvere all'obbligo imposto alle stazioni appaltanti dal successivo articolo 108, comma 7, che opera su un piano diverso. Tale disposizione, infatti, introduce un sistema di valutazione premiale obbligatorio che va corroborato attraverso il possesso di specifiche certificazioni individuate ai sensi dell'articolo 46-*bis* del decreto legislativo n. 198/2006[6] e riguarda tutti i concorrenti e non solo l'aggiudicatario.

10.2.12. L'offerta economicamente più vantaggiosa

Con le delibere nn. 374 e 376 del 1° ottobre 2025, relative alla medesima procedura di gara, l'Autorità si è pronunciata in tema di partenariato pubblico-privato (PPP), esaminando la legittimità di un bando di gara per l'affidamento in concessione di lavori mediante finanza di progetto, il cui criterio di aggiudicazione della procedura, pur essendo quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo, non contemplava alcun punteggio per l'offerta economica.

L'Autorità ha ritenuto che, in una procedura per l'affidamento di una concessione mediante finanza di progetto, la clausola della *lex specialis* di gara che attribuisce un punteggio pari a zero all'offerta economica, rendendo radicalmente nulla ed irrilevante la sua valutazione da parte della Commissione giudicatrice, non è coerente con la natura dell'operazione del *project financing,* in quanto non valorizza la componente economico-finanziaria dell'offerta, né con gli articoli 185 e 193 del decreto legislativo n. 36/2023, che prevedono il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'attribuzione di un punteggio all'offerta economica.

È stato, inoltre, precisato che l'articolo 108, comma 5, del Codice - che riconosce alle stazioni appaltanti la facoltà di limitare il confronto concorrenziale ai soli profili qualitativi delle offerte, azzerando il peso della componente "prezzo" - è riferito agli appalti di lavori, servizi e forniture e non è direttamente applicabile ai contratti di PPP e alle concessioni, ai quali si riferisce l'articolo 185, che ha carattere speciale e non opera alcun rinvio all'articolo 108, comma 5 (nel caso in esame, peraltro, la legge di gara non richiamava quest'ultima disposizione e non individuava un "prezzo o costo fisso", come ad esempio corrispettivi, tariffe o listini prezzi tali da consentire una competizione basata solo sulla qualità).

6 Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, *"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246".*

In altri casi, invece, relativamente a due procedure per l'affidamento di contratti di appalti (delibere n. 346 del 9 settembre 2025 e n. 424 del 5 novembre 2025), l'Autorità, pur rilevando la preponderanza dell'offerta tecnica rispetto a quella economica, che tuttavia non era azzerata integralmente, ha ritenuto esente da censure la *lex specialis* di gara. È stato osservato che la ponderazione operata dall'amministrazione, ancorché fortemente sbilanciata a favore della componente tecnico-qualitativa, costituisce il frutto di una valutazione ampiamente discrezionale in linea con il chiaro *favor* legislativo per gli elementi qualitativi dell'offerta.

10.2.13. La delega per lo svolgimento del sopralluogo

In tema di sopralluogo, con riferimento alla necessità o meno della delega per il suo corretto espletamento, nella delibera ANAC n. 78 del 3 marzo 2025, si è chiarito che in caso di sopralluogo svolto da parte della mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese costituendo, non è più necessaria la delega delle mandanti, così come previsto nel bando-tipo ANAC n. 1/2023 (innovativo rispetto al bando-tipo n. 1/2017), e che, ove la delega sia richiesta dalla *lex specialis* in contrasto con il bando-tipo e senza una congrua motivazione, va considerata come un adempimento non essenziale ai fini dell'ammissibilità dell'offerta e, dunque, al più sanabile, per cui la sua inosservanza non può comportare l'esclusione del raggruppamento dalla gara.

Numerose istanze hanno avuto ad oggetto la questione della perentorietà dei termini per la presentazione della richiesta di sopralluogo.

Con la delibera n. 234 del 3 giugno 2025, l'Autorità ha ritenuto ammissibile la fissazione di un termine perentorio per la presentazione della richiesta di sopralluogo e ha affermato il principio secondo cui tale termine non deve risultare incongruo o sproporzionato, né tale da restringere irragionevolmente la platea dei potenziali concorrenti. È stato ritenuto illegittimo, per manifesta illogicità e irragionevolezza, il termine di 36 giorni antecedenti a quello di scadenza delle offerte fissato dalla stazione appaltante per la richiesta di sopralluogo e il conseguente diniego opposto alla richiesta tardiva, in quanto non supportato da adeguate giustificazioni e lesivo dei principi di massima partecipazione e di concorrenza. Analogo principio è stato ribadito nella delibera ANAC n. 342 del 9 settembre 2025, in relazione alla previsione del termine di dieci giorni per la presentazione della richiesta di sopralluogo decorrenti dalla data di pubblicazione del bando di gara (anche in considerazione dei termini di presentazione dell'offerta di 35 giorni e della mole di documentazione da esaminare ai fini della partecipazione).

In applicazione del medesimo principio, ma giungendo ad esiti opposti, nelle delibere n. 406 del 15 ottobre 2025 e n. 517 del 22 dicembre 2025, l'Autorità ha ritenuto non affetta da manifesta illogicità e irragionevolezza la scelta della stazione appaltante di fissare un termine per la richiesta di sopralluogo in una data sostanzialmente equidistante, dalla pubblicazione del bando e dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte, tenuto conto delle esigenze della stazione appaltante di procedere ad un rapido affidamento.

Con la delibera ANAC n. 516 del 22 dicembre 2025, è stata ritenuta inammissibile la richiesta della visita dei luoghi tardivamente presentata dall'impresa, qualora la stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia fissato un termine entro il quale effettuare il sopralluogo e tale termine non appaia lesivo della concorrenza in quanto non manifestamente incongruo.

Infine, nella delibera ANAC n. 514 del 22 dicembre 2025**,** è stata censurata l'esclusione di un concorrente per non avere svolto il sopralluogo (chiesto tardivamente), in presenza di una clausola della *lex specialis* contraddittoria e poco chiara, interpretata dalla stazione appaltante nel senso di prevedere un obbligo di sopralluogo anziché una mera facoltà (come, invece, desumibile sulla scorta di una sua interpretazione letterale e in applicazione dei criteri interpretativi in materia).

10.2.14. L'equo compenso e i servizi di progettazione

In tema di equo compenso dei servizi di ingegneria e architettura, l'Autorità è stata investita dall'OICE[7] della questione concernente la clausola, contenuta in un disciplinare di gara volto alla conclusione di un accordo quadro con un singolo operatore economico, che subordinava l'erogazione dei compensi, comprensivi di onorari e spese, all'ottenimento del finanziamento. Veniva rilevato come la clausola in questione si ponesse in violazione dell'articolo 191 del TUEL, per cui gli enti locali possono effettuare spese solamente in presenza di

7 L'OICE è l'associazione di categoria, aderente a Confindustria, che rappresenta le organizzazioni italiane di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica. Costituita nel 1965, raggruppa oggi molte tra le grandi società di ingegneria italiane e la maggior parte delle più qualificate piccole e medie aziende del settore.

un impegno contabile regolarmente registrato e dell'attestazione di copertura finanziaria, e come essa fosse anche in contrasto con il principio dell'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023[8], che impone di riconoscere al professionista un compenso non inferiore a quello previsto dalle tabelle ministeriali.

Inoltre, la stazione appaltante prevedeva la corresponsione di una somma forfettaria massima per le attività propedeutiche alla redazione del Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (DOCFAP), occorrente ai fini della richiesta di finanziamento, e la remunerazione della progettazione con le somme messe a disposizione dal finanziamento solamente in caso di esito positivo della richiesta, con l'avvertenza che, in caso contrario, non vi sarebbe stato obbligo di procedere alla progettazione completa.

Con delibera n. 102 del 19 marzo 2025, l'Autorità ha rammentato che i bandi di gara non possono recare clausole che subordinano i pagamenti dovuti all'impresa all'ottenimento di finanziamenti da parte di soggetti terzi ovvero a risorse non ancora a disposizione - quanto meno in termini di cassa - da parte della stazione appaltante, in quanto il principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, unitamente alle previsioni del precedente articolo 81, impone che i provvedimenti comportanti una spesa siano adottati soltanto in presenza di idonea copertura finanziaria, e ha ribadito il principio per cui i compensi professionali per i servizi di ingegneria non possono essere subordinati all'esito della domanda di finanziamento. Le tariffe ministeriali, secondo la novella normativa, assurgono a parametro vincolante e inderogabile per la determinazione dei corrispettivi negli appalti di servizi di ingegneria e architettura. Pertanto, la stazione appaltante ha l'onere di verificare *ex ante* la sostenibilità finanziaria degli interventi che intende realizzare (si veda il Comunicato del Presidente del 10 maggio 2017 e l'atto del Presidente del 28 marzo 2023).

Inoltre, l'Autorità ha osservato che il DOCFAP è un documento prodromico alla progettazione che non può essere affidato congiuntamente al primo livello di progettazione, coincidente con il Progetto di Fattibilità Tecnico Economica (PFTE) - si veda il Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024 sulle modalità di affidamento e calcolo del compenso per DOCFAP - e ha sottolineato che anche le attività propedeutiche alla redazione del DOCFAP, occorrente ai fini della richiesta di finanziamento, rientrano nell'ambito i servizi di ingegneria e architettura. Pertanto, non appare conforme alla normativa la previsione di una remunerazione, a tal fine, costituita da una somma forfettaria, in quanto anche il compenso per tale attività deve necessariamente essere individuato utilizzando il parametro delle tariffe ministeriali.

Con la delibera n. 222 del 28 maggio 2025, l'Autorità ha ribadito che, a seguito delle modifiche normative introdotte dal Correttivo appalti, il legislatore ha fornito puntuali e dettagliate indicazioni in ordine all'applicazione del principio dell'equo compenso in materia di servizi di ingegneria e architettura, superando il contrasto che si era generato, in giurisprudenza e dottrina, circa l'applicabilità della citata legge n. 49/2023 al settore dei contratti pubblici.

La nuova disciplina mira a contemperare le esigenze dell'equa remunerazione dei servizi di ingegneria con i principi della trasparenza, concorrenza ed efficienza che caratterizzano le procedure di appalto pubblico. In particolare, l'articolo 41, comma 15-*quater*, del Codice ,appare volto ad individuare la misura entro la quale il compenso possa definirsi "equo", ovvero rispettoso della quantità e della qualità del lavoro svolto, nei soli casi di affidamento diretto di servizi di ingegneria e architettura, per cui la possibile riduzione, nel limite del 20%, dei corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura, prevista dall'articolo 41, comma 15-*quater*, del Codice, è destinata a trovare applicazione nei soli casi di affidamento diretto.

10.2.15. La revisione dei prezzi

L'Autorità è stata chiamata in più occasioni a pronunciarsi su questioni specifiche attinenti alla clausola di revisione dei prezzi (ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento).

In particolare, con delibera n. 115 del 26 marzo 2025, l'Autorità ha rammentato che le clausole di revisione dei prezzi costituiscono attuazione del principio generale di conservazione dell'equilibrio contrattuale, codificato all'articolo 9 del Codice; la norma introduce un generale rimedio di natura legale per la gestione delle sopravvenienze perturbative dell'equilibrio originario delle prestazioni contrattuali, definendo le sopravvenienze rilevanti ai fini dell'applicazione della norma e sancendo il diritto alla rinegoziazione della parte svantaggiata al quale, dunque, corrisponde un obbligo della controparte.

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

Nel caso esaminato, l'Autorità ha ritenuto che la clausola di revisione dei prezzi inserita nel disciplinare di gara non era conforme al disposto dell'articolo 60, commi 1, 2 e 3 del Codice, nella misura in cui, per un verso, assoggettava la revisione del prezzo ad un non meglio precisato provvedimento dell'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), il cui presupposto poteva non avere alcuna attinenza con la *ratio* sottesa alla disciplina codicistica della revisione dei prezzi e, dall'altro, impediva, in relazione ai farmaci di classe C – per i quali la legge non prevede che la variazione dei prezzi sia disposta con provvedimento dell'AIFA – che la revisione possa operare.

Pertanto, l'Autorità ha evidenziato che la finalità della disciplina in tema di revisione dei prezzi risiede nell'evitare che circostanze di natura eccezionale possano alterare l'originario equilibrio contrattuale. Tale finalità non appariva rispettata in presenza di una clausola di revisione dei prezzi che subordinava l'aumento del prezzo contrattuale ad un provvedimento di un ente terzo, di cui, peraltro, non erano noti i presupposti per l'adozione e che, pertanto, potevano non coincidere con quelli normativamente previsti nella contrattualistica pubblica.

È stata, inoltre, sottoposta la questione relativa all'aumento dei prezzi intervenuto in corso di gara, dovuta al fatto che, prima della scadenza dei termini per la presentazione delle offerte, la Regione competente approvava una revisione in aumento di alcuni prezzi del prezzario regionale che incidevano su alcune lavorazioni oggetto di gara.

Con il parere reso con delibera n. 129 del 2 aprile 2025, l'Autorità ha osservato che, ai sensi dell'articolo 41, comma 13, del Codice, le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto, riportati nei prezzari regionali, e che ai fini di una rinegoziazione prima della stipula occorrerebbe riscontrare circostanze imprevedibili, sopravvenute all'aggiudicazione, estranee al normale ciclo economico e in grado di generare condizioni di *shock* eccezionale.

È, invece, preclusa la negoziazione di modifiche che non mirino al recupero dell'equilibrio iniziale del contratto che la gara stessa perseguiva, ma che si presentino in grado di estendere in modo considerevole l'oggetto dell'appalto ad elementi non previsti, alterare l'equilibrio economico contrattuale originario in favore dell'aggiudicatario, rimettere in discussione l'aggiudicazione dell'appalto. Fermo dunque il necessario rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, dai quali deriva l'impossibilità, dopo l'aggiudicazione di un appalto pubblico, di apportare variazioni sostanziali alle condizioni di affidamento dello stesso, è consentito alla stazione appaltante valutare l'opportunità di apportare modifiche non sostanziali alle condizioni di affidamento, secondo il prudente apprezzamento della stessa, in presenza di circostanze eccezionali, impreviste e imprevedibili, sopravvenute dopo l'aggiudicazione e prima della stipula del contratto d'appalto.

Nella delibera n. 347 del 9 settembre 2025, l'Autorità ha poi ribadito che il meccanismo revisionale non può essere utilizzato per far fronte agli aumenti retributivi già noti al momento dell'indizione della gara e che l'aumento del costo del personale impiegato, derivante dal periodico rinnovo dei contratti collettivi di lavoro, non dovrebbe essere considerato un evento imprevedibile, ma una normale evenienza di cui l'imprenditore dovrebbe sempre tenere conto nel calcolo della convenienza economica dell'offerta presentata in gara.

Le disposizioni della *lex specialis* che operino un richiamo all'articolo 60 del Codice non possono, pertanto, essere interpretate come dirette a introdurre un automatico riconoscimento economico da parte della stazione appaltante ad ogni scatto salariale previsto dai CCNL, pena la trasformazione della revisione prezzi in una sorta di "indicizzazione". Tale meccanismo non opera automaticamente, bensì al verificarsi di particolari condizioni, non comportando quindi un diritto all'automatico aggiornamento del corrispettivo contrattuale ma demandando all'amministrazione di procedere agli adempimenti istruttori normativamente imposti.

10.3. LA FUNZIONE CONSULTIVA

L'attività consultiva è svolta dall'Autorità nel rispetto delle previsioni del *Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al di fuori dei casi di cui all'articolo 220, comma 1 del decreto stesso*, approvato con delibera n. 297 del 17 giugno 2024, di cui si è già parlato nel paragrafo 5.3. di questa relazione.

Nel corso del 2025, sono pervenute, in sede consultiva, numerose istanze (n. 453), molte delle quali archiviate poiché, nella maggior parte dei casi, prive degli elementi essenziali richiesti dal Regolamento ai fini della relativa ammissibilità.

Con riferimento alle istanze istruite, l'Autorità ha adottato n. 57 pareri, disposto n. 44 archiviazioni motivate – fornendo, in tali casi, indicazioni interpretative utili alle amministrazioni istanti – ed emesso n. 102 note di riscontro indirizzate ai soggetti privati richiedenti.

Le richieste di parere pervenute nel 2025 provengono in prevalenza da amministrazioni locali e regionali, aziende sanitarie e ospedaliere, associazioni di categoria, società pubbliche, amministrazioni centrali, nonché da istituzioni universitarie e scolastiche. Alcuni pareri sono stati resi a supporto delle attività di indagine condotte dalle competenti Procure della Repubblica, dalla Guardia di Finanza e dall'Arma dei Carabinieri.

Le questioni trattate hanno riguardato principalmente: accordi di cooperazione tra enti pubblici, appalti misti e appalti esclusi, contratti riservati, affidamenti *in house*, incarichi di progettazione, accordi quadro, qualificazione degli organismi di diritto pubblico, conflitti di interessi, incentivi per funzioni tecniche, modifiche contrattuali in corso d'esecuzione e affidamento di lavori supplementari, transazioni, dibattito pubblico e cessione di immobili in cambio di opere.

Sono stati inoltre espressi pareri su tematiche specifiche, quali l'affidamento della gestione di impianti sportivi, l'affidamento di servizi di formazione del personale e la pubblicazione di articoli scientifici in regime di *open access*.

Tra le pronunce adottate in sede consultiva si segnalano, di seguito, quelle ritenute di particolare rilievo.

10.3.1. Gli accordi di cooperazione pubblico-pubblico

Nel corso del 2025, l'Autorità ha reso alcune pronunce in materia di accordi di cooperazione tra soggetti pubblici, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del Codice.

In particolare, con il parere n. 28/2025 è stato esaminato un quesito concernente la possibilità, per un'amministrazione comunale, di cooperare con un'Azienda ospedaliero-universitaria al fine di riqualificare e adeguare normativamente l'area parcheggi del plesso ospedaliero, migliorandone altresì la gestione in coerenza con i piani comunali di assetto territoriale e di sviluppo socioeconomico.

L'Autorità ha richiamato le previsioni del citato articolo 7, comma 4, evidenziando come l'accordo di cooperazione presupponga una posizione di equiordinazione tra le parti, l'assenza di rapporti sinallagmatici tra prestazioni e la collaborazione nei rispettivi ambiti di competenza su questioni di interesse comune, a condizione che l'accordo non persegua la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni coinvolte. La disapplicazione del Codice è, pertanto, consentita solo al ricorrere di tutte le condizioni previste dalla norma.

Nel caso esaminato, l'Autorità ha ritenuto che l'accordo oggetto di analisi non presentasse i presupposti indicati dall'articolo 7, poiché prevedeva l'affidamento esclusivo all'amministrazione comunale della realizzazione di opere pubbliche relative ad aree di proprietà dell'azienda ospedaliera, senza il coinvolgimento effettivo di tutte le amministrazioni interessate. Tale elemento è stato considerato sintomatico della mancata conformità alle condizioni richieste per il ricorso all'istituto.

Sulla base delle medesime considerazioni, con il parere n. 37/2025, l'Autorità ha ritenuto non conforme all'articolo 7, comma 4, del Codice l'accordo di cooperazione stipulato tra un'amministrazione regionale e un Fondo di enti locali, finalizzato a fornire alla prima supporto per l'attuazione degli adempimenti previsti dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 152/2006[9] e successive modifiche. Anche in questo caso, l'accordo prevedeva l'affidamento esclusivo al Fondo delle attività da svolgere, sotto la vigilanza e con il finanziamento dell'amministrazione regionale. In assenza di una partecipazione effettiva e paritaria delle parti all'attuazione di compiti di interesse comune, l'Autorità ha quindi escluso la sussistenza delle condizioni legittimanti il ricorso all'istituto dell'accordo di cooperazione.

9 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "*Norme in materia ambientale*".

10.3.2. I conflitti di interessi nei contratti pubblici

Nel 2025 l'Autorità è intervenuta in materia di conflitto di interessi anche nell'esercizio della propria attività consultiva, oltre che di quella precontenziosa.

In particolare, nel parere n. 18/2025, ANAC ha precisato che la valutazione dell'esistenza di una specifica fattispecie di conflitto di interessi, così come dell'eventuale sussistenza di una causa di esclusione ai sensi dell'articolo 95, comma 1, lettera b), del Codice, rientra nella competenza esclusiva della stazione appaltante. In tale occasione, è stato esaminato il caso della partecipazione a una gara di un operatore economico il cui amministratore unico era la moglie di un consigliere comunale della stazione appaltante.

L'Autorità ha evidenziato che l'ente può valutare diversi elementi, tra cui la circostanza che il consigliere comunale non abbia avuto alcun ruolo nella predisposizione degli atti di gara o nello svolgimento della procedura, né risulti socio o titolare di cariche nella società concorrente (pur essendo la moglie di tale consigliere amministratore unico della società). È stato, inoltre, rilevato che la fattispecie non sembra riconducibile all'articolo 63, comma 1, n. 2, del TUEL, ma potrebbe invece rientrare nell'ambito applicativo dell'articolo 78, comma 2, primo periodo, del medesimo decreto, che impone al soggetto interessato l'obbligo di astenersi dalla partecipazione alla discussione e votazione di delibere relative al rapporto contrattuale tra l'ente e la società.

Nel parere n. 7/2025, l'Autorità ha escluso la sussistenza di un conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 50/2016[10], nei confronti di un professionista affidatario di un incarico di progettazione che, al momento dell'affidamento e dello svolgimento dell'incarico, ricopriva anche la carica di consigliere assessore del Comune nel quale era ubicata l'opera progettata. L'amministrazione comunale in questione deteneva una partecipazione nel capitale sociale della società affidataria e la fattispecie è stata ricondotta alla disciplina di cui all'articolo 78 del TUEL.

Nel parere n. 24/2025, infine, l'Autorità ha ritenuto che possa configurarsi un conflitto di interessi, ai sensi dell'articolo 16 del Codice, nel caso di un dipendente pubblico addetto ai servizi sociali che ricopra anche la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione di una cooperativa partecipante a una gara per l'affidamento degli stessi servizi. Tale soggetto, infatti, prende parte alle conferenze istituzionali e ai tavoli di programmazione delle attività amministrative nel settore, nonché alle commissioni di gara o di valutazione dei progetti, potendo così influire sull'esito della procedura grazie all'accesso a informazioni privilegiate. Ciò comporta una possibile asimmetria informativa a vantaggio della cooperativa, suscettibile di rilievo anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 95, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 36/2023.

10.3.3. Gli incentivi per le funzioni tecniche

Nel corso del 2025 l'Autorità ha adottato diverse pronunce in materia di incentivi per le funzioni tecniche, disciplinati dall'articolo 45 del Codice dei contratti pubblici, così come modificato dal decreto legislativo n. 209/2024 e dal decreto-legge n. 73/2025[11].

In particolare, nei pareri n. 14/2025 e n. 38/2025, l'Autorità ha ricostruito l'evoluzione normativa della disciplina in tema di incentivi, precisando che tali emolumenti possono ora essere riconosciuti anche al personale con qualifica dirigenziale - in precedenza escluso - in deroga al principio di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001[12] e alle disposizioni analoghe previste negli ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico. È stato, altresì, chiarito che le modifiche al citato articolo 45, si applicano alle funzioni tecniche svolte dal personale dirigenziale a decorrere dal 31 dicembre 2024, con riferimento alle procedure indette ai sensi del decreto legislativo n. 36/2023, anche se già in corso alla medesima data.

Con il parere n. 1/2025 l'Autorità ha invece affrontato la questione relativa alla possibilità di riconoscere l'incentivo per funzioni tecniche in caso di nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) per attività meramente amministrative (ad esempio, l'adozione di provvedimenti di presa d'atto dell'aggiudicazione disposta da una centrale di committenza).

---

10 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici"*.
11 Decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, *"Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti"*.
12 Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

A tale riguardo è stato evidenziato che la nomina del DEC, figura distinta dal Responsabile Unico di Progetto (RUP), deve intervenire nei casi di servizi e forniture di particolare importanza, come individuati dall'articolo 32 dell'Allegato II.14 al decreto legislativo n. 36/2023, richiamato dal successivo articolo 114, comma 8. Ne consegue che, in base al combinato disposto degli articoli 114, comma 8, e 45, comma 2, del Codice, gli incentivi per i contratti di servizi e forniture possono essere riconosciuti solo nei casi in cui sia necessaria la nomina del DEC, ossia quando sussista il requisito della "particolare importanza" di cui al citato articolo 114, e limitatamente alle attività tassativamente elencate nell'Allegato I.10 del Codice. Il carattere tassativo di tale elenco esclude, pertanto, la possibilità di attribuire incentivi per lo svolgimento di attività di natura tecnico-amministrativa ulteriori o diverse da quelle indicate.

In merito, poi, alla possibilità di riconoscere incentivi in caso di affidamenti *in house*, con il parere n. 9/2025 l'Autorità ha precisato che, ai sensi dell'articolo 7 del Codice e dell'articolo 12 della direttiva 2014/24/UE[13] (richiamata dall'articolo 3, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.1 al Codice), la modalità *in house* si caratterizza per l'assenza di effettiva terzietà del soggetto affidatario rispetto all'amministrazione controllante. Tale peculiarità giustifica la qualificazione dell'affidamento *in house* come vicenda endo-organizzativa, estranea allo schema tipico del contratto d'appalto. Di conseguenza, non appare possibile riconoscere in tali casi incentivi per funzioni tecniche, in quanto il rapporto di immedesimazione organica che intercorre tra l'amministrazione e la propria società o organismo *in house* esclude la configurabilità di un'effettiva controparte contrattuale.

Con il parere n. 39/2025, l'Autorità ha, inoltre, ribadito che la disciplina sugli incentivi per funzioni tecniche ha carattere speciale e non può essere oggetto di interpretazione estensiva o analogica tale da estenderne l'applicazione oltre i casi e le condizioni previste dalla normativa di riferimento. Ne deriva che le disposizioni dell'articolo 45 del Codice, riferite unicamente agli appalti e alle concessioni disciplinati dal decreto legislativo n. 36/2023, non possono essere applicate a fattispecie diverse, come l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, regolate da una disciplina speciale (decreto legislativo n. 79/1999[14] e normative regionali di settore).

Analogo orientamento è stato espresso nel parere n. 45/2025, in cui è stata esclusa la possibilità di riconoscere incentivi per funzioni tecniche nel caso di "servizi aggiudicati da una stazione appaltante a un ente che sia anch'esso stazione appaltante o a un'associazione di stazioni appaltanti in base a un diritto esclusivo", ai sensi dell'articolo 56, comma 1, lettera a), del Codice. Poiché tali contratti sono sottratti alla disciplina del Codice (salvo quanto previsto dall'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo n. 36/2023), non trovano applicazione nemmeno le disposizioni dell'articolo 45, che riguardano esclusivamente le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture soggette alla normativa codicistica.

Infine, con il parere n. 41/2025, l'Autorità ha precisato che l'articolo 45 del Codice non può applicarsi alle attività riferite a procedure di affidamento avviate sotto la vigenza del decreto legislativo n. 50/2016, pur se eseguite successivamente all'entrata in vigore del nuovo Codice. In tali casi, continuano infatti a trovare applicazione le disposizioni dell'articolo 113 del decreto legislativo n. 50/2016 e le correlate fonti regolamentari interne.

Con lo stesso parere è stato altresì chiarito che, per i procedimenti di adesione ad accordi quadro o convenzioni stipulati da Consip S.p.A., il regime degli incentivi deve essere individuato in base alla disciplina vigente al momento della pubblicazione del bando "a monte" e non al momento dell'adesione della singola amministrazione, in quanto le disposizioni transitorie del Codice non prevedono deroghe per tali fattispecie.

10.3.4. Gli appalti misti

In materia di appalti misti, si segnalano due pronunce di rilievo emanate nel 2025.

Con il parere n. 56/2025, l'Autorità ha esaminato un quesito concernente l'articolo 180, comma 3, del Codice, volto a chiarire se la disposizione introduca una clausola di prevalenza per individuare il regime giuridico applicabile e se, qualora trovi applicazione la disciplina degli appalti, sia corretto ricorrere alla procedura di cui al precedente articolo 50, comma 1, lettera b), in tutti i casi in cui il valore complessivo del contratto sia inferiore a 140.000 euro.

13 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.
14 Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, *"Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica".*

L'Autorità ha osservato che l'articolo 180, comma 3, stabilisce l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici nei contratti misti di concessione e appalto, con la finalità – evidenziata anche nella Relazione illustrativa – di *"garantire l'applicazione derivante dal maggior dettaglio"* delle relative disposizioni. Tale norma va letta in combinato disposto con l'articolo 14, comma 21, del Codice, dal quale si ricava che, nei contratti misti di concessione e appalto, la disciplina degli appalti nei settori ordinari si applica solo quando la parte relativa all'appalto raggiunga o superi la soglia comunitaria prevista dall'articolo 14.

Qualora, invece, la componente dell'appalto sia di valore inferiore a tale soglia, il contratto misto resta soggetto alle norme sulle concessioni previste nel Libro IV, Parte II, del decreto legislativo n. 36/2023. Tale interpretazione risulta coerente con la *ratio* dell'articolo 180, comma 3, che mira a garantire l'applicazione della disciplina caratterizzata da maggiore dettaglio, possibile solo nei casi in cui si tratti di appalti superiori alle soglie comunitarie.

Ciò in quanto la disciplina degli appalti sottosoglia, più semplificata e snella, consente anche l'affidamento diretto ai sensi dell'articolo 50 del Codice; modalità che, invece, non è prevista per le concessioni di valore inferiore alle soglie, le quali devono essere affidate secondo la procedura specificamente dettata dall'articolo 187. Ne consegue che le concessioni sottosoglia vanno aggiudicate con la procedura di cui all'articolo 187, con esclusione dell'affidamento diretto previsto solo per gli appalti pubblici di importo inferiore.

Con il parere n. 8/2025, sempre in materia di appalti misti, l'Autorità ha affrontato un ulteriore quesito riguardante un contratto misto di lavori e servizi, volto a chiarire il criterio di individuazione del regime giuridico applicabile alla gara: in particolare, se occorra fare riferimento alla prevalenza economica o all'accessorietà di una prestazione rispetto all'altra.

L'Autorità ha richiamato l'articolo 14 del Codice, che identifica la disciplina applicabile in base al tipo di appalto che costituisce l'oggetto principale, individuato nell'attività di valore stimato più elevato. Alla luce della Relazione illustrativa, è stato ribadito che, nei contratti misti, il decreto prevede come unica regola generale l'applicazione della disciplina relativa al tipo di appalto prevalente, da intendersi quello di valore maggiore, superando così il riferimento al criterio della "prevalenza funzionale" previsto dal precedente decreto legislativo n. 50/2016.

L'Autorità ha quindi concluso che, ai sensi del decreto legislativo n. 36/2023, nei contratti misti di lavori e servizi la stazione appaltante deve individuare l'oggetto principale della procedura in base alla prestazione avente l'importo stimato più elevato tra quelle da affidare.

10.3.5. Gli appalti esclusi

Con il parere n. 47/2025 l'Autorità si è pronunciata su una richiesta proveniente da un'amministrazione centrale, concernente l'applicabilità del decreto legislativo n. 36/2023 – con particolare riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 113 - 125 in materia di esecuzione – ai contratti esclusi dal Codice ai sensi dell'articolo 56, comma 1, lettera a), relativi a servizi aggiudicati da una stazione appaltante ad altro ente, anch'esso stazione appaltante o associazione di stazioni appaltanti, in base a un diritto esclusivo riconosciuto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'Autorità ha anzitutto evidenziato che la riconducibilità di una fattispecie all'articolo 56, comma 1, lettera a), presuppone il concorso di due condizioni: la natura pubblica di entrambi i soggetti (affidante e affidatario) e l'esistenza, in favore di quest'ultimo, di un diritto esclusivo attribuito da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative compatibili con il diritto dell'Unione. In secondo luogo, ha richiamato l'articolo 13, commi 2 e 5, del Codice, sottolineando che, per tali affidamenti, devono comunque essere rispettati il principio del risultato (articolo 1), della fiducia (articolo 2) e dell'accesso al mercato (articolo 3), nonché i principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità, che informano l'attività delle stazioni appaltanti nell'evidenza pubblica e nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'Autorità ha, quindi, chiarito che l'esclusione dei contratti di cui all'articolo 56 dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti riguarda tanto le regole di evidenza pubblica quanto le disposizioni che disciplinano l'esecuzione dei contratti. Ha tuttavia ricordato che tra i principi applicabili figura il principio del risultato, il quale *"non ha riguardo unicamente alla rapidità e alla economicità, ma anche alla qualità della prestazione"* (Consiglio di Stato, n. 5217/2025). Ne discende che tale principio deve essere perseguito anche nella fase di esecuzione di

tutti i contratti pubblici, inclusi quelli esclusi, imponendo alla stazione appaltante non solo di assicurare correttezza, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, ma anche di garantire la qualità della prestazione dell'esecutore, mediante adeguati controlli e verifiche.

A parere dell'Autorità, quindi, anche per gli appalti esclusi – pur non trovando applicazione la disciplina specifica del Codice dei contratti sull'esecuzione dei contratti pubblici – la stazione appaltante è comunque tenuta a garantire il perseguimento del principio del risultato, nei termini sopra delineati.

10.3.6. Gli appalti riservati

Su istanza di un'associazione di categoria, con il parere n. 46/2025 l'Autorità ha esaminato la corretta interpretazione dell'articolo 61 del decreto legislativo n. 36/2023 sui contratti riservati, con particolare riferimento alle modalità di dimostrazione del requisito previsto in caso di raggruppamento temporaneo di imprese (RTI).

L'Autorità ha chiarito che l'articolo 61, letto alla luce della citata direttiva 2014/24/UE, attribuisce alle stazioni appaltanti la facoltà di riservare le procedure di appalto e concessione a specifici enti, subordinandola però al cumulo di due condizioni: da un lato, che i partecipanti siano operatori economici (o cooperative sociali e loro consorzi) il cui scopo principale consista nell'integrazione sociale e professionale di persone disabili o svantaggiate; dall'altro, che almeno il 30% del loro personale sia composto da tali persone. Alla luce delle finalità della norma – volte proprio all'integrazione sociale – la riserva si applica esclusivamente a operatori che soddisfano tali requisiti e operano con uno svantaggio competitivo sul mercato. Non è quindi ammissibile, in caso di RTI, che uno dei mandanti persegua scopi commerciali diversi da quelli sociali richiesti, come invece ipotizzato nell'istanza.

L'Autorità ha pertanto concluso che la riserva di cui all'articolo 61, comma 1, del Codice – in linea con l'articolo 20 della direttiva 2014/24/UE – riguarda solo operatori economici con scopo principale di integrazione sociale e professionale di persone disabili o svantaggiate, con almeno il 30% del personale composto da tali categorie. Di conseguenza, in caso di RTI, tutti i partecipanti devono possedere i requisiti prescritti dalla norma.

10.3.7. Gli incarichi di progettazione

In tema di affidamento di incarichi di progettazione, con il parere n. 10/2025 l'Autorità ha esaminato la possibilità per una stazione appaltante di acquisire due progetti definitivi predisposti autonomamente da un operatore economico, ai fini della realizzazione di due centrali idroelettriche.

Richiamando il principio di tassatività delle procedure di affidamento dei contratti pubblici – anche per gli incarichi di ingegneria e architettura –, come confermato dal Codice dei contratti in recepimento delle direttive comunitarie del 2014 sui contratti pubblici, l'Autorità ha osservato che solo l'amministrazione competente può elaborare direttamente la progettazione di opere pubbliche o affidarla a terzi tramite le procedure di evidenza pubblica previste dal Codice.

Pertanto, l'acquisto di progetti definitivi elaborati autonomamente da un operatore economico non è conforme al Codice, che non prevede tale modalità per gli incarichi tecnici, né al principio di tassatività, oltre che ai principi di legalità, trasparenza e concorrenza sanciti dall'articolo 1 del Codice.

Sotto un profilo correlato, tale acquisizione risulta incompatibile anche con le norme sulla programmazione delle opere pubbliche (articolo 37 e Allegato I.5 del Codice) e i principi contabili connessi.

Infine, l'acquisto del solo progetto definitivo, senza considerare gli ulteriori servizi correlati all'intervento, può configurare un frazionamento ingiustificato degli incarichi tecnici, vietato dall'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 36/2023.

10.3.8. Il dibattito pubblico

Con il parere n. 53/2025, l'Autorità ha illustrato la disciplina contenuta nel Codice dei contratti sul dibattito pubblico, rispondendo a un quesito di un'Azienda ospedaliera sull'obbligo di indizione di dibattito pubblico per la costruzione di un nuovo ospedale – in assenza di espressa previsione per tali opere e con importo complessivo inferiore alla soglia dei 300 milioni di euro.

L'Autorità ha ripercorso la normativa, contenuta principalmente nell'articolo 40 e nell'Allegato I.6, evidenziandone le finalità: rendere le scelte su opere pubbliche più rispondenti ai fabbisogni della comunità e accelerare le intese tra livelli territoriali coinvolti, riducendo conflitti.

La tabella 1 dell'Allegato I.6 elenca le tipologie di opere soggette a obbligo, tra cui le "infrastrutture a uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico" con investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro (al netto IVA). Tale categoria include genericamente opere per bisogni collettivi essenziali (istruzione, sanità, cultura), estendendosi – per l'ampiezza terminologica – anche alle strutture sociosanitarie come ospedali.

Per determinare la soglia dimensionale, l'Autorità ha rilevato che occorre considerare la complessità dei costi stimati a livello progettuale, inclusi spese tecniche, di varia natura e per acquisizione aree (come specificato nell'Allegato I.7).

In conclusione, anche se l'analisi dell'ente evidenziasse un valore sotto i 300 milioni, l'ente dovrebbe valutare l'opportunità di un dibattito pubblico facoltativo, coinvolgendo *stakeholders* e popolazione, data la rilevanza sociale dell'intervento.

10.3.9. La cessione di immobili in cambio di opere

Con due pronunce del 2025 (pareri n. 3/2025 e n. 57/2025), ANAC ha esaminato la questione della cessione di immobili in cambio di opere. In tali occasioni, l'Autorità ha illustrato la disciplina dettata dall'articolo 202 del decreto legislativo n. 36/2023, ricostruendo l'istituto anche alla luce del previgente Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016 e, prima ancora, decreto legislativo n. 163/2006[15]).

È stato dapprima osservato che, mentre nel decreto legislativo n. 163/2006 (articoli 56 e 143) l'istituto trovava applicazione sia negli appalti pubblici sia, entro i limiti dell'articolo 143, nelle concessioni di lavori, nei successivi Codici dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016 e decreto legislativo n. 36/2023) esso è stato previsto esclusivamente nell'ambito dei contratti di partenariato pubblico-privato. Tale interpretazione emerge chiaramente anche dalla collocazione dell'articolo 202 nel Libro IV *"Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni"*, Parte V, dedicata alle *"altre disposizioni in materia di partenariato pubblico-privato"*.

Sulla base di tali considerazioni, ANAC ha escluso la possibilità di ricorrere all'istituto della cessione di immobili in cambio di opere nel caso di un appalto integrato, ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo n. 36/2023, avente ad oggetto la realizzazione di una sala polivalente, parcheggi e area verde comunale, trattandosi di una fattispecie estranea al partenariato pubblico-privato (parere n. 3/2025).

Inoltre, l'Autorità ha richiamato il dato testuale dell'articolo 202, del Codice, che consente il trasferimento della proprietà di beni immobili – già inseriti nel programma triennale dei lavori o negli avvisi di pre-informazione e non più necessari al perseguimento di fini di pubblico interesse – all'operatore economico che realizza opere pubbliche, come corrispettivo totale o parziale dei lavori. Tali beni devono essere valorizzati al prezzo di mercato, in misura non superiore ai costi sostenuti dall'operatore per la realizzazione delle opere. È pertanto esclusa la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, di cedere immobili pubblici di valore eccedente rispetto al costo dei lavori eseguiti (parere n. 57/2025).

10.3.10. Le modifiche contrattuali e la transazione

In diverse pronunce l'Autorità ha affrontato il tema delle variazioni contrattuali e della conclusione di accordi transattivi tra stazione appaltante e appaltatore.

Nel parere ANAC n. 5/2025 è stato affrontato un quesito relativo alla possibilità, in sede di esecuzione di una concessione di lavori, di trasformare il rapporto concessorio in un appalto di lavori, previo accordo di risoluzione parziale del contratto di concessione, finalizzato ad eliminare dallo stesso la fase di gestione delle opere in capo al privato.

15 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"*.

In relazione a tale fattispecie, l'Autorità ha in primo luogo ribadito che la modifica dei contratti e delle concessioni, durante il periodo di efficacia, è limitata dal legislatore ai casi, specifici e tassativi, fissati dal Codice, con particolare riguardo all'articolo 106 e all'articolo 175 del decreto legislativo n. 50/2016, come oggi sostituiti, rispettivamente, dall'articolo 120 e dall'articolo 189 del decreto legislativo n. 36/2023 e, con riferimento al regime normativo dettato dal decreto legislativo n. 163/2006 (*ratione temporis* applicabile al caso di specie, riferito ad una concessione di lavori affidata nel 2014), con riguardo all'articolo 132 per gli appalti e ai casi espressamente indicati nelle disposizioni di cui all'articolo 143 e seguenti per le concessioni.

Tali disposizioni, di stretta interpretazione, trattandosi di deroghe al principio dell'evidenza pubblica, non consentono di apportare modifiche sostanziali ai contratti pubblici in corso di esecuzione, ossia modifiche in grado di alterare in modo considerevole le caratteristiche essenziali del contratto stipulato a seguito di una procedura di gara. In secondo luogo, analizzate le differenze intercorrenti tra contratto d'appalto e concessione, l'Autorità ha evidenziato che risulta inammissibile la trasformazione di una concessione in appalto, ribadendo che non è consentito, in corso di esecuzione del contratto, apportare modifiche sostanziali allo stesso, mediante sottrazione, dalle pattuizioni contrattuali, della gestione dell'opera e trasformazione della concessione medesima in appalto di lavori.

Sotto altro e correlato profilo, l'eventuale risoluzione del contratto ipotizzata nell'istanza di parere (ritenuta non percorribile la risoluzione parziale della concessione, quale ipotesi non prevista dal Codice), con successivo "nuovo" affidamento di un appalto di lavori allo stesso operatore economico già affidatario della precedente concessione, costituirebbe di fatto un affidamento diretto di un appalto di valore superiore alle soglie comunitarie quale procedura non conforme alle previsioni del Codice che, per simili importi, dispone il necessario ricorso all'evidenza pubblica.

È stato sottolineato, infine, che alla soluzione prospettata nell'istanza di parere non può pervenirsi nemmeno mediante conclusione di una transazione tra le parti, ai sensi dell'articolo 239 del decreto legislativo n. 163/2006, posto che, come più volte osservato dall'Autorità (*ex multis* parere sulla normativa AG40 del 26 settembre 2013, deliberazione n. 103 del 5 dicembre 2012, deliberazione n. 56 del 3 dicembre 2008, deliberazione n. 10 del 19 marzo 2008, deliberazione n. 308 del 13 novembre 2001), la conclusione di un accordo transattivo tra amministrazione aggiudicatrice ed appaltatore al fine di tacitare le pretese avanzate da quest'ultimo in sede giurisdizionale, in cambio di un nuovo affidamento di lavori, determina un grave *vulnus* agli equilibri concorrenziali, posto che le procedure di affidamento sono rigorosamente soggette alla normativa comunitaria e nazionale a tutela della libera concorrenza e non possono essere oggetto di scambi transattivi in termini di "affidamento lavori/rinuncia alle liti".

Non appare, quindi, conforme alla disciplina di settore un'ipotesi di transazione con la quale si proceda ad assegnare l'esecuzione di nuove opere all'appaltatore originario, o a riassegnare le stesse opere all'appaltatore con il quale sia intervenuta una risoluzione contrattuale, trattandosi di modalità di affidamento di appalti pubblici in violazione delle disposizioni del Codice.

Analoghe considerazioni sono state svolte con riguardo alle modifiche contrattuali (ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 50/2016) e alla transazione (ai sensi 208 del decreto legislativo n. 50/2016) nel parere n. 12/2025.

Sempre in tema di variazioni contrattuali, con parere n. 34/2025, l'Autorità ha affrontato la questione relativa alla possibilità di affidare gli interventi di ampliamento di una struttura da adibire a residenza per studenti universitari (Secondo stralcio), a seguito dell'ottenimento di specifici finanziamenti, al futuro aggiudicatario della gara del Primo stralcio, riferito alla stessa struttura residenziale universitaria, ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lettera b) del Codice.

A tal riguardo l'Autorità, illustrata la disciplina dettata da tale disposizione riferita ai c.d. lavori/servizi supplementari, per i quali il Codice ammette la possibilità di procedere a modifiche del contratto d'appalto in corso di esecuzione, purché sussistano le condizioni espressamente e tassativamente indicate dall'articolo 120, comma 1, lettera b), e l'eventuale aumento di prezzo non ecceda il 50% del valore iniziale del contratto (salvo il caso di più modifiche successive, nel qual caso tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica) come disposto dal comma 2 della stessa disposizione, ha osservato che l'articolo 120 del Codice esplica i propri effetti esclusivamente in fase di esecuzione dello stesso e non può quindi trovare applicazione nel caso in cui la stazione appaltante non abbia ancora stipulato il contratto d'appalto con l'aggiudicatario della gara e la procedura di affidamento sia ancora in corso.

In secondo luogo, è stato evidenziato che secondo l'articolo 120, ai fini del legittimo ricorso all'istituto in esame, occorre che i lavori/servizi/forniture supplementari, non previsti nell'appalto iniziale, siano divenuti "necessari" - la norma testualmente fa riferimento alla *"sopravvenuta necessità"* di tali prestazioni - nel caso in cui un cambiamento del contraente produca gli effetti indicati nella norma, ossia *"risulti impraticabile per motivi economici o tecnici"* e *"comporti per la stazione appaltante notevoli disagi o un sostanziale incremento dei costi"*. La norma aggiunge, inoltre, che nelle ipotesi previste dalle lettere a) e c), del comma 1, *"nonostante le modifiche, la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa"* devono rimanere *"inalterate"* (comma 1) e che tali modifiche non devono eludere l'applicazione del Codice (comma 2), aggirando quindi l'obbligo dell'affidamento mediante procedura di gara. Il comma 6 indica i casi in cui la modifica contrattuale deve ritenersi *"sostanziale"*, quindi non ammessa dal Codice stesso.

Per quanto sopra, è stato chiarito che è consentito ricorrere alla variazione contrattuale ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 36/2023, esclusivamente nel caso in cui ricorrano i presupposti rigidamente elencati dalla norma e che non consentono alla stazione appaltante di svolgere una procedura di gara per l'affidamento a terzi del contratto d'appalto. Analoghi principi sono stati espressi con riguardo al rapporto concessorio e all'affidamento al concessionario di lavori supplementari ai sensi dell'articolo 175 del decreto legislativo n. 50/2016, nel parere n. 49/2025.

10.3.11. L'affidamento della gestione degli impianti sportivi

Con il parere n. 33/2025, l'Autorità ha fornito per la prima volta un'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 38/2021[16], contemplante la possibilità di affidare direttamente, in assenza di procedure selettive, la gestione di impianti sportivi ad associazioni e società sportive senza fini di lucro.

In tale pronuncia, l'Autorità - illustrata in via generale la disciplina dettata dal citato decreto legislativo in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici, come contenuta, in particolare, negli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo stesso - ha osservato che tali disposizioni disciplinano un sistema di affidamenti degli interventi di costruzione/riqualificazione e di gestione degli impianti sportivi che, pur finalizzato a promuovere l'attività delle associazioni e delle società sportive in tale ambito, è comunque improntato al rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e *par condicio* tra operatori economici, come può evincersi dal richiamo, più volte contenuto nelle norme indicate, alle disposizioni del decreto legislativo n. 36/2023.

In tale contesto, l'articolo 5 del decreto legislativo n. 38/2021, contemplante l'affidamento diretto della gestione "gratuita" dell'impianto sportivo all'associazione o alla società sportiva che abbia presentato apposito progetto di riqualificazione e ammodernamento dell'impianto stesso, non può essere letto e interpretato come disposizione derogatoria alle previsioni del decreto legislativo n. 36/2023, posto che una simile deroga non è contenuta nella norma. Più correttamente, a parere dell'Autorità, l'articolo 5 deve essere letto in maniera coordinata e sistematica con le disposizioni degli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 38/2021 e in coerenza con le previsioni del decreto legislativo n. 36/2023 e della disciplina euro unitaria in materia di appalti e concessioni del 2014.

In tal senso, la norma va, quindi, intesa come contemplante la possibilità, per la competente amministrazione, di affidare direttamente la gestione dell'impianto sportivo, ove una sola associazione sportiva abbia eventualmente presentato un progetto di riqualificazione/ammodernamento dell'impianto stesso e si tratti di un affidamento di valore inferiore alle soglie comunitarie. Con l'ulteriore precisazione per cui, ove si tratti di una concessione di servizi, devono trovare applicazione le disposizioni dell'articolo 187 del decreto legislativo n. 36/2023.

ANAC ha così ritenuto che l'affidamento degli interventi di riqualificazione/ammodernamento degli impianti sportivi e della relativa gestione debba avvenire secondo le procedure disciplinate dallo stesso decreto legislativo n. 36/2023, non derogate dal decreto legislativo n. 38/2021 ed anzi espressamente richiamate dallo stesso.

16 Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38, *"Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi".*

10.3.12. Gli appalti per la formazione del personale della stazione appaltante

L'Autorità, su istanza di una società a partecipazione pubblica, nel parere n. 51/2025, ha espresso parere in ordine alle procedure di iscrizione dei dipendenti a convegni, seminari, corsi di formazione, *master* e corsi di perfezionamento organizzati da enti di formazione e da Università pubbliche e private, che si caratterizzano per essere organizzati "a catalogo", ossia rivolti ad una generalità di soggetti, nelle modalità di un'offerta pubblica di acquisto.

In merito l'Autorità, alla luce delle caratteristiche di adesione a tali percorsi formativi – sostanzialmente consistenti in un'offerta formativa rivolta in maniera indistinta a potenziali fruitori e con programma, metodologia, prezzo, luogo, data di svolgimento predeterminati, in relazione alla quale un ente ritenga di far partecipare uno o più dipendenti, a domanda dell'interessato (si tratta quindi della fruizione individuale di un evento formativo e non di un servizio organizzato per un ente specifico) – ha ritenuto simili fattispecie, assimilabili alla formazione "a catalogo", con esclusione dell'applicazione della disciplina in materia di tracciabilità e del decreto legislativo n. 36/2023.

Al contrario, le caratteristiche dell'appalto di servizi devono ritenersi sussistenti ogni qual volta l'amministrazione interessata intenda concludere un contratto pubblico con un operatore economico, avente ad oggetto lo svolgimento di servizi formativi in favore del proprio personale, stabilendo a monte, in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione stessa, l'oggetto del servizio richiesto con le relative caratteristiche (ad esempio, durata e contenuto della formazione, numero dei partecipanti, requisiti dei docenti, luogo di svolgimento della formazione), nonché l'importo e le modalità di svolgimento della prestazione contrattuale da affidare, svolgendo quindi in sede di esecuzione, i poteri direttivi e di controllo previsti dal Codice (articoli 114 e seguenti).

In tal caso, pertanto, ricorrendo le caratteristiche proprie dell'appalto di servizi (secondo la definizione dell'Allegato I.1. del Codice) deve trovare applicazione il decreto legislativo n. 36/2023, nonché la legge n. 136/2010[17].

Infine, anche al fine di evitare il frazionamento artificioso degli acquisti, l'Autorità ha evidenziato l'importanza di una corretta programmazione dei servizi di formazione del personale e della corretta determinazione dell'importo dell'affidamento, secondo le disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 36/2023.

10.3.13. La pubblicazione di articoli scientifici in regime di *open access*

Con il parere n. 29/2025, l'Autorità si è pronunciata su istanza di un'istituzione universitaria, in ordine all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 36/2023 al servizio di pubblicazione di articoli scientifici in regime di *open access* e di pagamento delle relative commissioni in favore delle case editrici.

A tal riguardo, ANAC ha osservato che il servizio di pubblicazione di articoli scientifici sopra indicato, non è riconducibile nell'ambito degli appalti nel settore della ricerca e dello sviluppo, in relazione ai quali il decreto legislativo n. 36/2023 ha dettato un particolare regime all'articolo 135, né tale tipologia di servizio risulta annoverato tra i contratti pubblici che l'articolo 56 del Codice esclude espressamente dall'ambito oggettivo di applicazione dello stesso. Invero, il servizio in esame è annoverabile nella generale categoria degli appalti di servizi, per i quali il Codice non contempla esenzioni o regimi speciali e, quindi, deve ritenersi sottoposto alla ordinaria disciplina dettata dallo stesso decreto legislativo n. 36/2023.

A tal riguardo, alla luce della peculiarità della fattispecie oggetto di parere, l'Autorità ha ritenuto di specificare alcuni aspetti della stessa. In particolare, ha osservato che vanno distinti i casi in cui il costo della pubblicazione sia posto direttamente a carico del ricercatore, nel qual caso il Codice appalti non trova applicazione (non sussistendo in tale evenienza gli elementi tipici del contratto d'appalto, secondo la definizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera b), Allegato I.1 al decreto legislativo n. 36/2023), dai casi in cui l'onere della pubblicazione sia posto a carico dell'Università (configurando un appalto di servizi).

In quest'ultimo caso, ferma la disciplina per gli affidamenti di valore inferiore alle soglie comunitarie (articolo 50 del decreto legislativo n. 36/2023) che prevede le procedure semplificate di affidamento, nell'ipotesi in cui la pubblicazione si appalesi infungibile in ragione della disponibilità di un'unica rivista interessata, o in ragione del prestigio derivante dalla pubblicazione su una specifica rivista scientifica, possono trovare applicazione le

17 Legge 13 agosto 2010, n. 136, *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia".*

disposizioni di cui all'articolo 76, comma 2, lettera b), n. 2 del Codice, secondo cui è possibile ricorrere a una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico poiché la concorrenza è assente per motivi tecnici.

La valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti legittimanti l'applicazione della norma richiamata, è comunque rimessa alla competenza e alla responsabilità della stazione appaltante. In ogni caso, la stessa stazione appaltante è tenuta ad applicare le disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti che, come stabilito dallo stesso decreto legislativo n. 36/2023 (articoli 19 e seguenti), si applicano a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice.

È stato, infine, evidenziato che i contratti pubblici sopra indicati sono, altresì, sottoposti alle norme in tema di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010, secondo le indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 4/2011, come aggiornata dalla delibera n. 585/2023[18].

10.4. L'AZIONE IN GIUDIZIO E I PARERI MOTIVATI

Il Codice dei contratti pubblici, specificamente all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, ha confermato, rispetto al previgente quadro normativo (articolo 211, commi 1-*bis* e 1-*ter*, decreto legislativo n. 50/2016), l'istituto della c.d. legittimazione straordinaria, che conferisce ad ANAC una legittimazione straordinaria ed eccezionale ad agire in giudizio, in ragione della funzione di vigilanza e controllo sugli appalti pubblici ad essa assegnata dalla legge. Tale potere è esercitato mediante impugnativa diretta, in riferimento ai contratti di rilevante impatto (comma 2), oppure previo parere motivato, per violazioni gravi, in caso di mancato adeguamento da parte della stazione appaltante alle indicazioni contenute nel parere stesso (comma 3).

Il Codice ha, inoltre, confermato il rinvio a un apposito Regolamento dell'Autorità (di seguito Regolamento)[19], che disciplina le fattispecie legittimanti e il procedimento di attivazione dei relativi poteri. Il Regolamento stabilisce un termine massimo di 120 giorni per l'adozione del parere motivato, decorrente dall'adozione o dalla pubblicazione dell'atto ritenuto viziato.

Rispetto al precedente quadro normativo, le principali innovazioni riguardano: l'introduzione del termine massimo per l'adozione del parere motivato, in coerenza con i limiti temporali dell'autotutela previsti dall'articolo 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241/1990[20]; la riduzione da sessanta a trenta giorni del termine entro il quale l'Autorità può esercitare la tutela impugnatoria in caso di mancata conformazione al parere e l'estensione, disposta al comma 4, dei poteri di intervento anche alla fase esecutiva dei contratti pubblici.

Infine, il Regolamento ha ampliato le ipotesi legittimanti, includendo tra i contratti di rilevante impatto anche quelli di importo pari o superiore a 5 milioni di euro finanziati con fondi comunitari, al fine di assicurare un presidio specifico sugli affidamenti riferiti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e al Piano Nazionale Complementare (PNC). Tra le ulteriori fattispecie sono stati introdotti: l'omesso svolgimento del dibattito pubblico obbligatorio; l'espletamento di procedure di affidamento da parte di stazioni appaltanti non qualificate; l'adozione di atti in violazione del divieto di artificioso frazionamento; nonché la reiterazione di violazioni del Codice già accertate con precedenti atti dell'Autorità nei confronti della medesima stazione appaltante.

Nel corso dell'anno 2025, l'Autorità ha analizzato numerose procedure di gara al fine di verificare la sussistenza delle fattispecie legittimanti, sia sulla base delle segnalazioni pervenute (anche da parte di soggetti istituzionali), sia mediante consultazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). L'attività è stata condotta secondo un approccio collaborativo, coerente con i principi di proporzionalità e della fiducia, che considera l'attivazione dei poteri di impugnativa quale *extrema ratio*.

Nel corso del 2025, l'Autorità ha adottato sei pareri motivati ai sensi dell'articolo 220, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, accolti in tutti i casi dalle amministrazioni destinatarie. A tali risultati si aggiungono numerosi casi in cui le stazioni appaltanti, dopo la prima richiesta istruttoria, hanno rimosso i vizi di legittimità riscontrati, consentendo di ripristinare la correttezza dell'azione amministrativa senza ricorrere all'adozione formale di un parere motivato.

18 Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, recante *Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136*, aggiornata con la delibera ANAC n. 585 del 19 dicembre 2023.
19 *Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Legittimazione straordinaria)*, adottato con delibera ANAC n. 268 del 20 giugno 2023.
20 Legge 7 agosto 1990, n. 241, *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".*

I dati evidenziano un costante aumento del ricorso a questo presidio di legalità. Il raddoppio dei pareri motivati adottati nel 2025 rispetto agli anni precedenti conferma la crescente efficacia dello strumento e la sua importanza nell'ambito dei poteri di vigilanza dell'Autorità.

L'istituto del parere motivato di cui all'articolo 220 del decreto legislativo n. 36/2023 si conferma uno strumento incisivo e di comprovata efficacia, capace di agire sia come deterrente alla prosecuzione di procedure gravemente viziate, sia come leva di collaborazione e correzione *in itinere* dell'operato delle stazioni appaltanti. La sua efficacia risulta particolarmente elevata quando l'intervento dell'Autorità è tempestivo, ossia avviene immediatamente dopo la pubblicazione della procedura o l'adozione dell'atto illegittimo.

In tale prospettiva, assumono particolare rilievo sia le segnalazioni provenienti da cittadini e operatori economici, sia quelle trasmesse dagli uffici interni dell'Autorità, in un'ottica di coordinamento e sinergia che potenzia l'efficacia complessiva dell'azione istituzionale.

Di seguito si riportano i sei pareri motivati adottati ai sensi dell'articolo 220, comma 3, decreto legislativo n. 36/2023, suddivisi per singola fattispecie.

10.4.1. I pareri sulle clausole limitative della concorrenza e sulle altre violazioni negli atti di gara

Con la delibera n. 430 del 5 novembre 2025, ANAC ha esaminato la procedura aperta per l'affidamento di lavori di manutenzione straordinaria, messa in sicurezza ed efficientamento di un sistema portuale di interesse regionale, dell'importo complessivo di 18.810.025,60 euro, da aggiudicare mediante accordo quadro con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

All'esito dell'istruttoria, condotta in contraddittorio con la stazione appaltante è emersa la violazione dell'articolo 100, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, consistente nella richiesta ultronea di un fatturato minimo di 5 milioni di euro, in aggiunta al possesso della qualificazione SOA per le categorie di opere da realizzare.

Negli appalti di lavori pubblici sopra i 150.000 euro, infatti, l'attestazione SOA rappresenta un requisito necessario e sufficiente per dimostrare la capacità economico-finanziaria e tecnica e professionale, come chiarito dall'articolo 100, comma 4, e dall'articolo 1, comma 2, Allegato II.12 al Codice, vietando alle stazioni appaltanti di imporre ulteriori oneri che aggravino ingiustificatamente la partecipazione e limitino la concorrenza.

Tale previsione integra pienamente la fattispecie legittimante di grave violazione prevista dall'articolo 6, comma 2, lettera i), del Regolamento, concernente clausole ingiustificatamente restrittive della concorrenza.

Pertanto, ANAC ha adottato un parere motivato ed ha invitato la stazione appaltante ad annullare in autotutela tutti gli atti di gara.

Sempre in materia di clausole restrittive della concorrenza contenute nella documentazione di gara, ANAC ha svolto un'istruttoria sulla procedura aperta indetta da un Comune per l'affidamento del servizio integrato di igiene urbana, di importo pari a 17.820.000,00 euro, a seguito di un esposto che segnalava presunte irregolarità della documentazione di gara. L'esame complessivo della *lex specialis* ha fatto emergere una serie di criticità di rilievo. In primo luogo, quanto ai requisiti di capacità tecnica e professionale, è stata rilevata l'illegittimità della richiesta di aver svolto un servizio analogo nel solo triennio antecedente la pubblicazione del bando, in contrasto con l'articolo 100, comma 11, del Codice dei contratti pubblici, che consente di riferire l'esperienza ai contratti eseguiti negli ultimi dieci anni.

Nello stesso contesto, il disciplinare prevedeva, a pena di esclusione, il possesso di specifiche certificazioni di qualità quali requisiti speciali di partecipazione, introducendo condizioni ulteriori rispetto a quelle tassativamente tipizzate dal citato articolo 100 e, dunque, con effetto ingiustificatamente restrittivo della platea dei potenziali concorrenti.

Sul versante dei requisiti economico-finanziari, è stata inoltre censurata la previsione di un fatturato specifico minimo annuo, maturato nel settore oggetto dell'appalto, in luogo del fatturato globale d'impresa, nonché la richiesta di una referenza bancaria, entrambe configurate come condizioni ulteriori e non conformi al sistema di tassatività delineato dall'articolo 100, commi 11 e 12, del Codice e dal bando-tipo n. 1/2023, con conseguente compressione ingiustificata della concorrenza. A tali profili si sono aggiunte ulteriori irregolarità: la non corretta declinazione dei requisiti di ordine generale in caso di consorzi di cui all'articolo 65, comma 2, lettere b) e c), in violazione dell'articolo 67, comma 3, del Codice; la redazione della *lex specialis* in termini non coerenti

con i CAM aggiornati dal decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 7 aprile 2025[21] per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; il divieto generalizzato di subappalto a cascata, disposto senza la motivazione puntuale richiesta dall'articolo 119, comma 17, del Codice. Le criticità attinenti ai requisiti di partecipazione, proprio perché idonee a limitare in modo ingiustificato l'accesso al confronto concorrenziale, sono state ricondotte alla fattispecie di cui all'articolo 6, comma 2, lettere c) e i), del Regolamento, legittimando l'adozione del parere motivato con delibera n. 408 del 22 ottobre 2025. Successivamente, la stazione appaltante si è uniformata al parere dell'Autorità, annullando in autotutela la procedura.

Nella delibera n. 284 del 23 luglio 2025, ANAC ha reso un parere in merito ad una procedura aperta di un Comune, per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani differenziati, igiene urbana e complementari a basso impatto ambientale (per un importo a base di gara di 80.487.833,85 euro).

L'analisi è scaturita da una richiesta di parere di precontenzioso, dichiarata inammissibile e poi sottoposta agli accertamenti *ex* articolo 7 comma 5 del Regolamento.

Anche in siffatta ipotesi, l'istruttoria ha evidenziato gravi irregolarità nella *lex specialis* con particolare riferimento alla sussistenza nella documentazione di gara di talune clausole restrittive della concorrenza come: la richiesta di un fatturato specifico maturato nel solo triennio 2022-2024, qualificato erroneamente come requisito economico-finanziario anziché tecnico-professionale; la previsione della disponibilità di un cantiere-deposito nel territorio comunale quale requisito di partecipazione a pena di esclusione (c.d. clausola territoriale); l'obbligo di disponibilità immediata di mezzi e attrezzature già in fase di gara; la richiesta di certificazioni di qualità quali requisiti di partecipazione.

Con la delibera n. 287 del 23 luglio 2025, l'Autorità ha esaminato la procedura aperta per l'appalto di lavori afferenti al Piano di potenziamento dei centri per l'impiego regionali, suddivisa in tre lotti per un importo complessivo di 2.086.976,26 euro.

In tale caso, ANAC ha accertato una violazione del principio di concorrenza, perpetrata per il tramite dell'inserimento nei documenti di gara di una clausola che obbligava gli operatori economici interessati a partecipare a tutti e tre i lotti, qualificandoli come "unico lotto funzionale unitario".

Tale previsione, infatti, è stata giudicata dall'Autorità contrastante con la *ratio* pro-concorrenziale volta a favorire micro, piccole e medie imprese.

In riferimento all'accordo quadro triennale, finalizzato all'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori per la realizzazione di un *hub* di ricarica per bus elettrici, finanziato con fondi PNRR e per un importo complessivo di 12.150.000 euro, l'Autorità ha rilevato due gravi irregolarità. In primo luogo, la richiesta di un requisito di fatturato globale per servizi di ingegneria e architettura pari a due volte il valore della progettazione stimato (300.000 euro anziché 150.000 euro), in contrasto con l'articolo 40, comma 1-*bis*, dell'Allegato II.12 al Codice dei contratti, che limita tale requisito al valore stimato dell'appalto per non restringere ingiustificatamente la partecipazione. In secondo luogo, ha rilevato l'assenza di un Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE) a base di gara, in violazione dell'articolo 44, comma 1, del Codice, che ne impone l'approvazione obbligatoria negli appalti integrati.

Queste criticità configurano clausole ingiustificatamente restrittive della concorrenza, integrando la fattispecie prevista dall'articolo 6, comma 2, lettera i), del Regolamento. In esito al parere motivato, la stazione appaltante ha comunicato l'adeguamento al parere, attraverso l'annullamento in autotutela degli atti di gara e dell'aggiudicazione *medio tempore* intervenuta.

ANAC ha esaminato la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, indetta dal Centro di Addestramento Aeronavale della Marina Militare per l'affidamento dei servizi di pulizia, approntamento e riassetto dello stabilimento elioterapico di San Vito – Taranto, dell'importo complessivo di 182.500,00 euro.

L'istruttoria ha rilevato diverse violazioni gravi: l'erronea applicazione della soglia comunitaria di 221.000 euro per amministrazioni sub-centrali (articolo 14, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 36/2023), anziché quella di 143.000 euro per amministrazioni centrali (articolo 14, comma 1, lettera b), con elusione delle procedure ordinarie sopra soglia *ex* articolo 70; la mancata pubblicazione degli atti su GUUE, GURI, PVL e nella

21 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 7 aprile 2025, *"Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento stradale, della fornitura dei relativi veicoli e dei contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani (CAM gestione rifiuti)".*

sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito *web* istituzionale (in violazione degli articoli 27 e 84), con *link* ipertestuali non diretti alla documentazione; criticità nella selezione degli operatori economici invitati, inclusa una distonia tra determina a contrarre (27 gennaio 2025) e avvio effettivo della richiesta di offerte (28 gennaio 2025), oltre a incongruenze cronologiche nella determina di aggiudicazione.

ANAC ha adottato il parere motivato, trasmesso alla stazione appaltante, al Centro di responsabilità amministrativa della Marina Militare e al RPCT del Ministero della Difesa, invitando all'annullamento integrale degli atti entro 20 giorni. In riscontro, con comunicazione del 26 maggio 2025, il Centro ha disposto l'annullamento della procedura, l'adeguamento alle corrette soglie comunitarie e l'implementazione degli obblighi di trasparenza, anche alla luce di analoghe criticità riscontrate in altre procedure dello stesso ente.

10.4.2. I casi risolti mediante richiesta istruttoria

L'esercizio mirato dell'attività di vigilanza ha permesso, in numerosi casi, di sanare i vizi di legittimità riscontrati senza dover ricorrere all'adozione di un parere motivato. In tali circostanze, l'Autorità ha formulato richieste di informazioni ai sensi dell'articolo 222, comma 13, del decreto legislativo n. 36/2023, dell'articolo 12, comma 4, del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici*[22] e dell'articolo 8, comma 3, del citata Regolamento relativo all'esercizio dei poteri di legittimazione straordinaria, ottenendo l'adeguamento spontaneo delle stazioni appaltanti, che hanno provveduto ad annullare in autotutela le procedure viziate.

Tra i casi più significativi si segnalano:

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Concessione A22 Brennero-Modena, importo 2.147.483.647,00 euro: a seguito delle richieste istruttorie dell'Autorità, il Ministero ha modificato la documentazione di gara applicando le nuove disposizioni del Correttivo ed estendendo i requisiti di fatturato a tutti i servizi di ingegneria;
- Ministero delle Infrastrutture – Provveditorato Opere Pubbliche Lazio – CSE Velletri: a seguito della richiesta istruttoria relativa alla violazione dell'articolo 41, comma 15, decreto legislativo n. 36/2023 in materia di determinazione dei corrispettivi professionali, la stazione appaltante ha revocato la determinazione e sospeso il disciplinare di gara;
- Comune di Valmontone – Palazzo Doria Pamphilj – PNRR: oltre alle criticità segnalate dall'Ordine degli Ingegneri sui corrispettivi professionali, l'Autorità ha rilevato la mancata accessibilità della documentazione di gara tramite il collegamento comunicato alla BDNCP; la stazione appaltante ha quindi annullato in autotutela la procedura;
- AREACOM Abruzzo – Ristorazione scolastica: le criticità in materia di pubblicità legale (mancata pubblicazione delle rettifiche sostanziali al disciplinare su PVL e TED) sono state segnalate e la stazione appaltante si è impegnata a conformarsi per le future procedure;
- Comune di Baselice – Sistemazione idrogeologica: la clausola che imponeva l'obbligo di sponsorizzazione a pena di esclusione è stata eliminata a seguito della richiesta istruttoria, con conseguente proroga dei termini di gara;
- Comune di Cherasco – Asilo nido PNRR: accertate le criticità legate all'artificioso frazionamento degli affidamenti di servizi tecnici, la stazione appaltante ha annullato la procedura e risolto le criticità di pubblicazione;
- Comune di Chieri – Servizi di architettura e ingegneria PNRR: a seguito delle criticità rilevate in materia di pubblicità legale delle rettifiche al disciplinare, la stazione appaltante ha ripubblicato la gara prorogando i termini di presentazione delle offerte;
- Campania Bonifiche – Servizio recapito avvisi: la procedura, andata deserta, sarà riproposta tenendo conto delle criticità segnalate in merito ai requisiti di licenza postale, certificazioni di qualità e partecipazione in RTI;
- Comune di Sassari – Servizi di progettazione: a seguito della segnalazione dell'Autorità riguardante la formula per l'attribuzione dei punteggi economici e l'uso dei chiarimenti in corso di gara, la stazione appaltante ha annullato la gara e successivamente l'ha ripubblicata con gli opportuni emendamenti.

22 *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, approvato con la delibera ANAC n. 270 del 20 giugno 2023 e modificato con le delibere ANAC n. 346 del 3 luglio 2024 e n. 262 del 3 giugno 2025.

11 L'ARBITRATO E LE ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE

11.1. LE LINEE DI TENDENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE

Nell'anno 2025 non si sono registrate modifiche significative nel quadro regolatorio di riferimento per l'attività della Camera arbitrale.

In tale contesto, e anche in considerazione del rinnovo quasi completo del Consiglio della Camera arbitrale, l'elemento di maggiore rilievo è rappresentato dalla continuità dell'azione volta ad assicurare un'interpretazione coerente e uniforme delle norme in materia di arbitrato nei contratti pubblici.

Tale impegno si è accompagnato a un'attenta riflessione sulle esigenze evolutive del modello italiano di arbitrato e, in particolare, sulla necessità *pro futuro* di completare la complessiva trama normativa di settore.

Sul piano operativo, si è ulteriormente consolidato il ricorso alla modalità telematica per lo svolgimento della maggior parte delle udienze e delle riunioni dei Collegi arbitrali – ivi comprese le riunioni in camere di consiglio. Tale modalità conferma, da un lato, l'elevato grado di flessibilità dello strumento arbitrale e, dall'altro, consente un significativo contenimento dei costi dei procedimenti, con particolare riferimento alle spese anticipate dalle parti e dagli arbitri. Diversamente dall'anno precedente, tuttavia, lo svolgimento dei procedimenti in modalità telematica ha inciso in misura meno rilevante, almeno in termini generali, sulla più celere definizione dei giudizi arbitrali, come sarà meglio precisato nel prosieguo.

È stato, inoltre, confermato l'azzeramento dei c.d. lodi liberi. È, questo, un dato certamente significativo rispetto all'esigenza di unificazione delle procedure di arbitrato in materia di contratti pubblici.

Dopo diversi anni di esperienza applicativa, che hanno fornito elementi ed esperienze utili, appaiono maturi i tempi per guardare da un diverso punto di vista il rapporto tra Collegi consultivi tecnici (CCT) e arbitrato.

L'attuale quadro regolatorio, che tende a mostrare una preferenza per i primi, evidenzia come i due strumenti rispondano a logiche e finalità parzialmente differenti, presentando soltanto una limitata sovrapposizione quanto agli effetti che producono.

Rimane, tuttavia, pienamente valido quanto osservato nella relazione di ANAC dello scorso anno (cfr. Parte Terza, Capitolo 9): a differenza di altri rimedi alternativi di risoluzione delle controversie successivi alla stipula del contratto - come gli accordi bonari o l'arbitrato -, l'attività dei CCT non è soggetta ad un controllo esterno, avente il carattere di indipendenza e terzietà, né in relazione alla verifica dei requisiti e degli *standard* dei componenti, né con riguardo all'operato del collegio o al comportamento delle parti a seguito dei pareri o delle decisioni assunte.

In tale prospettiva, la previsione normativa di cui all'articolo 241, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023[1] - che configura la Camera arbitrale come organo caratterizzato da un consiglio arbitrale, composto da cinque membri nominati da ANAC, scelti fra soggetti dotati di particolare competenza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per garantire l'indipendenza e l'autonomia dell'istituto, nonché dotati dei requisiti di onorabilità stabiliti dalla medesima Autorità - rappresenta, in effetti, un elemento essenziale di garanzia, che assicura indipendenza e autonomia all'istituto dell'arbitrato.

1 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209"*.

11.2. I DATI RELATIVI ALL'ARBITRATO

Le domande di arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale, introdotte nel 2025, con istanza di nomina del terzo arbitro, sono state n. 13.

Il dato, si discosta da quello registrato nel 2024, mentre risulta in linea con quello registrato nel biennio 2021-2022 (nel 2022 erano state introdotte n. 13 domande e nel 2021 n. 15 domande). Rispetto al 2024, il quasi raddoppio delle richieste pervenute potrebbe rappresentare un segnale di rinnovato interesse verso l'istituto arbitrale, ipotesi che potrà trovare conferma nei mesi a venire.

Ancor più significativo appare, tuttavia, il dato relativo al valore complessivo delle controversie dichiarato, che si attesta su livelli particolarmente elevati, superando gli 83 milioni di euro[2].

Figura 11.1 | Numero di arbitrati introdotti

Anno di riferimento	Numero arbitrati
2021	15
2022	13
2023	9
2024	7
2025	13

Fonte ANAC

Figura 11.2 | Numero dei lodi depositati

Anno di riferimento	Numero lodi depositati
2021	17
2022	11
2023	18
2024	6
2025	5

Fonte ANAC

Figura 11.3 | Valore medio delle controversie definite

Anno di riferimento	Valore medio controversie (in euro)
2021	26.000.000,00
2022	3.141.115,08
2023	3.844.144,30
2024	12.133.338,20
2025	11.944.250,314

Fonte ANAC

2 Tale risultato è riconducibile, in larga parte, alla presenza di una controversia rientrante nel V scaglione di valore, avente ad oggetto il servizio di gestione dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra e dell'impianto STIR di Caivano.

Per quanto concerne, invece, le controversie, definite nell'anno 2025, con la pronuncia del lodo (n. 5), si registra un valore medio di 11.944.250,314 euro, il valore minimo rilevato è di 19.887,59 euro, il valore massimo è di 35.000.000,00 euro.

Con riferimento alla dislocazione degli importi all'interno dei cinque scaglioni normativamente previsti per il calcolo degli onorari, si registrano n. 2 controversie di valore riconducibile allo scaglione di base, zero al II scaglione, n. 1 al III scaglione, zero al IV scaglione e n. 2 al V scaglione. A differenza dell'anno precedente, si segnala la presenza di due controversie di valore estremamente rilevante nel V scaglione (rispettivamente 35.000.000,00 euro e 21.108.088,96 euro) e la a presenza di una controversia di valore elevato nel III scaglione (pari a 3.418.213,42 euro).

Figura 11.4 | Valore delle controversie per scaglioni

Scaglioni	Valore
I	2
II	0
III	1
IV	0
V	2

Fonte ANAC

Analizzando i dati relativi alle definizioni, si osserva che, computate le sole pronunce di merito depositate nell'anno 2025, il rapporto tra l'ammontare preteso nei confronti della pubblica amministrazione e l'ammontare del riconoscimento giudiziale può ritenersi mediamente prossimo al 59%. Tale calcolo, costituisce un indicatore richiesto dal legislatore ai sensi dell'articolo 1, comma 5, dell'Allegato V.1 al decreto legislativo n. 36/2023, che prevede, ai fini della soccombenza e della determinazione alla compensazione delle spese del giudizio, la stima in proporzione al rapporto tra il valore della domanda e quello dell'accoglimento. Non a caso, in punto di spese, per i lodi depositati nell'anno di riferimento, il riparto è stato tendenzialmente paritario tra le parti.

Inoltre, merita di essere monitorato il dato relativo alla durata dei procedimenti conclusi con il deposito del lodo definitivo presso la Camera arbitrale.

Nel corso del 2025, come già accennato, lo svolgimento della maggior parte dei procedimenti è avvenuto in modalità telematica, la quale, sebbene abbia consentito una concentrazione temporale delle attività giornaliere, non ha però inciso in maniera significativa sulla più celere definizione di tutti i giudizi arbitrali.

La durata media dei procedimenti, infatti, si è attestata a 354 giorni per i n. 5 arbitrati definiti. Tale media - risultante da una serie compresa tra un valore massimo di 714 giorni e un valore minimo di 213 giorni - segna un significativo miglioramento rispetto a quella registrata nel 2021 (574 giorni) e, in ogni caso, non si allontana troppo da quella del 2022 (365 giorni), del 2023 (336 giorni) e del 2024 (399 giorni). Peraltro, occorre sottolineare che dei n. 5 arbitrati conclusi nell'anno, uno ha avuto una durata di 213 giorni, inferiore, pertanto, al limite ordinario di 240 giorni previsto dal Codice di procedura civile; un altro ha avuto una durata di 231 giorni, rispettando - di fatto - il limite ordinario; due hanno avuto una durata contenuta entro il limite della proroga legale.

Il dato analiticamente passato in rassegna appare apprezzabile e conferma, sotto il profilo della celerità, l'efficienza della soluzione arbitrale anche nella particolare materia dei contratti pubblici.

Infine, va rilevato che anche nel 2025 – come già emerso nel corso dell'ultimo biennio – non si riscontrano procedimenti in situazione di quiescenza: è questo un dato da accogliere con grande soddisfazione, tenuto conto che nel 2020 se ne annoveravano ancora 2.

Figura 11.5 | **Durata media degli arbitrati**

Anno di riferimento	Durata media (in giorni)
2021	574
2022	365
2023	336
2024	399
2025	354

Fonte ANAC

11.3. LA GESTIONE DELL'ALBO DEGLI ARBITRI E DELL'ELENCO DEI PERITI

Le disposizioni di cui all'articolo 214, commi da 7 a 9, del decreto legislativo n. 36/2023, com'è noto, contengono le prescrizioni circa l'iscrizione all'Albo e agli Elenchi previsti dallo stesso decreto, indicando, altresì, le categorie e le esperienze, o qualifiche professionali, rispettivamente necessarie.

La gestione dell'Albo degli arbitri e dell'Elenco dei periti, anche per l'anno in esame, fa registrare una differenziazione tra la tendenza relativa all'Albo e quella relativa all'Elenco. Per quest'ultimo si registra, nel corso degli anni più recenti, una più marcata oscillazione nelle manifestazioni di interesse all'iscrizione.

Più in particolare, l'Albo degli arbitri per il 2025 ha visto 87 cancellazioni a fronte di 92 iscrizioni; l'Elenco dei periti 12 cancellazioni a fronte di 16 iscrizioni. Nel 2025, dunque, si registra per l'Elenco dei periti un numero di cancellazioni leggermente inferiore a quello delle iscrizioni, diversamente, nel 2024 l'Elenco dei periti ha visto 20 cancellazioni a fronte di 18 iscrizioni.

Ciò premesso, occorre segnalare che il numero delle iscrizioni nell'Albo degli arbitri è rimasto significativo, nel corso dell'ultimo anno (92 iscrizioni), indice dell'interesse per le attività della Camera arbitrale, come sede di composizione dei conflitti.

Inoltre, anche nel corso del 2025 si è registrata una implementazione delle professionalità presenti all'interno dell'Albo degli arbitri e dell'Elenco dei periti. In particolare, nell'Albo degli arbitri sono stati iscritti cinque architetti e tre dirigenti pubblici, mentre nell'Elenco dei periti sono stati iscritti quattro dottori commercialisti, tre architetti, un amministratore immobiliare.

Peraltro, si segnala che nell'Albo degli arbitri risulta in aumento il numero degli iscritti per la categoria di magistrati a riposo, la cui iscrizione è stata resa possibile a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici; in particolare, sono stati iscritti quattro magistrati a riposo (un magistrato ordinario, uno amministrativo, uno tributario ed uno contabile), mentre in continuità con gli anni precedenti, risulta soltanto un docente universitario in quiescenza iscritto all'interno dell'Albo degli arbitri.

L'individuazione del terzo arbitro è stata effettuata dal Consiglio della Camera arbitrale secondo la procedura a due fasi, ora disciplinata dalla *Guida operativa ai procedimenti amministrati dalla Camera arbitrale* (di seguito anche *Guida operativa*), con particolare riferimento al punto 10.6; per il 2025 è stata confermata la tendenza per la quale le nomine di terzo arbitro - in relazione all'oggetto delle controversie e, talora, ai *desiderata* delle parti - ricadono in prevalenza su soggetti titolari di competenze ed esperienze giuridiche. Ciononostante, in uno dei sei casi la nomina ha interessato un ingegnere.

11.4. I COMPENSI DEGLI ARBITRI E DEI CONSULENTI TECNICI D'UFFICIO

L'osservazione dell'andamento delle liquidazioni dei compensi da parte della Camera arbitrale consente di mettere in rilievo la più risalente opera di razionalizzazione che, posta in essere dalla Camera stessa sin dal 2015, ha trovato compimento, infine, nella disciplina di cui al punto 8 della citata *Guida operativa*.

I compensi riconosciuti a favore dei Collegi arbitrali per i n. 5 lodi depositati nel 2025 ammontano in totale a 223.100 euro, per una media pari a circa 44.620 euro (calcolata tenendo conto di un compenso minimo pari a 2.500 euro e di un compenso massimo pari a 90.000 euro).

Si segnala, altresì, che rispetto alle richieste dei Collegi arbitrali, lo scostamento in diminuzione più basso è stato pari al 10% (somma richiesta 100.000 euro - somma liquidata 90.000 euro), mentre quello più alto è stato pari al 50% (somma richiesta 5.000 euro - somma liquidata 2.500 euro). Soltanto in due delle cinque determinazioni è stata liquidata esattamente la somma richiesta, con la conseguenza che, nel complesso, i compensi effettivamente riconosciuti agli arbitri evidenziano uno scostamento in diminuzione del 17% rispetto a quanto richiesto.

Per quanto concerne i compensi per i consulenti tecnici d'ufficio, nel 2025, per le procedure amministrate si registrano n. 2 liquidazioni disposte dalla Camera arbitrale a favore di consulenti d'ufficio, per un complessivo ammontare di 24.210 euro, rispetto ad una richiesta totale di 87.693 euro, con una diminuzione del 72%. Nel primo caso, a fronte di una somma richiesta di 20.512 euro, è stata liquidata una somma di 14.358 euro, con uno scostamento in diminuzione pari al 30%. Nel secondo caso, a fronte di una somma richiesta di 67.181 euro, è stata liquidata una somma di 9.851 euro, con uno scostamento in diminuzione pari all'85%.

In definitiva, in linea di continuità con quanto già evidenziato negli ultimi anni, risulta manifesta, con riferimento a questo profilo dell'istituto arbitrale, la tendenza virtuosa al contenimento dei costi del giudizio.

11.5. IL DEPOSITO DEI LODI E LA RISCOSSIONE DEL CONTRIBUTO

Nel corso del 2025, in continuità con quanto avvenuto a partire dal 2023, si è consolidata ed ha avuto piena attuazione l'innovazione introdotta dal comma 13 dell'articolo 213 del Codice dei contratti pubblici, che consente il deposito dei lodi in forma telematica. Questa modalità, ancora non ampiamente adottata da altre camere arbitrali, comprese quelle pubbliche o di rilevante dimensione, rappresenta un significativo passo in avanti verso la modernizzazione e la digitalizzazione delle procedure.

In merito all'osservanza dell'adempimento, a carico delle parti del giudizio arbitrale, del versamento entro 15 giorni dalla pronuncia del lodo di una somma pari all'uno per mille del valore della controversia, così come disposto dall'articolo 213, comma 12, del Codice dei contratti, si sono registrati dati positivi. L'ammontare liquidato per i lodi depositati nell'anno è stato pari a 59.721 euro, di cui, allo stato, risulta incassata la somma di 24.526 euro.

A tal proposito, si evidenzia che non sempre le parti provvedono al versamento dell'importo dovuto entro il termine previsto; pertanto, a tutela delle ragioni erariali, sarebbe preferibile che l'avvenuto pagamento fosse configurato *ex lege* come condizione di procedibilità per gli arbitri ai fini dell'emissione del lodo.

11.6. GLI ACCORDI BONARI

La Camera arbitrale, a norma dell'articolo 210 del Codice dei contratti e della *Guida operativa* (punti da 18 a 22), è anche titolare della funzione attinente alla formulazione di una lista per l'individuazione dell'esperto, da nominare dalle parti contrattuali, ai fini dell'espletamento della procedura di accordo bonario per la risoluzione delle controversie insorte a seguito dell'iscrizione, da parte dell'appaltatore, di riserve nei documenti contabili, nonché, in caso di disaccordo tra le stesse, alla nomina diretta, con determinazione del relativo compenso.

Dalla figura 11.6 emerge che, nel corso dell'ultimo quinquennio, le richieste di attivazione della procedura di accordo bonario hanno mostrato un andamento irregolare. Dopo un picco iniziale nel 2021, con 8 istanze presentate dai Responsabili Unici del Procedimento (oggi Responsabili Unici del Progetto - RUP) impegnati nell'esecuzione di appalti pubblici di lavori, si registra un calo nel 2022 (n. 4 richieste) e una successiva ripresa nel 2023 (n. 7 richieste). Negli anni successivi, 2024 e 2025, il numero delle istanze torna a stabilizzarsi su 4, segnalando una tendenza verso livelli più contenuti rispetto al periodo iniziale.

In due casi, la Camera arbitrale ha accolto direttamente la richiesta pervenuta dal RUP; negli altri due ha proceduto alla predisposizione di una lista di cinque esperti, a seguito di un'accurata interlocuzione con il RUP stesso. Dei tre esperti, successivamente individuati all'interno delle liste, due sono stati nominati per accordo delle parti e uno dalla Camera arbitrale, che, in tale unica occasione, ha provveduto anche alla determinazione del relativo compenso.

A tal fine, è stato utilizzato come riferimento il valore economico delle riserve, rapportato agli scaglioni previsti dal decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 gennaio 2018 per la determinazione dei compensi dei Collegi arbitrali[3].

Figura 11.6 | Numero accordi bonari

Anno di riferimento	Numero accordi bonari
2021	8
2022	4
2023	7
2024	4
2025	4

Fonte ANAC

Con riferimento alla tipologia professionale degli esperti nominati di comune accordo, in entrambi i casi si è trattato di ingegneri. Gli esperti provengono dagli Elenchi della Camera (Albo degli arbitri ed Elenco dei periti), nel rispetto del criterio di composizione della lista, che prevede l'inclusione di quattro tecnici e un avvocato.

È risultato, invece, molto diversificato il valore percentuale delle riserve iscritte nei documenti contabili rispetto all'importo contrattuale, parametro di rilievo ai fini dell'esperibilità della procedura di accordo bonario, secondo quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 210 del decreto legislativo n. 36/2023 (già articolo 205 del decreto legislativo n. 50/2016[4]), a seconda che la procedura sia avviata durante l'esecuzione contrattuale, o prima dell'approvazione del certificato di collaudo, di verifica di conformità, o di regolare esecuzione.

Tutti e quattro i procedimenti sono stati attivati prima dell'approvazione del certificato di collaudo. In ciascun caso, la Camera arbitrale ha verificato con particolare attenzione il rispetto dei limiti percentuali di legge, presupposto necessario per la legittimità del proprio intervento in materia.

3 Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 gennaio 2018, *"Determinazione dei limiti dei compensi del Collegio arbitrale".*
4 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici".*

PARTE IV

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

12 LA VIGILANZA PREVENTIVA E LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE

12.1. L'ALTA SORVEGLIANZA E LE MISURE STRAORDINARIE COME PRESÌDI DI LEGALITÀ

Il decreto-legge n. 90/2014[1] ha delineato un sistema innovativo di misure amministrative per l'azione di prevenzione antimafia e anticorruzione nel sistema dei contratti pubblici.

Per quel che concerne il profilo anticorruzione, di competenza di ANAC, l'articolo 30, del citato decreto-legge, ha istituito l'Unità Operativa Speciale (UOS), composta anche da militari provenienti dal Corpo della Guardia di Finanza, con il compito di supportare il Presidente nello svolgimento dei propri compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di Expo Milano 2015. La positiva esperienza e i risultati conseguiti in tale occasione hanno indotto il legislatore ad estenderne l'applicazione ad altri grandi eventi e a situazioni emergenziali[2].

L'attività di alta sorveglianza è caratterizzata dalla verifica dell'intero ciclo di vita dell'appalto, a partire dalla preparazione dei documenti di indizione delle procedure fino alla fase esecutiva, condotta prima della adozione dei relativi atti amministrativi, al fine di prevenire fenomeni corruttivi e di promuovere la trasparenza e la correttezza dell'azione amministrativa. Si tratta di un controllo globale sull'operato della stazione appaltante relativamente agli appalti che, in ottica collaborativa e con l'obiettivo di perseguire l'interesse pubblico del risultato finale, mira a intercettare tempestivamente criticità procedurali, profili di illegittimità e fattori di rischio. Le verifiche si concentrano su aspetti formali e sostanziali dei documenti di gara, sulle scelte adottate, su possibili conflitti di interesse tra i pubblici funzionari coinvolti nel processo di affidamento e gli operatori economici partecipanti, nonché sulla valutazione di eventuali carenze nei requisiti, generali e specifici, dei soggetti aggiudicatari.

All'istituto dell'alta sorveglianza del Presidente si affiancano, in una logica "complementare", le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, (nel seguito, anche misure straordinarie) di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, finalizzate alla tutela *ex post* dei contratti pubblici viziati da episodi corruttivi o da infiltrazioni criminali.

Il presidio di legalità *ex ante* – ossia prima della pubblicazione degli atti di gara – dell'alta sorveglianza del Presidente può essere esercitato solo in relazione agli interventi normativamente previsti, come anche l'analoga attività di vigilanza collaborativa – per la cui compiuta trattazione si rinvia al successivo capitolo – prevista dall'articolo 222, comma 3, lettera h), del decreto legislativo n. 36/2023[3] e attivata solo in relazione a interventi di particolare rilevanza o a situazioni emergenziali, mentre la proposta di una o più misure straordinarie, di cui al suddetto articolo 32, consente al Presidente dell'Autorità di intervenire *ex post* qualora si verifichino fatti corruttivi nella gestione dell'affidamento e/o dell'esecuzione dei contratti pubblici o, comunque, in presenza di situazioni anomale.

L'applicazione di tali misure, che presuppongono episodi di matrice corruttiva, svolge una importante funzione deterrente dal momento che l'impresa, coinvolta in fatti penali, può subire non soltanto le conseguenze del procedimento penale ma anche quelle della misura straordinaria.

---

1 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

2 In particolare, tra i grandi eventi per cui ha trovato applicazione il modello dell'Alta sorveglianza del Presidente di ANAC si possono menzionare il Giubileo della Misericordia di Roma del 2015 e la XXX *Universiade* estiva svoltasi a Napoli nel 2019.

3 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209"*.

Per espressa previsione del comma 10 dell'articolo 32, inoltre, le misure straordinarie sono applicabili anche al caso in cui un'impresa sia stata raggiunta da interdittiva antimafia: si ha così il c.d. commissariamento antimafia. In tal caso però, la competenza ad adottare la misura straordinaria è integralmente in capo al Prefetto, svolgendo l'Autorità una funzione consultiva e di supporto, ove richiesta.

L'esperienza applicativa di questi anni evidenzia che le misure straordinarie si sono dimostrate adattabili ed efficaci in molteplici contesti, anche attraverso la crescente valorizzazione dell'approccio partecipativo e collaborativo con gli operatori economici e diventando un importante pilastro della strategia di prevenzione. In tale evoluzione, l'Autorità ha giocato un ruolo cruciale, lavorando in stretta sinergia con altre istituzioni, in particolare con il Ministero dell'Interno e con i Prefetti, per gestire situazioni complesse e garantire il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza.

Nel complesso, come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi, le attività connesse allo svolgimento dei poteri presidenziali, affidati all'Unità Operativa Speciale di alta sorveglianza e di proposta delle misure straordinarie, hanno dato luogo, nel corso del quinquennio 2021-2025, ad un totale di n. 3.856 trattazioni, di cui n. 639 afferenti all'anno 2025[4].

12.2. I DATI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA PREVENTIVA

Dalla sua istituzione fino a tutto il 2025, l'Unità Operativa Speciale ha verificato un totale di n. 1.687 procedure, di cui n. 1.251 relative a protocolli in corso e n. 436 riferite a protocolli conclusi, per complessivi n. 5.773 pareri preventivi rilasciati. Nel periodo 2021-2025, sono state esaminate n. 779 distinte procedure e rilasciati n. 3.391 pareri.

L'anno 2025 si è contraddistinto per l'esame di n. 89 nuove procedure di affidamento: n. 83 relative ad interventi di ricostruzione *post* sisma dell'Italia Centrale, n. 1 relative all'Expo 2025 Osaka e n. 5 riferite alla bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio. A queste si aggiunge la trattazione di n. 34 *report* periodici che non hanno dato luogo a pareri.

Nel complesso, lo scorso anno sono stati rilasciati di n. 497 pareri, in gran parte contenenti rilievi, per lo più accolti dalle stazioni appaltanti. I rilievi hanno riguardato, in diversi casi, profili di legittimità, in altri, questioni di opportunità, problematiche attinenti alla corretta applicazione del decreto legislativo n. 36/2023, scostamenti dagli indirizzi forniti dall'Autorità o dalla giurisprudenza amministrativa, errori formali e sostanziali, oltre a varie discrasie negli atti di gara, per i quali si è raccomandato di intervenire autonomamente, così da accelerare l'*iter* di conclusione delle procedure. Nel 2025 si è registrato un solo caso di contenzioso, che tuttavia non ha comportato l'impugnativa di alcun parere.

Dal 2014 a tutto il 2025, sul totale delle n. 1.687 procedure esaminate, risultano soltanto n. 18 contenziosi. Di questi, n. 13 risolti con esito favorevole alle stazioni appaltanti, n. 2 sfavorevole, mentre per n. 3 l'esito non è noto. La maggior parte delle controversie non ha, comunque, riguardato profili trattati dall'Unità Operativa Speciale nei propri pareri.

Si conferma, quindi, che l'alta sorveglianza del Presidente ha avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale e, anche laddove sono emerse controversie, queste si sono risolte positivamente per la stazione appaltante.

4 Il valore di 3.856 è dato dalla somma dei pareri resi nel periodo nell'ambito dell'alta sorveglianza e della vigilanza collaborativa, pari a 3.391, e delle trattazioni inerenti alle funzioni di cui all'articolo 32, decreto-legge n. 90/2014, riportate nella tabella 12.15, pari a 431 (somma dei valori 4, 46, 272 e 109, indicati nella citata tabella 12.15). Il numero 639 scaturisce dalla somma dei medesimi valori riferiti all'anno 2025.

Tabella 12.1 | Riepilogo dell'attività UOS anno 2025

Ambito	Numero nuove procedure	Numero pareri	Valore procedure (in euro)
Bonifica Bagnoli-Coroglio	5	34	4.398.014,96
Sisma Italia Centrale 2016-2017	83	435	295.598.307,24
Expo Osaka 2025	1	13	1.194.811,06
Emergenza e ricostruzione Ischia	-	15	-
Totali	**89**	**497**	**301.191.133,26**

Fonte ANAC

Tabella 12.2 | Riepilogo generale dell'attività UOS in corso al 31 dicembre 2025

Ambito	Periodo		Numero procedure	Numero pareri	Valore procedure (in euro)
	Dal	Al			
Bonifica Bagnoli	24.05.2016	31.12.2025	57	318	467.929.657,68
Sisma Italia Centrale 2016-2017	28.12.2016	31.12.2025	1.187	4.283	2.044.491.440,16
Expo Osaka 2025	25.10.2022	31.12.2025	7	40	48.131.889,60
Emergenza e ricostruzione Isola di Ischia	3.04.2023	31.12.2025	-	50	-
Emergenza e ricostruzione Emilia-Romagna, Toscana e Marche	15.09.2023	31.12.2025	-	3	-
Totali			**1.251**	**4.694**	**2.560.552.987,44**

Fonte ANAC

Tabella 12.3 | Verifiche UOS 2014-2025 concluse

Ambito	Periodo		Numero procedure	Numero pareri
	Dal	Al		
Expo Milano 2015	17.7.2014	31.12.2017	174	328
Expo Dubai 2020	10.10.2018	7.7.2022	17	99
Giubileo Roma 2015	8.09.2015	5.10.2022	92	303
Ponte Genova	6.12.2018	19.03.2019	-	-
Reggio Calabria	9.11.2016	8.11.2018	2	4
Sisma L'Aquila 2009	7.06.2018	31.12.2021	2	4
Universiade	14.3.2018	31.12.2019	149	341
Totali			**436**	**1.079**

Fonte ANAC

12.3. LA RICOSTRUZIONE *POST* SISMA IN ITALIA CENTRALE

I compiti di alta sorveglianza sulla ricostruzione pubblica *post* sisma 2016 e 2017 del Centro Italia sono eseguiti in attuazione dell'articolo 32 del decreto-legge n. 189/2016[5] e dell'Accordo di alta sorveglianza sottoscritto il 28 dicembre 2016, aggiornato il 2 febbraio 2021 e, da ultimo, il 21 luglio 2023.

L'attività di controllo sugli appalti della ricostruzione ha riguardato la gran parte delle nuove procedure esaminate nel corso del 2025 e ha inciso su oltre l'87% dei pareri complessivamente emessi (n. 435 su n. 497).

Dall'inizio della collaborazione al 31 dicembre 2025, sono state verificate complessivamente n. 1.187 diverse procedure di affidamento, per un valore economico di oltre 2 miliardi di euro e con il rilascio di n. 4.283 pareri, quasi due per giorno lavorativo.

Il controllo preventivo ha richiesto un notevole impegno, in considerazione della piena attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici e del fatto che gli atti di gara sono risultati spesso carenti, rendendo necessaria una revisione generale e un nuovo controllo. Come si rileva dalla tabella 12.5, nel complesso, in n. 179 pareri, pari quasi il 42%, sono stati formulati rilievi che hanno richiesto un riscontro da parte della stazione appaltante.

Tra i problemi maggiormente riscontrati si evidenziano la non corretta applicazione di talune disposizioni del Codice dei contratti pubblici, con particolare riguardo alla definizione dei requisiti di partecipazione, scostamenti dal parere reso rispetto a rilevanti dubbi di legittimità circa le scelte procedurali adottate, l'aggiudicazione a operatori economici poco strutturati, per attrezzature e mezzi a disposizione, ai fini dell'esecuzione dei lavori, alla valutazione delle competenze professionali e dell'assenza di conflitti di interesse da parte dello stesso soggetto interessato, con sovrapposizione, in taluni casi, dei ruoli di valutatore e valutato.

Alla data del 31 dicembre 2025, sono noti alla Unità Operativa Speciale solo n. 13 casi di contenzioso sul totale delle n. 1.187 procedure complessivamente esaminate. Di questi n. 11 contenziosi (in primo o secondo grado) n. 9 casi risultano favorevoli alla stazione appaltante e n. 2 sfavorevoli.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale: il 49,20% dei pareri rilasciati ha riguardato la Regione Marche, il 21,84% l'Abruzzo, il 12,87% il Lazio, il 14,02% l'Umbria, mentre il restante 2,07% ha interessato ulteriori ambiti tematici.

Tabella 12.4 | Sisma 2016: distribuzione geografica verifiche anno 2025

Regione	Numero nuove procedure	Numero pareri emessi[1]	Valore procedure (in euro)[2]
Abruzzo	21	95	47.888.224,57
Lazio	13	56	80.124.857,02
Marche	37	214	126.602.372,38
Umbria	12	61	40.982.853,27
Commissario straordinario – Invitalia - Altro	-	9	-
Totali	**83**	**435**	**295.598.307,24**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzione ed escluse comunicazioni varie.

[2] Riferito al valore stimato delle procedure avviate/verificate nell'anno 2025 rilevato dagli atti di gara.

Fonte ANAC

Particolarmente intensa è stata l'attività dedicata alla predisposizione dei documenti di gara, con n. 149 pareri, pari al 34,25% del totale, e degli atti di aggiudicazione, con n. 154, pari al 35,40% del totale. La quota prevalente delle nuove procedure sottoposte a controllo preventivo ha riguardato l'affidamento dei lavori, con n. 65 procedure, pari a oltre il 78,31% del totale. I servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria hanno interessato n. 9 procedure, pari al 10,84% del totale. Il ricorso all'appalto integrato è risultato limitato in quanto utilizzato per sole n. 6 procedure, pari al 7,22% del totale.

5 Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016"* convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

Si conferma, quindi, il *trend* degli ultimi di anni, che vede un progressivo avanzamento delle attività di ricostruzione grazie alla conclusione delle attività di progettazione e al successivo affidamento dei lavori.

Tabella 12.5 | Sisma 2016: verifiche anno 2025

Procedure verificate		Atti Verificati	Pareri emessi[1]				Valore procedure (in euro)[2]
Regione	Numero nuove procedure		numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Abruzzo	21	Predisposizione documenti	35	18	14	3	47.888.224,57
		Espletamento procedura	4	1	-	3	
		Aggiudicazione	27	13	5	9	
		Esecuzione	13	6	2	5	
		Report e altro	16	11	3	2	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Lazio	13	Predisposizione documenti	21	10	10	1	80.124.857,02
		Espletamento procedura	9	5	1	3	
		Aggiudicazione	15	3	7	5	
		Report e altro	11	8	1	2	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Marche	37	Predisposizione documenti	66	20	35	11	126.602.372,38
		Espletamento procedura	32	7	18	7	
		Aggiudicazione	89	35	26	28	
		Esecuzione	6	1	4	1	
		Report e altro	21	8	10	3	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Umbria	12	Predisposizione documenti	27	11	13	3	40.982.853,27
		Espletamento procedura	4	2	1	1	
		Aggiudicazione	21	10	5	6	
		Esecuzione	6	4	1	1	
		Report e altro	3	2	1	-	
Commissario straordinario – Invitalia S.p.A.	-	Aggiudicazione	2	1	-	1	-
		Esecuzione	2	2	-	-	
		Altro	5	1	3	1	
Totali			**435**	**179**	**160**	**96**	**295.598.307,24**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzione ed escluse comunicazioni varie.

[2] Riferito al valore stimato delle procedure avviate/verificate nell'anno 2025 rilevato dagli atti di gara.

Fonte ANAC

Tabella 12.6 | Sisma 2016: tipi di affidamento verificati anno 2025

Tipo affidamento	Numero nuove procedure	Numero pareri emessi[1]	Valore procedure (in euro)[2]
Appalto integrato	6	24	23.052.527,48
Lavori	65	252	233.936.726,72
Servizi e forniture	3	10	8.313.534,35
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	9	93	30.295.518,69
Report, ordinanze speciali, segnalazioni e altre	-	56	-
Totali	**83**	**435**	**295.598.307,24**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie.
[2] Riferito al valore stimato delle procedure avviate/verificate nell'anno 2025 rilevato dagli atti di gara

Fonte ANAC

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo riguarda gare affidate tramite procedura aperta e negoziata. Le procedure aperte hanno interessato n. 40 appalti (48,19%) e le negoziate n. 41 appalti (49,39%). Il criterio di aggiudicazione maggiormente utilizzato risulta quello del minor prezzo, utilizzato in n. 55 appalti, pari al 66,26% del totale.

La tipologia di intervento più ricorrente si riferisce agli edifici scolastici, pari a n. 13 (15,66%), seguita da infrastrutture, monumenti e municipi, pari a n. 10 ciascuno (12%).

Tabella 12.7 | Sisma 2016: verifiche sugli atti di gara anno 2025

Tipo procedura	Valore stimato delle opere (in euro)	Numero nuove procedure	Tipo affidamento	Valore procedure (in euro)[1]
Affidamento diretto	4.139.915,68	2	Lavori	4.139.915,68
Aperta - Minor prezzo	68.226.718,76	16	Lavori	64.387.544,89
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	3.452.225,67
			Servizi e forniture	386.948,20
Aperta - OEPV	128.764.030,51	24	Appalto integrato	14.577.699,07
			Lavori	84.306.285,55
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	24.353.459,75
			Servizi e forniture	5.526.586,15
Negoziata - Minor prezzo	85.902.589,83	39	Appalto integrato	1.918.653,47
			Lavori	81.102.980,60
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	480.955,76
			Servizi e forniture	2.400.000,00
Negoziata - OEPV	8.565.052,46	2	Appalto integrato	6.556.174,94
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	2.008.877,52
Totali		**83**		**295.598.307,24**

[1] Riferito al valore stimato delle procedure avviate/verificate nell'anno 2025 rilevato dagli atti di gara.

Fonte ANAC

Tabella 12.8 | Sisma 2016: tipi di opere verificati anno 2025

Tipo affidamento	Numero nuove procedure	Valore procedure (in euro)[2]
Alloggi e residenze	8	15.480.877,29
Caserme	8	22.141.620,65
Cimiteri	4	4.960.274,67
Impianti sportivi	1	1.099.561,97
Infrastrutture, dissesto idrogeologico e opere di urbanizzazione	10	25.467.019,85
Luoghi di culto	5	38.374.080,30
Monumenti, edificio storici e centri storici	10	33.408.302,05
Municipi e palazzi comunali	10	18.563.131,22
Musei	1	2.007.981,37
Edifici scolastici e Università	13	55.096.290,14
Strutture sanitarie	3	26.547.754,83
Altre	10	52.451.412,90
Totali	**83**	**295.598.307,24**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie.

[2] Riferito al valore stimato delle procedure avviate/verificate nell'anno 2025 rilevato dagli atti di gara.

Fonte ANAC

12.3.1. Le attività a supporto delle aree colpite dal sisma: atti-tipo e formazione

Anche nell'anno 2025, l'Autorità e il Commissario straordinario hanno proseguito la proficua collaborazione finalizzata a intraprendere iniziative a supporto degli Enti del cratere sismico[6].

In attuazione dall'articolo 8 dell'Accordo di alta sorveglianza stipulato, si è proceduto all'aggiornamento dei c.d. atti-tipo, ossia documenti *standard* comprensivi della decisione a contrarre, della lettera di invito/disciplinare di gara, del contratto e del capitolato speciale d'appalto, finalizzati a consentire lo svolgimento di procedure aderenti alla normativa del Codice dei contratti, agli indirizzi giurisprudenziali e di ANAC.

L'attività svolta lo scorso anno si è concentrata sugli schemi per l'affidamento dei lavori approvati con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 293/2025[7], aggiornati alla luce dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 209/2024[8], c.d. Correttivo appalti.

Nei mesi di ottobre, novembre, dicembre 2025, l'Autorità ha partecipato alle sessioni di approfondimento operativo organizzate con la struttura commissariale finalizzate a illustrare lo stato di attuazione dell'Accordo di alta sorveglianza sulle procedure per la ricostruzione pubblica *post* sisma, le *best practices* e le criticità emerse in sede di controllo preventivo, nonché talune fattispecie oggetto di quesiti ricorrenti.

All'esito degli incontri si è raccomandato a tutti i soggetti attuatori di porre particolare attenzione alle problematiche illustrate, esprimendo l'auspicio che i pareri rilasciati dall'Unità Operativa Speciale, che costituiscono una vera e propria giurisprudenza supportata dai precedenti ANAC e dalle pronunce del giudice amministrativo, possano essere fruttuosamente utilizzati anche per le procedure di affidamento che l'accordo esclude espressamente dalle verifiche preventive.

La struttura commissariale, per parte sua, ha approfondito vari temi connessi, tra l'altro, alla corretta applicazione dei bandi-tipo specifici per la ricostruzione *post* sisma Italia Centrale adottati dal Commissario nel corso

6 Con il termine "Enti del cratere sismico" ci si riferisce agli oltre cento enti locali coinvolti nella ricostruzione che coinvolge 140 Comuni, distribuiti tra Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo, colpiti dal sisma del Centro Italia nel 2016.

7 Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2025, n. 293, *"Approvazione di atti e procedure tipo, relativi alle diverse fasi procedimentali, per la semplificazione dello svolgimento delle funzioni della stazione appaltante nell'ambito della ricostruzione pubblica nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 e 2017. Aggiornamento al Correttivo 2024 del D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36"*.

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

del tempo, al bando-tipo sull'affidamento di servizi e forniture adottato dall'Autorità e a quello sui servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria posto in consultazione[9], nonché alla trattazione di talune problematiche ricorrenti nella fase esecutiva dei contratti.

Le sessioni di approfondimento sono state anche occasione per rispondere a quesiti ricorrenti concernenti problematiche applicative e operative poste dai Responsabili Unici di Progetto (RUP) e delle strutture che operano in prima linea nella gestione dei contratti per la ricostruzione pubblica.

12.3.2. Il Rapporto sul sisma 2025

In occasione del nono anniversario del sisma del 24 agosto 2016, l'Unità Operativa Speciale ha elaborato e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità un rapporto nel quale sono illustrati i dati più significativi dell'attività.

Fra questi è stato segnalato come, al mese di agosto, siano pervenute al controllo preventivo un totale di n. 1.147 diverse procedure di affidamento per un valore complessivo di quasi 2 miliardi di euro, pari a circa il 42,2% dell'ammontare degli investimenti di 4,6 miliardi di euro messi a disposizione dal Commissario, tra programmazione ordinaria e speciale.

L'attività è stata svolta al fine di evitare infiltrazioni criminose e malavitose, nell'ottica dell'affiancamento del Commissario straordinario, degli Uffici Speciali per la Ricostruzione e dei soggetti attuatori.

Le procedure di gara sono state sottoposte a verifica preventiva di ANAC, riducendo le possibilità di sviluppo di contenzioso e i tempi reali di ultimazione degli interventi.

12.4. LE ULTERIORI VIGILANZE COLLABORATIVE DELL'UNITÀ OPERATIVA SPECIALE

12.4.1. La manifestazione fieristica di Expo Osaka 2025

L'evento si è svolto dal 13 aprile al 13 ottobre 2025. Dall'inizio della collaborazione a tutto il 2025, in attuazione del Protocollo di vigilanza sottoscritto il 25 ottobre 2022, l'Unità Operativa Speciale ha esaminato n. 7 distinti affidamenti, per un valore totale di oltre 48 milioni di euro, unitamente ai *report* periodici contenenti dati sugli affidamenti soggetti a controlli *ex post* a campione, rilasciando un totale di n. 40 pareri.

Nel 2025 sono stati rilasciati n. 13 pareri, prevalentemente formulati con osservazioni, da recepirsi in autonomia da parte della stazione appaltante.

Tabella 12.9 | Expo 2025 Osaka: verifiche anno 2025

	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi[1]				Valore procedure (in euro)[2]
			numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Appalto integrato progettazione e costruzione Padiglione Italia	Esecuzione	6	2	1	3	-
2	*Project manager* e servizi connessi	Esecuzione	1	-	1	-	-
3	Servizio di organizzazione e produzione di eventi	Aggiudicazione	1	-	1	-	-
4	Adesione AQ servizi applicativi *cloud,* di *demand* e PMO[2]	Predisposizione documenti	1	-	1	-	1.194.811,06
5	*Report* e ulteriori attività	Altro	4	1	3	-	-
Totali			**13**	**3**	**7**	**3**	**1.194.811,06**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni, segnalazioni e altri pareri
[2] Nuove procedure avviate/verificate nell'anno 2025

Fonte ANAC

9 Si rinvia alla trattazione del paragrafo 9.1.2. di questa relazione.

Tabella 12.10 | Expo 2025 Osaka: dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2025

	Procedure verificate	Numero pareri emessi	Valore procedure (in euro)
1	Appalto integrato progettazione e costruzione Padiglione Italia	14	24.000.000,00
2	Somministrazione lavoro a tempo determinato e servizi connessi	5	4.320.539,54
3	*Project manager* e servizi connessi	6	920.000,00
4	Direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione	1	1.290.000,00
5	Servizi di sicurezza da remoto, di *compliance* e controllo	1	600.000,00
6	Servizio di organizzazione e produzione di eventi	4	15.806.539,00
7	Adesione AQ servizi applicativi cloud, di demand e PMO	1	1.194.811,06
8	*Report* e ulteriori attività	8	-
Totali		**40**	**€ 48.131.889,60**

Fonte ANAC

12.4.2. La bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio

L'attività di vigilanza collaborativa sulla bonifica e rigenerazione urbana del sito di Bagnoli-Coroglio ha comportato nel 2025 la verifica di n. 5 nuove procedure. Sono stati emessi n. 34 pareri, dei quali n. 27 con rilievi formulati, nella maggior parte dei casi recepiti o adeguatamente contro dedotti dal soggetto attuatore, Invitalia S.p.A.

Per quanto riguarda le fasi procedurali, n. 9 pareri hanno riguardato la predisposizione degli atti di gara mentre n. 16 pareri hanno interessato l'aggiudicazione e la fase esecutiva.

In tale ambito si annoverano anche i riscontri forniti in relazione a taluni interventi riguardanti lo svolgimento della 38ª edizione dell'America's Cup, che si svolgerà a Napoli nel 2027 nell'area di Bagnoli, ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 96/2025[10].

Tali riscontri sono stati formulati in considerazione del Protocollo di vigilanza attualmente in vigore sulla bonifica del sito di Bagnoli, che tuttavia non includeva gli interventi relativi all'America's Cup, dei quali l'Autorità è venuta a conoscenza solo in occasione della comunicazione, da parte del Commissario straordinario, degli esiti di un lungo contenzioso e dei connessi provvedimenti che si intendevano adottare. In ottica collaborativa, tenuto conto della rilevanza dell'intervento e dell'urgenza di procedere, sono state fornite alcune indicazioni, precisando tuttavia che le stesse non costituivano approvazione di atti adottandi o già adottati, in quanto riferite ad ambiti non sottoposti a vigilanza collaborativa e non condivisi preventivamente.

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

Tabella 12.11 | Bonifica Bagnoli-Coroglio: verifiche anno 2025

	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi[1]				Valore stimato (in euro)
			Numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Servizi di architettura e ingegneria delle infrastrutture, reti idriche, trasportistiche ed energetiche	Esecuzione	1	-	1	-	
2	Servizi di verifica di progetti definitivi ed esecutivi degli interventi di "bonifica, delle infrastrutture e del Parco Urbano"	Esecuzione	2	-	1	1	-
3	Lavori di "messa in sicurezza area di colmata a mare e delle acque di falda"	Altro	1	1	-	-	-
4	Appalto integrato per gli interventi di bonifica del Lotto I Fondiarie	Esecuzione	3	3	-	-	-
		Altro	1	-	1	-	-
5	Accordo quadro appalto integrato interventi bonifica "Parco Urbano", sedime infrastrutture e realizzazione infrastrutture	Esecuzione	5	4	1	-	-
		Altro	2	1	1	-	-
6	Fornitura energia elettrica nel complesso "Porta del Parco"	Altro	1	-	-	1	-
7	Servizi di conduzione e manutenzione ordinaria e riparativa impianti della "Porta del Parco" e edifici guardiania	Aggiudicazione	2	1	-	1	-
8	Lavori manutenzione straordinaria copertura "Porta del Parco"	Aggiudicazione	3	1	1	1	-
9	Servizi e indagini ambientali, geotecniche e archeologiche piano di caratterizzazione ambientale "unità d'intervento 1d_Borgo Coroglio, 1e1 e 1e2"[2]	Predisposizione documenti	2		1	1	264.110,01
10	Accordo quadro interventi di "messa in sicurezza e manutenzione delle aree perimetrali e interne al sin Bagnoli-Coroglio e esterne funzionali agli interventi"[2]	Predisposizione documenti	2	-	1	1	2.168.402,29
11	Servizi di conduzione dell'impianto di trattamento delle acque di falda a servizio della barriera idraulica[2]	Predisposizione documenti	2	-	2	-	408.254,88
12	Servizi tecnici professionali per il completamento delle procedure espropriative sulle unità d'intervento 1d_Borgo Coroglio, 1e1 e 1e2, 1a "intervento 9: *waterfront* pontile nord ed aree limitrofe"[2]	Predisposizione documenti	2	-	2	-	1.029.013,34
13	Servizio pulizia e derattizzazione presso la sede Invitalia S.p.A. ubicata nell'edificio "la Porta del Parco"[2]	Predisposizione documenti	1	-	1	-	528.234,44
14	Altri pareri, note e segnalazioni nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa	Altro	4	1	2	1	-
Totali			**34**	**12**	**15**	**7**	**4.398.014,96**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti
[2] Nuove procedure avviate/verificate nell'anno 2025

Fonte ANAC

Relativamente ai dati complessivi, dall'avvio della collaborazione avvenuto nel 2016 e fino al 31 dicembre 2025, sono state esaminate n. 57 procedure di affidamento, per un valore complessivo a base gara di quasi 468 milioni di euro, e sono stati emessi n. 318 pareri. Il contenzioso è stato praticamente assente, con soli due casi risalenti nel tempo, entrambi risolti in favore del soggetto attuatore Invitalia S.p.A.

Tabella 12.12 | **Bonifica Bagnoli-Coroglio: dal 19 maggio 2016 al 31 dicembre 2025**

	Procedure verificate	Numero pareri emessi[1]	Valore stimato (in euro)
1	Realizzazione piano di caratterizzazione	6	976.608,55
2	Manutenzione arenile nord	7	723.832,35
3	Lavori di "messa in sicurezza area di colmata a mare e delle acque di falda"	8	103.076,96
4	Convenzione con ARPAC	2	-
5	Accordo quadro servizi tecnici di supporto alla progettazione	16	800.000,00
6	Bonifica area *ex* Eternit	9	142.387,83
7	*Test* pilota per intervento di *biophytoremediation*	1	111.681,08
8	Progettazione messa in sicurezza falda	7	57.496,15
9	Analisi rischio sanitario-ambientale sito	6	135.000,00
10	Analisi di laboratorio indagini e sondaggi	6	1.645.894,68
11	Protezione aree cavalcavia	2	163.755,05
12	Validazione caratterizzazione Siti Interesse Nazionale	2	263.392,08
13	Convenzione stazione zoologica Dohrn	-	-
14	Progettazione interventi bonifica	10	19.020.056,86
15	Valutazione stato cavalcavia SMA	4	44.964,29
16	*Test* pilota tecnologie bonifica	6	1.976.673,07
17	Videosorveglianza sito	3	4.588.153,30
18	Messa in sicurezza area *ex* Morgan	5	2.274.913,22
19	Manutenzione area "Pinetina"	5	120.614,61
20	*Advisory* immobiliare	2	190.000,00
21	Supporto caratterizzazione area marino-costiera	1	36.720,00
22	*Advisory espropri*	2	115.000,00
23	Servizi protezione e controlli Siti Interesse Nazionale	8	3.553.881,54
24	Servizi *advisory* immobiliare ed espropri	6	329.600,00
25	Fornitura elettrica "Porta del Parco"	4	113.250,00
26	Pulizia "Porta del Parco"	6	152.412,72
27	Concessione "Porta del Parco"	2	-
28	Completamento bonifica area *ex* Eternit	10	19.987.569,46
29	Concorso idee paesaggio	16	5.123.842,94
30	Forniture *software-hardware* "Porta del Parco"	4	46.805,00
31	Monitoraggio ambientale area *ex* Eternit	7	219.224,25

	Procedure verificate	Numero pareri emessi[1]	Valore stimato (in euro)
32	Accordo *By-pass*	3	59.864,02
33	Servizi di architettura e ingegneria delle infrastrutture, reti idriche, trasportistiche ed energetiche	9	3.933.246,26
34	Manutenzione Impianti "Porta del Parco"	6	982.902,38
35	Servizi di verifica Progetto bonifica "Lotto Fondiarie"	7	484.700,08
36	Progetto copertura "Porta del Parco"	6	140.090,32
37	Fornitura *Laser scanner*	3	51.819,04
38	Accordo quadro manutenzione Aree Perimetrali	3	1.662.999,89
39	Progetto bonifica arenili nord sud	9	17.373.458,36
40	Servizi di verifica di progetti definitivi ed esecutivi degli interventi di "bonifica, delle infrastrutture e del Parco Urbano"	9	6.077.387,34
41	Lavori sicurezza falda	6	1.797.544,67
42	Accordo quadro indagini	5	2.741.707,43
43	Servizi *Bio-Phytoremedation*	2	99.000,00
44	Appalto integrato bonifica "Parco dello sport"	5	14.935.402,13
45	Appalto integrato per gli interventi di bonifica del "Lotto I Fondiarie"	10	58.795.788,78
46	Servizi manutenzione immobile via Coroglio	5	138.032,15
47	Accordo quadro appalto integrato interventi bonifica "Parco Urbano", sedime infrastrutture e realizzazione infrastrutture	14	282.348.490,18
48	Fornitura energia elettrica nel complesso "La Porta del Parco"	4	250.000,00
49	Servizi pulizia e derattizzazione edificio "La Porta del Parco"	4	137.327,06
50	Servizi operativi privati di protezione e controllo	6	3.230.778,09
51	Servizi di conduzione e manutenzione ordinaria e riparativa impianti della "Porta del Parco" e edifici guardiania	7	638.493,39
52	Lavori manutenzione straordinaria copertura "Porta del Parco"	6	4.635.805,16
53	Servizi e indagini ambientali, geotecniche e archeologiche piano di caratterizzazione ambientale "unità d'intervento 1d_Borgo Coroglio, 1e1 e 1e2"	2	264.110,01
54	Accordo quadro interventi di "messa in sicurezza e manutenzione delle aree perimetrali e interne al Sito Interesse nazionale Bagnoli-Coroglio e esterne funzionali agli interventi"	2	2.168.402,29
55	Servizi di conduzione dell'impianto di trattamento delle acque di falda a servizio della barriera idraulica	2	408.254,88
56	Servizi tecnici professionali per il completamento delle procedure espropriative sulle unità d'intervento 1d_Borgo Coroglio, 1e1 e 1e2, 1a "intervento 9: *waterfront* pontile nord ed aree limitrofe"	2	1.029.013,34
57	Servizio pulizia e derattizzazione presso la sede Invitalia ubicata nell'edificio "Porta del Parco"	1	528.234,44
58	Altri pareri, note e segnalazioni	7	
Totali		**318**	**467.929.657,68**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti

Fonte ANAC

12.4.3. La ricostruzione nell'Isola di Ischia

Il 2025 ha visto il rinnovo del Protocollo di vigilanza collaborativa per la ricostruzione nell'Isola di Ischia, sottoscritto tra l'Autorità e il Commissario, nel mese di settembre 2025.

Le attività sono state svolte sia dall'ufficio di vigilanza collaborativa dell'Autorità, incaricati delle verifiche preventive sulle procedure di affidamento, sia dall'Unità Operativa Speciale, cui compete il controllo a campione delle procedure *ex post* sulla base dei *report* riepilogativi degli affidamenti.

In questo secondo ambito, nel 2025, l'attività si è focalizzata sull'incrocio dei dati e delle informazioni di monitoraggio della piattaforma commissariale con quelle disponibili nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'Autorità, sulla segnalazione di possibili criticità in relazione a specifici affidamenti, in particolare esperiti con procedure di somma urgenza e riguardanti gli interventi per la messa in sicurezza, e sull'approfondimento della posizione di soggetti pubblici, in particolare i RUP, e gli operatori economici affidatari delle procedure.

L'attività ha richiesto un notevole impegno, generando al 31 dicembre 2025, un totale complessivo di n. 50 pareri, di cui n.15 riferiti all'anno 2025.

Tabella 12.13 | Emergenza e ricostruzione Ischia: verifiche anno 2025

Procedure verificate	Pareri emessi			
	numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi
Pareri sui *report*, ordinanze, note e segnalazioni nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa	15	6	6	3
Totali	**15**	**6**	**6**	**3**

Fonte ANAC

Tabella 12.14 | Emergenza e ricostruzione Ischia: dal 3 aprile 2023 al 31 dicembre 2025

Procedure verificate	Numero pareri emessi
Pareri sui *report*, ordinanze, note e segnalazioni nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa	50
Totali	**50**

Fonte ANAC

12.4.4. La ricostruzione nelle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche

Anche rispetto all'emergenza relativa alle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, nel mese di settembre 2025 è stato rinnovato il Protocollo di vigilanza collaborativa tra l'Autorità e il Commissario straordinario.

In analogia a quanto previsto nell'accordo per il controllo sulle procedure per l'emergenza e ricostruzione dell'Isola di Ischia, le attività sono svolte congiuntamente all'ufficio per la vigilanza collaborativa, con l'Unità Operativa Speciale incaricata di eseguire il controllo a campione delle procedure *ex post*.

Al riguardo, sul finire del 2025, si sono tenuti alcuni incontri finalizzati a fornire all'Unità Operativa Speciale i dati riguardanti gli interventi finanziati dal Commissario, utili per lo svolgimento dei controlli di competenza. L'esame dei dati forniti si è svolto alla fine dell'anno 2025, pertanto gli esiti delle prime attività di verifica e controllo sono previsti a partire dai primi mesi del 2026.

12.5. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE

Le misure straordinarie di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 sono strumenti di natura amministrativa, che si affiancano alle sanzioni di carattere penale, e sono rivolti esclusivamente alla persona giuridica.

In particolare, si rivolgono all'impresa aggiudicataria di un contratto pubblico, anche nella veste di contrante generale, e all'impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale, in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992[11], che viene coinvolta in un procedimento penale, in relazione alle ipotesi delittuose previste dalla norma o in situazioni rilevate anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite, eventi criminali connessi ad un contratto pubblico (appalto o concessione) o ad un accordo contrattuale.

In particolare, le misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione che il Prefetto può disporre, su proposta del Presidente dell'Autorità, sono le seguenti:

- l'ordine di rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto in un procedimento penale per i reati di cui al citato articolo 32, finalizzato ad evitare che la predetta persona fisica possa ancora incidere sulle scelte gestionali dell'operatore economico;
- la straordinaria e temporanea gestione del contratto, acquisito presuntivamente in maniera illecita, con il conseguente accantonamento degli utili in un apposito fondo. In tal caso, l'accantonamento è una misura accessoria alla straordinaria e temporanea gestione, finalizzata a garantire che l'esecuzione del rapporto negoziale si svolga sotto un presidio di legalità;
- il sostegno e monitoraggio dell'impresa, finalizzato a promuovere l'adozione di misure tecnico- organizzative in grado di prevenire la commissione di ulteriori reati di matrice corruttiva;
- l'ordine rivolto alla stazione appaltante di disporre i pagamenti all'operatore economico, al netto dell'utile derivante dalla conclusione del contratto, quantificato nella misura del 10% del corrispettivo, da accantonare anch'esso in un apposito fondo, finalizzato ad evitare che l'impresa percepisca un utile dall'attività criminosa.

La misura dell'ordine di rinnovo degli organi sociali non ha avuto, in concreto, un apprezzabile margine di applicazione, in quanto, nella maggior parte dei casi esaminati, l'operatore economico aveva già provveduto autonomamente alla sostituzione della persona fisica coinvolta nel procedimento penale, o perché costretto a seguito dell'adozione di misure cautelari personali disposte nei confronti dell'indagato o perché ha cercato di evitare, in tal modo, l'adozione delle altre misure straordinarie.

Il ricorso alla straordinaria e temporanea gestione è avvenuto per far fronte alle situazioni più gravi, nelle quali, per un verso, si è riscontrato un maggiore coinvolgimento della *governance* dell'operatore economico nella vicenda penale e, per altro verso, si è avvertita la necessità di assicurare la corretta esecuzione dell'opera o del servizio.

L'adozione di questa misura consente, infatti, di portare a termine la commessa pubblica, acquisita illecitamente, sotto un presidio di legalità. Tale misura si è rivelata particolarmente efficace nel settore dei servizi pubblici sia in quanto ha consentito di garantire la continuità di attività essenziali sia per sollecitare la stazione appaltante alla ricerca di un nuovo contraente. Tuttavia, si rileva che, in alcuni casi, l'accantonamento dell'utile ha influito negativamente sul bilancio dell'operatore economico.

La misura del sostegno e del monitoraggio è stata disposta, invece, nelle ipotesi di minore compromissione dell'operatore economico - ossia quando sono stati coinvolti soggetti, diversi dagli amministratori o dai legali rappresentanti dell'impresa, comunque in grado di influenzarne l'operato, per la posizione o il ruolo ricoperti all'interno della stessa - o nelle situazioni in cui, pur non riscontrandosi, nel complesso, la sistematicità dei fenomeni corruttivi, si è ritenuto necessario costituire un presidio di legalità per il completo recupero dell'impresa nel mercato.

11 Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, "*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*".

L'Autorità ha ritenuto di valorizzare tale misura, proponendone sempre più frequentemente il ricorso, sebbene la sua applicazione, in base alla formulazione letterale dell'articolo 32, comma 8, del decreto-legge n. 90/2014[12], appaia residuale in quanto essa si caratterizza per produrre effetti positivi al di là del singolo appalto che ne ha determinato l'adozione. Tale strumento consente, infatti, di attuare una virtuosa revisione sotto il profilo organizzativo e gestionale dell'impresa nel suo complesso, in ottica di recupero e a garanzia della legalità nell'esecuzione, non soltanto del "contratto inquinato", ma anche di tutti i contratti in corso e di potenziale futura esecuzione.

L'orientamento espresso in tal senso dall'Autorità ha trovato conferma nella legge n. 156/2021[13] che ha enfatizzato la natura cautelare della misura in esame, preordinata a ricondurre la gestione complessiva dell'azienda sotto il canone di legalità e trasparenza, prevedendo espressamente che quest'ultima possa essere applicata anche laddove sia stato concluso e interamente eseguito il contratto oggetto del procedimento penale.

12.6. I DATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

Analizzando i dati sull'attività svolta, con riguardo al periodo 2021-2025, risulta che, nell'ambito dei contratti pubblici, dei n. 335 operatori economici interessati, alcuni sono stati coinvolti in reati di corruzione, altri sono soggetti nei confronti dei quali vi è stato l'esercizio dell'azione penale per reati corruttivi e per gli altri illeciti previsti dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014.

In ciascuna vicenda sono implicati quanto meno un soggetto privato e un funzionario pubblico, pertanto, nel complesso, è possibile affermare che il numero di soggetti/persone fisiche coinvolti sia non meno di n. 660, anche se il numero effettivo è certamente superiore, atteso che, nella maggior parte dei casi, risultano coinvolti in sede penale molteplici soggetti in qualità di pubblici ufficiali, corruttori, intermediari o facilitatori.

In numerose circostanze, si è verificato che il compenso per l'asservimento delle funzioni pubbliche agli interessi privati ha assunto la forma della dazione di denaro, mentre in altre occasioni il corrispettivo è stato elargito sotto varie forme di altre utilità quali promesse di assunzioni e consulenze fittizie associate a false fatturazioni.

Tali informazioni sono desumibili dalle articolate e dettagliate note informative fornite dal Nucleo di Collegamento della Guardia di Finanza operante presso l'Autorità.

Tabella 12.15 | Attività *ex* articolo 32, decreto-legge n. 90/2014: periodo 2021-2025

Attività	2021	2022	2023	2024	2025	Totale 2021-2025
Procedimenti in corso al 31.12.2025	-	-	-	-	4	4
Procedimenti conclusi con proposta al Prefetto di applicazione di misure straordinarie	5	4	3	1	6	19
Procedimenti conclusi con archiviazione a seguito di contraddittorio con l'operatore economico	1	3	5	2	10	21
Procedimenti conclusi con archiviazione con impegno da parte dell'operatore economico	2	1	2	1	-	6
***Sub* totale procedimenti istruttori**	**8**	**8**	**10**	**4**	**16**	**46**
Definizione del caso in preistruttoria	34	39	86	37	76	272
Pareri rilasciati	**32**	**33**	**15**	**17**	**12**	**109**

Fonte ANAC

12 Ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto-legge n. 90/2014: *"Nel caso in cui le indagini di cui al comma 1 riguardino componenti di organi societari diversi da quelli di cui al medesimo comma è disposta la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa. Il Prefetto provvede, con decreto, adottato secondo le modalità di cui al comma 2, alla nomina di uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'art. 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa. A tal fine, gli esperti forniscono all'impresa prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo"*.

13 Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, *"Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali"*, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

Queste ultime recano un fondamentale patrimonio informativo concernente accertamenti, analisi, visure societarie, dati di ogni operatore economico attenzionato ed una sintesi della vicenda penale utile a valutare i presupposti per l'eventuale attivazione delle misure *ex* articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014.

L'attività istruttoria, sia essa propedeutica che successiva all'avvio di un procedimento per la formulazione di una proposta di misure straordinarie, risulta particolarmente articolata e onerosa per la complessità delle valutazioni richieste che implicano la necessità di ricostruire la reale situazione dell'impresa interessata, con un'analisi approfondita e non meramente formale dell'organizzazione aziendale, delle effettive responsabilità dei soggetti apicali e operativi, delle modalità di funzionamento dell'impresa stessa e della sua concreta capacità di operare nel rispetto dei principi di legalità e correttezza.

Da tale accurata analisi e valutazione ne consegue, poi, l'individuazione della misura più adeguata e proporzionata, idonea non solo a tutelare l'interesse pubblico e la regolarità dell'azione amministrativa, ma anche a favorire il recupero dell'impresa sul mercato.

A tale attività si aggiungono frequenti interlocuzioni preliminari con altri uffici dell'Autorità e con soggetti esterni, segnatamente le Prefetture e le stazioni appaltanti aggiudicatrici dei contratti oggetto di esame, nonché le istruttorie, anche a garanzia del contraddittorio in termini di partecipazione al procedimento, tramite accessi agli atti, presentazione di memorie difensive e svolgimento di audizioni, nei casi di apertura del procedimento.

Le complesse attività descritte hanno ricadute positive anche laddove il procedimento viene concluso con un'archiviazione poiché l'operatore economico viene sollecitato ad intraprendere, anche autonomamente, iniziative volte al ripristino della legalità e della correttezza nell'ambito della propria organizzazione e nella gestione della partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, quali ad esempio: l'implementazione e l'aggiornamento dei modelli di amministrazione e gestione di cui al decreto legislativo n. 231/2001[14]; la nomina di un organismo di vigilanza, con il compito, tra l'altro, di garantire l'effettiva applicazione del predetto modello; l'adozione di procedure interne per la segregazione delle funzioni e per i rapporti con la pubblica amministrazione; l'implementazione delle certificazioni ISO, in particolare la 37001 in materia di prevenzione della corruzione.

L'esperienza operativa maturata ha, infatti, evidenziato che il potere di proposta della misura straordinaria ha una valenza intrinseca, infatti, già l'avvio del procedimento stimola l'operatore economico interessato ad attivarsi al fine di adottare misure, eventualmente ulteriori rispetto a quelle già intraprese a seguito dei fatti penali, molto spesso idonee a riportare l'impresa coinvolta su un sentiero di pieno recupero della legalità.

In molti casi, le iniziative complessivamente intraprese sono risultate idonee, da un lato, a dimostrare la concreta dissociazione dell'operatore economico dai fatti corruttivi e dai soggetti coinvolti e, dall'altro, a introdurre efficaci presidi di anticorruzione, con la conseguenza che spesso il procedimento si è concluso con l'archiviazione ovvero con un impegno assunto dall'operatore economico a completare o rafforzare le azioni già poste in essere, e, più in generale, con la previsione di una misura più blanda rispetto a quella che sarebbe stata avanzata in assenza di adeguate iniziative.

Lo svolgimento dell'attività istruttoria nei confronti delle numerose imprese, segnalate dal Nucleo della Guardia di Finanza, ha portato all'attivazione del procedimento *ex* articolo 32, decreto-legge n. 90/2014, nei casi in cui si siano riscontrati i presupposti previsti dalla norma e le condizioni indicate dalle *"Disposizioni per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'Anac di adozione delle misure straordinarie ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, e s.m.i."* adottate il 16 settembre 2022 (di seguito Disposizioni).

In tutti gli altri casi, l'attività istruttoria, svolta attraverso l'analisi degli elementi informativi disponibili, della vicenda penale e della complessiva situazione dell'operatore economico, dei contratti indiziati e di quelli eventualmente ancora in corso contratti, nonché dei precedenti su fattispecie analoghe, ha consentito di escludere i presupposti per l'applicazione delle predette misure, disponendo, quindi, l'archiviazione in preistruttoria ai sensi dell'articolo 6, commi 2 e 3, delle citate Disposizioni, tramite apposita relazione.

14 Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"*.

Nel complesso, su un totale di n. 335 operatori economici esaminati, per n. 46 di essi è stato definito il procedimento finalizzato alla formulazione dell'eventuale proposta di misura straordinaria al Prefetto competente, per n. 272 la posizione è stata definita in preistruttoria, per n. 4 casi le istruttorie sono ancora in corso, mentre per i restanti n. 13 casi la valutazione della posizione è ancora in corso.

La definizione in preistruttoria, senza attivazione di un procedimento in contradditorio con l'operatore economico, consegue all'accertata assenza dei presupposti oggettivi e/o soggettivi quali fattispecie di reato non rientranti nel perimetro dell'articolo 32, in caso di assenza di un contratto pubblico o di un operatore economico aggiudicatario di un contratto pubblico, o se è stato accertato un difetto del requisito della gravità dei fatti sulla base degli atti penali forniti all'Autorità giudiziaria.

In taluni casi, ai fini della definizione in preistruttoria, è risultata decisiva l'applicazione di altre misure quali la risoluzione del contratto da parte della stazione appaltante, il controllo giudiziario *ex* articolo 34-*bis*, decreto legislativo n. 159/2011[15], c.d. Codice antimafia, o la misura della temporanea gestione *ex* articolo 32, comma 10, a seguito di interdittiva antimafia nei casi di procedimenti penali comprendenti anche reati di tipo mafioso.

Come si evince dalla tabella 12.15, dei n. 46 casi definiti a seguito di istruttoria:

- n. 19 hanno dato luogo alla proposta di una delle misure straordinarie previsti dall'articolo 32;
- n. 21 sono stati archiviati, in quanto l'operatore economico interessato ha nel frattempo intrapreso misure concrete e adeguate di prevenzione e dissociazione rispetto ai fatti e ai soggetti coinvolti;
- n. 6 si sono conclusi con archiviazione a seguito di istruttoria e contraddittorio con l'operatore economico, con impegno dello stesso a completare le misure e le azioni già intraprese.

Dei predetti n. 46 casi, n. 16 si riferiscono ad attività svolte nel 2025, di cui: n. 6 hanno generato una proposta di misura straordinaria - segnatamente la misura del sostegno e monitoraggio di cui all'articolo 32, comma 8, decreto-legge, n. 90/2014 - adottata nei confronti di imprese coinvolte in indagini in varie zone del Paese, e, in particolare, nelle Città di Pescara, Salerno, Taranto e Venezia; n. 10 sono stati oggetto di archiviazione a seguito di istruttoria. Inoltre, sempre nell'anno 2025, si sono registrati, n. 76 casi di definizione in preistruttoria ai sensi dell'articolo 6, commi 2 e 3, delle Disposizioni; n. 4 sono, infine, le istruttorie ancora in corso.

Particolarmente rilevante è stata, altresì, l'attività di interlocuzione con le Prefetture, nell'attività istruttoria di valutazione delle proposte formulate dal Presidente dell'Autorità, nonché nella gestione quotidiana delle stesse, anche rispetto a quesiti e problematiche poste dai commissari ed esperti nominati dal Prefetto.

L'attività consultiva, dal 2021 al 2025, ha generato il rilascio di n. 109 pareri, di cui n. 12 afferenti al 2025, in taluni casi comprendenti anche indirizzi formulati alle stazioni appaltanti. Tra le definizioni dei casi in istruttoria (n. 16) e in preistruttoria (n. 76), nel 2025 l'Autorità ha complessivamente trattato la posizione di n. 92 distinti operatori economici.

12.7. LA COLLABORAZIONE CON IL MINISTERO DELL'INTERNO E CON LE PREFETTURE

La necessità di fornire orientamenti interpretativi alle Prefetture ha indotto ANAC ed il Ministero dell'Interno, in uno spirito di proficua collaborazione interistituzionale, a elaborare congiuntamente delle Linee guida[16] nel periodo 2014-2018, e a operare in costante sinergia per la corretta e omogenea applicazione delle misure straordinarie.

Nel solco di tale approccio collaborativo, l'Autorità, da ultimo, ha fornito supporto all'interno di un apposito gruppo di lavoro per l'individuazione dei criteri utili alla definizione dei compensi per gli esperti nomina-

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

16 In particolare, si tratta delle: *Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa,* del 15 luglio 2014; *Seconde Linee Guida per l'applicazione delle Misure Straordinarie di Gestione, Sostegno e Monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia,* del 27 gennaio 2015; *Terze Linee Guida per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare ai Commissari nominati dal Prefetto ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 10 del Decreto-legge n. 90/2014, nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia,* del 25 gennaio 2016; *Quarte Linee Guida per l'applicazione dell'articolo 32, commi 2-bis e 10 del Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, alle imprese che esercitano attività sanitaria per conto del servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502,* del 4 agosto 2016; *Quinte Linee Guida per la gestione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti alla misura di straordinaria gestione ai sensi dell'art. 32 del Decreto-legge 90/2014*, del 16 ottobre 2018.

ti nell'ambito dell'istituto della prevenzione collaborativa antimafia *ex* articolo 94-*bis*, decreto legislativo n. 159/2011.

Sempre in tale ottica, su richiesta di alcune Prefetture, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito ad alcune questioni interpretative sorte con riferimento all'applicazione dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014. Le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità hanno riguardato temi eterogenei, includendo, tra gli altri, l'applicazione delle clausole risolutive espresse contenute nei protocolli di legalità e i presupposti per la revoca/cessazione della misura straordinaria.

In via collaborativa e con l'obiettivo di promuovere il perseguimento della legalità nelle scelte amministrative e la tutela delle risorse pubbliche, l'Autorità ha, altresì, fornito indicazioni e indirizzi interpretativi a talune stazioni appaltanti finalizzate a valutare, *a latere* delle eventuali misure straordinarie attivabili, alcune specifiche situazioni afferenti ad operatori economici coinvolti in episodi corruttivi e a contratti in corso di affidamento o esecuzione.

12.7.1. Il compenso degli esperti nella prevenzione collaborativa

Come anticipato, nel corso del 2025, l'Autorità ha partecipato ai lavori del Gruppo di Lavoro Interdisciplinare, coordinato dal Ministero dell'Interno, finalizzato a definire le modalità di calcolo dei compensi degli esperti nominati ai sensi dell'articolo 94-*bis*, decreto legislativo n. 159/2011.

Il Gruppo, costituito con i provvedimenti del Ministero dell'Interno del 31 marzo e del 29 aprile 2025, ha visto la partecipazione di professionalità del settore, di esperti e cultori della materia oltre che di alcuni rappresentanti delle Prefetture, del Gabinetto del Ministro dell'Interno, di ANAC e del Comando Generale della Guardia di Finanza.

L'obiettivo è stato quello di pervenire ad una corretta individuazione delle modalità di calcolo, dirimendo questioni preliminari fondamentali riguardanti la valutazione del c.d. complesso aziendale quale valore base per il calcolo stesso e i criteri da applicare per il computo del compenso, tenendo conto della funzione e dei compiti svolti dagli esperti.

In tale contesto, i rappresentanti dell'Autorità hanno fornito un apporto in termini di illustrazione delle analogie tra l'istituto della prevenzione collaborativa antimafia e la misura del sostegno e monitoraggio *ex* articolo 32, comma 8, decreto-legge n. 90/2014, nonché di contenuti previsti nelle Terze Linee Guida, per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare agli amministratori ed esperti nominati dal Prefetto nell'ambito della prevenzione anticorruzione ed antimafia.

L'attività si è conclusa con il decreto del Ministro dell'Interno del 2 ottobre 2025[17], che approva l'atto di indirizzo riguardante le modalità di quantificazione del compenso degli esperti nominati dal Prefetto ai sensi dell'articolo 94-*bis* del Codice antimafia.

12.8. LE ATTIVITÀ DI SUPPORTO

12.8.1. La revoca della straordinaria e temporanea gestione

Nel corso del 2025, è stato richiesto l'orientamento di ANAC in merito alla possibilità di revoca della misura della straordinaria e temporanea gestione, sulla base degli elementi rappresentati dall'impresa interessata.

Nel caso posto all'esame dell'Autorità risultava che l'istanza di revoca da parte dell'impresa era motivata dall'intervenuta assoluzione, con sentenza irrevocabile, di un soggetto che all'epoca dei fatti ricopriva la carica di legale rappresentante dell'operatore economico destinatario della misura straordinaria. Al contempo, veniva in rilievo che l'operatore in questione risultava formalmente amministrato da altro soggetto, imputato anch'egli nell'ambito del medesimo procedimento penale, la cui posizione era stata però definita con sentenza di condanna non definitiva.

17 Decreto del Ministero dell'Interno del 2 ottobre 2025, recante *"Approvazione dell'atto di indirizzo riguardante le modalità di quantificazione del compenso degli esperti nominati dal Prefetto ai sensi dell'art. 94 bis del codice antimafia".*

Con parere del mese di dicembre 2025, ANAC ha preliminarmente rappresentato che, per effetto dell'articolo 32, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, il Prefetto revoca la misura nel caso in cui sopravvenga un provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa, richiamando poi il contenuto delle Prime Linee Guida - le quali chiariscono quali ipotesi contemplano la possibilità che la revoca del provvedimento prefettizio possa essere disposta nell'esercizio del generale potere di autotutela *ex* articolo 21-*quinquies* della legge, n. 241/1990[18] o anche nel caso in cui l'Autorità giudiziaria adotti un provvedimento che escluda ipotesi di responsabilità dell'operatore economico nelle vicende che hanno dato luogo alla misura straordinaria - e le Quinte Linee Guida - che evidenziano che un provvedimento giudiziale definitivo che dispone l'archiviazione del procedimento penale o che esclude qualunque responsabilità del soggetto coinvolto, comporta senza dubbio la revoca del commissariamento, mentre in tutte le altre ipotesi si rende necessario procedere ad una valutazione discrezionale delle circostanze concrete per verificare se i provvedimenti sopravvenuti incidano sul profilo di responsabilità addebitato all'impresa o che esso si sia comunque attenuato al di sotto della soglia di certezza o gravità richiesta dal comma 1 dell'articolo 32.

Nel merito, quindi, l'Autorità si è espressa chiarendo che la sentenza di assoluzione non risultava rilevante ai fini dell'invocata revoca in quanto riferita a vicende penali riguardanti un appalto diverso da quello oggetto di commissariamento *ex* articolo 32, mentre assumeva particolare valenza la sopravvenuta condanna, ancorché non definitiva, dell'amministratore in carica.

12.8.2. I patti di legalità, la continuità dei requisiti e la clausola risolutiva espressa

Altri pareri di particolare interesse per i riflessi sulla fase esecutiva del contratto, sono stati quelli resi in relazione alla continuità nel possesso dei requisiti di ordine generale di cui agli articoli 94 e seguenti del Codice dei contratti e della clausola risolutiva espressa contenuta nei protocolli di legalità.

Con riferimento a quest'ultima tematica, si segnala il parere emesso nel mese di maggio 2025 che, nel confermare quanto già evidenziato nel precedente parere del mese di novembre 2024, ha rappresentato che le clausole risolutive espresse trovano applicazione soltanto ai contratti a cui sono apposte.

Infatti, in coerenza con quanto espresso sulla natura giuridica dei protocolli di legalità - strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico - in cui è stato precisato che l'applicazione degli stessi deve essere coerente con il principio comunitario di proporzionalità[19], analogamente, si è evidenziato che ciascuna stazione appaltante può avvalersi della clausola risolutiva espressa ivi contenuta, unicamente in relazione al contratto in cui essa è apposta e purché la stessa risulti interessata, in fase di aggiudicazione o in fase di esecuzione, dalle condotte delittuose espressamente contemplate dalla clausola oggetto di accertamento in sede penale.

La precisazione si è resa opportuna poiché l'analisi del caso di specie indicava l'esistenza di plurimi accordi corruttivi tra esponenti pubblici ed imprenditori. Pertanto, l'ente pubblico poteva invocare l'attivazione della clausola risolutiva espressa esclusivamente con riferimento a quelle procedure per le quali aveva assunto il ruolo di stazione appaltante e in riferimento a quei contratti incisi dalle condotte corruttive oggetto del procedimento penale.

Si è al contempo evidenziato che, per tutti gli altri contratti eventualmente in corso di esecuzione con gli operatori economici coinvolti nel giudizio penale, ma non incisi dalle condotte illecite in esame, l'ente, in qualità di stazione appaltante, era chiamato a verificare in capo ai singoli appaltatori e subappaltatori il mantenimento dei requisiti di partecipazione, già verificati ai fini della stipula del contratto.

Al riguardo, si è richiamata anche la sentenza n. 7/2024 del Consiglio di Stato[20], che si è espressa, in vigenza del decreto legislativo n. 50/2016[21], sul principio di continuità dei requisiti di partecipazione, ribadendo la necessità che gli stessi siano posseduti dal concorrente a partire dal momento della presentazione dell'offerta, sino alla stipula del contratto e fino al completo adempimento dell'obbligazione contrattuale, precisando, altresì, che la stazione appaltante ha il dovere di accertare, con riguardo all'intero periodo, la sussistenza dei

18 Legge 7 agosto 1990, n. 241, *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*.
19 Si veda, in materia, la Delibera ANAC n. 1120 del 22 dicembre 2020 avente ad oggetto *"Richiesta di parere del Ministero della Difesa in merito alle novità introdotte dal decreto-legge 16/7/2020 n. 76, convertito con legge 11/9/2020 n. 120, in materia di patti di integrità"*.
20 Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 24 aprile 2024, n. 7.
21 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici"*.

requisiti, così come il concorrente ha l'onere di dichiararne l'eventuale carenza. Tale orientamento interpretativo ha trovato conferma nelle disposizioni dell'attuale Codice dei contratti pubblici.

Sempre con riferimento al principio di continuità dei requisiti, un'altra questione trattata dall'Autorità con due pareri, emessi nei mesi di luglio e novembre 2025, ha riguardato un quesito sottoposto da una centrale di committenza in merito agli effetti della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, c.d. sentenza di patteggiamento, emessa in capo all'amministratore di fatto di un operatore economico aggiudicatario di vari accordi quadro.

Sotto un primo profilo, si è evidenziato come la stazione appaltante sia chiamata a valutare le risultanze della sentenza di patteggiamento quale fattispecie di possibile grave illecito professionale e le eventuali misure di *self cleaning* adottate dall'operatore economico.

Sul punto si è rappresentato che l'attuale articolo 94, comma 1, decreto legislativo n. 36/2023, a differenza del previgente articolo 80, decreto legislativo n. 50/2016, non fa riferimento alla sentenza irrevocabile di patteggiamento come causa di esclusione automatica - ma solo alla condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile - e che, dal combinato disposto dell'articolo 95, comma 1, lettera e), e dell'articolo 98, comma 3, lettera g), nonché comma 6, lettera g), del decreto legislativo n. 36/2023, risulta che la sentenza non irrevocabile di patteggiamento, per uno dei reati di cui all'articolo 94, comma 1, è mezzo di prova adeguato a dimostrare un grave illecito professionale[22].

È stata poi precisata l'efficacia giuridica della sentenza irrevocabile di patteggiamento, non contemplata dal legislatore né tra le cause di esclusione automatica né tra quelle di esclusione non automatica.

Seguendo il condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa, è stato rappresentato che la sentenza irrevocabile di patteggiamento (per uno dei reati di cui all'articolo 94, comma 1, commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 94, comma 3) ha la medesima efficacia della sentenza non irrevocabile di patteggiamento e, pertanto, al pari di quest'ultima può essere discrezionalmente apprezzata dalla stazione appaltante quale ipotesi di grave illecito professionale.

Un secondo profilo ha riguardato il perimetro di operatività delle misure straordinarie. In particolare, si è evidenziato che il potere in esame può legittimamente essere esercitato se la condotta oggetto di accertamento in sede penale sia riferibile, anche in via presuntiva, all'operatore economico nei cui confronti si vorrebbero adottare le misure straordinarie in parola e che tale operatore sia risultato aggiudicatario proprio di quella commessa pubblica incisa da eventi criminali o comunque da situazioni anomale.

Come, infatti, anticipato nel paragrafo 12.2. di questa relazione, le misure previste dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 non si rivolgono alla persona fisica imputata/condannata nel procedimento penale, bensì all'operatore economico/persona giuridica, aggiudicatario di contratti pubblici, coinvolto nella vicenda penale, nella sua specifica configurazione imprenditoriale, passibile anche di responsabilità per illecito amministrativo dipendente da reato ai sensi del citato decreto legislativo n. 231/2001, al fine di costituire presidi di legalità e di garanzia per la corretta esecuzione dei contratti pubblici.

In un ulteriore caso, l'Autorità, con parere del mese di maggio 2025, ha fornito indicazioni ad un Comune sull'opportunità o meno di procedere alla stipula con l'operatore economico di un contratto diverso rispetto a quello oggetto di indagine penale.

In tale sede è stato rappresentato che i provvedimenti adottati nei confronti degli esponenti dell'operatore economico nell'ambito del procedimento penale costituiscono elemento sintomatico della sussistenza di un grave illecito professionale ai sensi dell'articolo 98, comma 3, lettera g), del Codice dei contratti pubblici, la cui valutazione, ai fini dell'accertamento dell'integrità dell'operatore economico, è rimessa in via esclusiva e autonoma alla stazione appaltante, chiamata a tener conto della specifica incidenza dei fatti sull'idoneità dello stesso a garantire la corretta esecuzione della commessa.

La predetta valutazione, pur potendo basarsi su circostanze comuni a quelli considerate dall'Autorità nell'ambito del procedimento *ex* articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, conserva un carattere autonomo e indi-

22 Si ricorda che il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, *"Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"*, c.d. Riforma Cartabia, al fine di incentivare l'utilizzo del rito del patteggiamento, in un'ottica deflattiva del contenzioso, ha limitato l'efficacia *extra* penale della sentenza *ex* articolo 444, comma 2, del Codice di procedura penale, laddove non siano comminate pene accessorie.

pendente rispetto a quella condotta da ANAC, che persegue finalità generali di prevenzione e tutela della legalità nel sistema degli appalti pubblici. Nel parere, si è, quindi, precisato che gli eventuali provvedimenti assunti da ANAC non hanno comunque effetti su contratti diversi da quello direttamente coinvolto dai fatti contestati.

Nel rimettere alla stazione appaltante la valutazione del caso, è stato anche osservato che la sostituzione del legale rappresentante, successivamente all'adozione, nei suoi confronti, della misura interdittiva del divieto di esercitare uffici direttivi nell'impresa, costituisce un atto dovuto per l'impresa stessa, che non può mantenere nella propria compagine sociale chi è sottoposto a tale divieto. È stato, pertanto, evidenziato che tale misura di dissociazione non può considerarsi spontanea e tempestiva ed è comunque insufficiente a dimostrare la volontà dell'impresa di intraprendere un percorso virtuoso di ritorno alla legalità.

In conclusione, si è invitata la stazione appaltante a procedere alle valutazioni in ordine all'affidabilità dell'impresa secondo i criteri direttivi stabiliti dall'articolo 95 e seguenti del Codice dei contratti, avendo cura di verificare e valutare a tal fine anche la completezza delle dichiarazioni rese sede in gara in ordine alla sussistenza del citato procedimento penale.

13 LA VIGILANZA COLLABORATIVA

13.1. L'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO DA OLTRE DIECI ANNI

La vigilanza collaborativa è lo strumento attraverso il quale ANAC ha, nel tempo, consolidato la forma più diretta e rapida di affiancamento e supporto nei riguardi delle stazioni appaltanti, superando il modello ordinario di funzionamento delle autorità amministrative indipendenti tipicamente basato sulla regolazione - finalizzata all'individuazione di indicazioni interpretative e applicative rivolte alla generalità dei destinatari - e sulla vigilanza, intesa come sorveglianza e controllo successivo del rispetto delle regole.

Con la vigilanza collaborativa il controllo avviene *ex ante*, secondo un meccanismo, a sua volta condiviso con la stazione appaltante, di dialogo continuo e con l'obiettivo di fornire indicazioni che hanno valore di indirizzo, nella logica di accompagnare coloro che operano nel mercato dei contratti pubblici, impegnati nelle complesse attività correlate all'aggiudicazione, verso scelte maggiormente conformi al quadro normativo di riferimento e, in ogni caso, in modo da stimolare la riflessione e l'approfondimento.

Infatti, dal confronto con ANAC può scaturire, non soltanto la revisione della scelta originariamente proposta dalla stazione appaltante, ma anche - attraverso l'esame di una diversa prospettiva - il rafforzamento della motivazione posta alla base della attività provvedimentale, con conseguente innalzamento del livello di trasparenza e riduzione del rischio di contenzioso.

Trascorsi dieci anni da quando il previgente Codice dei contratti, il decreto legislativo n. 50/2016[1], con la lettera h), comma 3, dell'articolo 213 ha elevato a rango di norma primaria la disposizione regolamentare sulla vigilanza collaborativa - già prevista all'articolo 4 del Regolamento di vigilanza e accertamenti ispettivi[2] dell'Autorità, - si registra l'indubbio successo dell'istituto che ha, sin da subito, trovato ampio riscontro da parte di varie tipologie di stazione appaltante che, fin dai primi mesi del 2015, hanno richiesto all'Autorità la sottoscrizione di un protocollo.

Per questo, già partire dal 2016, l'Autorità si è adoperata per dotarsi di uno specifico Regolamento in materia (nel seguito Regolamento)[3], il primo dei quali entrato in vigore nel 2017, mediante il quale sono stati meglio definiti i presupposti oggettivi e soggettivi per l'attivazione della vigilanza collaborativa e la gestione delle istanze, secondo un ordine di priorità individuato sulla base di parametri di rilevanza predeterminati.

Pur avendo indicato dei tassativi criteri di accesso all'istituto, l'Autorità ha, comunque, fatta salva la possibilità di richiedere la vigilanza collaborativa anche «in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo, ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e, comunque, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali» e nei casi in cui l'Autorità giudiziaria proceda per i delitti, di cui all'articolo 32, comma 1, del decreto-legge n. 90/2014[4], ipotesi di cui si è trattato nel precedente capitolo.

Al contempo, è stato meglio definito il "dialogo strutturato" tra le parti, nel quale si sostanzia l'azione di vigilanza collaborativa, che dando vita ad un vero e proprio confronto, prevede anche la possibilità che alle osservazioni dell'Autorità seguano le controdeduzioni della stazione appaltante, ove la stessa ritenga di dover mantenere ferma l'impostazione prescelta.

Non avendo le osservazioni dell'Autorità efficacia vincolante, infatti, la stazione appaltante, qualora ritenga infondato il rilievo, può comunque adottare, motivandoli, gli atti di competenza. In ogni caso, l'Autorità, nel caso in cui consideri particolarmente grave il mancato adeguamento della stazione appaltante, può decidere

1 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici"*.
2 *Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi* del 9 dicembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300, del 29 dicembre 2014.
3 Il vigente *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici* è stato adottato con delibera ANAC n. 269 del 20 giugno 2023.
4 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

l'interruzione immediata del rapporto di collaborazione, la conseguente risoluzione del protocollo di azione, nonché l'attivazione di tutti i poteri di vigilanza alla stessa attribuiti dalla legge.

L'articolo 222 del decreto legislativo n. 36/2023[5] ha, poi, rafforzato l'impatto dell'eventuale persistente mancato rispetto delle osservazioni fornite da ANAC, sino a prevederne ricadute sulla qualificazione delle stazioni appaltanti - argomento trattato nel capitolo 8 di questa relazione - in caso di insufficiente motivazione fornita dalle medesime.

Nel Regolamento si è anche dato conto del proficuo supporto della Guardia di Finanza, che da sempre è al fianco di ANAC proprio nel contesto della vigilanza collaborativa, attraverso lo svolgimento delle indagini finalizzate ad individuare situazioni di conflitti di interesse o di assenza dei requisiti necessari in capo agli operatori economici.

Lungi dal costituire il punto di arrivo, l'entrata in vigore del Regolamento è stata piuttosto l'inizio di rimodulazioni e piccoli interventi volti a migliorare ed ampliare la funzionalità di tale strumento, oltre che di azioni collaterali per promuovere la sottoscrizione di nuovi Protocolli.

Così, nel 2020, in piena emergenza COVID-2019, nell'ottica di fornire alle stazioni appaltanti maggior supporto, con il Comunicato del Presidente del 1° aprile 2020, è stata manifestata la disponibilità ad incrementare l'attività di vigilanza collaborativa, con la garanzia del consueto impegno e tempestività nello svolgimento delle ordinarie attività.

In particolare, il Comunicato faceva riferimento, non solo agli affidamenti funzionali alla gestione dell'emergenza ma anche a quelli da affidare in deroga, totale o parziale, alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, come, peraltro, già accaduto in occasione di precedenti contesti emergenziali, quale quello del sisma del 2016.

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, 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 alla fase di aggiudicazione e all'esecuzione delle relative prestazioni contrattuali.

A partire dal 2021, l'esercizio delle funzioni di vigilanza collaborativa è stato posto al centro della pianificazione strategica dell'attività dell'Autorità, che, per il settore dei contratti pubblici, ha previsto il potenziamento di questa funzione, oltre ad estenderla agli altri settori di competenza, ossia l'anticorruzione e la trasparenza.

Sempre nel 2021, per la prima volta, è stata ideata la figura del protocollo quadro, che nello specifico è stato sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili relativamente alla realizzazione di n. 102 opere prioritarie, per le quali è stata disposta la nomina di n. 49 Commissari straordinari dotati di ampi poteri in deroga, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 32/2019, c.d. decreto sblocca-cantieri[6].

L'iniziativa era nata dall'esigenza di ricondurre e mantenere nell'alveo della legalità l'azione amministrativa in relazione agli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale.

Tale strumento ha la caratteristica di essere aperto alla successiva adesione di Commissari che intendono rivolgersi ad ANAC per avere un supporto nelle attività necessarie alla realizzazione degli interventi affidati loro. Nel tempo hanno aderito, infatti, n. 9 Commissari che, in seguito alla sottoscrizione del protocollo, hanno accolto l'invito di rivolgersi ad ANAC per un supporto. Trattandosi di infrastrutture che, secondo le disposizioni normative, risultano caratterizzate da *"un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale*", nella maggior parte dei casi, il singolo Commissario ha sottoposto ad ANAC più di una procedura di aggiudicazione.

---

5 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209"*.

6 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, *"Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"*, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

L'Autorità ha adottato, poi, alcune modifiche al Regolamento, dirette a migliorarne ed ampliarne l'ambito applicativo. In particolare, sono stati modificati i presupposti, correlati all'importo dell'appalto, che legittimano l'istanza di attivazione della vigilanza al fine di rendere gli stessi meno stringenti anche con l'auspicio di poter così includere affidamenti che, sebbene "di particolare interesse" come prescritto dal richiamato articolo 213 del Codice dei contratti pubblici, in base alla precedente formulazione delle disposizioni regolamentari, non avrebbero potuto essere ammessi.

Già prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, ANAC aveva rimodulato le disposizioni regolamentari che disciplinavano le modalità di svolgimento della vigilanza collaborativa, adottando, con delibera n. 160 del 30 marzo 2022, un nuovo Regolamento[7]. Il provvedimento aveva introdotto un espresso riferimento alla possibilità che l'Autorità potesse estendere il proprio supporto, su istanza della stazione appaltante, alla fase di esecuzione del contratto. L'intervento aveva tenuto conto che, in numerosi casi, il supporto della vigilanza collaborativa era stato richiesto per dirimere complesse questioni sorte proprio nel corso dell'esecuzione degli appalti.

Anche l'entrata in vigore e la successiva acquisizione dell'efficacia del decreto legislativo n. 36/2023, hanno avuto un impatto rilevante sull'attività di vigilanza collaborativa, infatti, l'Autorità, dopo aver adeguato il proprio Regolamento, ha affiancato le stazioni appaltanti impegnate nella risoluzione delle numerose questioni interpretative ed applicative derivanti dalle disposizioni del nuovo Codice dei contratti.

L'articolo 222, comma 3, lettera h), del Codice ha esteso il ruolo di supporto alle stazioni appaltanti, esercitato dall'Autorità, prevedendo con le stesse la stipula di appositi protocolli d'intesa, oltre che la predisposizione degli atti di gara e la gestione della procedura di gara, anche alla fase dell'esecuzione del contratto. A partire dal 2024, quindi, l'Autorità ha accolto istanze finalizzate alla stipula di protocolli aventi quale *focus* esclusivo la fase di esecuzione contrattuale.

Nel corso degli anni è proseguito l'impegno di ANAC anche sul fronte degli interventi in contesti emergenziali conseguenti a calamità naturali, da ultimo affiancando il Commissario all'emergenza e ricostruzione dell'Isola di Ischia e il Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche; di tali collaborazioni si è dato atto nel precedente capitolo 12.

L'ultima modifica che ha interessato la vigilanza collaborativa è stata quella relativa alla clausola risolutiva espressa contenuta nei Protocolli.

Tale previsione impegna la stazione appaltante ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale apposite previsioni sottoposte ad espressa accettazione da parte dei concorrenti, dirette ad elevare il livello di legalità della procedura, nello specifico, consentendo alla stessa di risolvere automaticamente il contratto, ove l'aggiudicatario sia attinto da misure cautelari o provvedimenti di rinvio a giudizio per reati corruttivi.

Le modifiche apportate sono dirette ad individuare in modo più chiaro ed efficace l'ambito dei presupposti di carattere soggettivo necessari per l'operatività della stessa.

Come visto nel paragrafo 12.8.2. di questa relazione, sul tema l'Autorità si è espressa nel senso di escludere che in presenza di indagini penali a carico dell'appaltatore, la risoluzione del contratto operi automaticamente; infatti, in base alla nuova formulazione, è fatta salva la possibilità per l'amministrazione di motivare in ordine alla persistenza, in capo all'operatore economico interessato dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, del requisito di moralità e affidabilità professionale ai sensi degli articoli 95, comma 1, lettera e) e 96, comma 6, del decreto legislativo n. 36/2023.

Con la nuova formulazione, nel caso in cui sia stata disposta motivatamente l'aggiudicazione oppure la prosecuzione del rapporto contrattuale, la stazione appaltante si impegna a provvedere alla trattenuta provvisoria dell'utile d'impresa derivante dall'esecuzione del contratto, quantificato presuntivamente nel 10% del relativo corrispettivo, fino all'esito del giudizio penale di primo grado.

In base alla nuova clausola, poi, la stazione appaltante è anche chiamata ad effettuare una revisione del proprio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) o della corrispondente parte del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), qualora il procedimento penale coinvolga anche i propri rappresentanti e/o dipendenti, comunicando tempestivamente ad ANAC, per il tramite del Respon-

7 *Regolamento che definisce le modalità dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici,* adottato con delibera ANAC n. 160 del 30 marzo 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 15 aprile 2022.

sabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), le iniziative intraprese e le conseguenti misure organizzative adottate quale ulteriore presidio di prevenzione del rischio corruttivo.

Dopo oltre dieci anni dalle sue prime applicazioni, l'istituto resta, dunque, sempre vivo grazie alla attenzione ad esso riservata da parte dell'Autorità che non ha mai smesso di puntare al suo rafforzamento, garantendone l'evoluzione in coerenza con il mutamento degli scenari normativi e del contesto economico-sociale.

Anche l'interesse delle stazioni appaltanti si è dimostrato costante, come si evince sia dal numero complessivo di Protocolli sottoscritti, ad oggi pari a n. 175 – tutti reperibili nella sezione dedicata alla vigilanza collaborativa del sito *web* istituzionale dell'Autorità – sia dal numero di protocolli riferiti agli ultimi cinque anni, riportati nella tabella 13.1.

Tabella n. 13.1 | Protocolli sottoscritti negli ultimi cinque anni

Anno di riferimento	Protocolli sottoscritti	Pareri resi
2021	11	173
2022	11	177
2023	15	147
2024	17	112
2025	12	115
Totali	**66**	**724**

Fonte ANAC

13.2. I DATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

Nell'anno 2025, l'Autorità ha sottoscritto un totale di n. 12 nuovi Protocolli di vigilanza collaborativa con diverse tipologie di stazioni appaltanti. Tale numero, seppure in linea con la media dell'ultimo quinquennio, risente del mancato accoglimento di diverse richieste pervenute ad ANAC da parte di enti istanti, per lo più piccoli enti locali.

Infatti, in diversi casi, è stato rilevato come la richiesta avesse ad oggetto servizi al momento gestiti in regime di proroga contrattuale, circostanza per la quale è stata rappresentata, dalla stessa stazione appaltante, l'esigenza di tempistiche oltremodo stringenti, al fine di evitare il procrastinarsi di illegittimi prolungamenti contrattuali.

In questi casi, ANAC ha respinto le richieste, evidenziando che l'attività di vigilanza collaborativa – ancorché gestita con priorità – richiede inevitabilmente tempi tecnici che, potrebbero, seppur minimamente, tardare l'avvio della procedura. Per questo, è stato precisato che l'attivazione della vigilanza collaborativa presuppone un'adeguata programmazione amministrativa e il rispetto dei principi di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, giacché le istanze presentate in prossimità delle scadenze contrattuali non consentono all'Autorità di accogliere richieste di attivazione dello strumento collaborativo.

La tabella n. 13.2 contiene l'elenco dei nuovi Protocolli, con l'indicazione delle amministrazioni interessate e degli affidamenti oggetto di vigilanza.

Tabella 13.2 | Protocolli sottoscritti nel 2025 e tipologie di affidamenti sottoposti a vigilanza

Protocolli sottoscritti anno 2025	Data sottoscrizione	Numero procedure	Tipologia di affidamento
Protocollo di intesa per la vigilanza collaborativa con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	8.1.2025	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Commissario Straordinario per la valorizzazione energetica e la gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione Siciliana	14.3.2025	2	Appalti di servizi di progettazione
Protocollo di azione vigilanza collaborativa per la fase dell'esecuzione con la Regione Campania	5.6.2025	1	Appalto di lavori
Protocollo di azione e vigilanza collaborativa sugli interventi del programma di edilizia penitenziaria preordinato a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento delle carceri	24.6.2025	4	Appalti integrati
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Agenzia delle Entrate-Riscossione	1.7.2025	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Commissario per il sisma e l'emergenza dell'Isola di Ischia	11.9.2025	6	n. 3 Appalti di lavori n. 3 Appalti di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con la società Principia S.p.A.	25.9.2025	1	Appalto di lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del CIS Capitanata	16.10.2025	2	n. 1 *Project financing* n. 1 Appalto di lavori
Protocollo di vigilanza collaborativa ANAC - Agenzia delle Entrate-Riscossione	23.10.2025	1	Appalto di servizi
Protocollo di vigilanza collaborativa ANAC - AUSLL 9 Scaligera di Verona	18.11.2025	1	Appalto di lavori
Protocollo di azione e vigilanza collaborativa con INPS	4.12.2025	1	Appalto di servizi
Protocollo di intesa monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi di emergenza e ricostruzione nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche	5.12.2025	10	Appalto di lavori e servizi

Fonte ANAC

L'attività svolta ha riguardato sia procedure individuate nei nuovi Accordi, sia altre riferite a Protocolli sottoscritti negli anni precedenti; in totale, sono state oggetto di esame n. 35 procedure, di cui n. 2 in fase di esecuzione e n. 16 avviate proprio nel 2025; tutte le altre sono procedure bandite prima del 2025, per le quali è proseguito l'affiancamento nel corso dello svolgimento della gara.

Complessivamente, i pareri e le osservazioni rilasciati, nell'anno 2025, sono stati n. 115.

Come riportato nelle relazioni semestrali sull'attività di vigilanza collaborativa, anch'esse pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento di vigilanza collaborativa, il tempo medio di rilascio dei riscontri - calcolato sulla base dei giorni lavorativi trascorsi dall'acquisizione della richiesta della stazione appaltante al protocollo generale dell'Autorità all'invio del parere sottoscritto dal Presidente di ANAC - nell'anno considerato è stato inferiore a sei giorni medi.

13.3. I PROTOCOLLI PIÙ SIGNIFICATIVI

13.3.1. Il Protocollo con il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

Tra i protocolli sottoscritti nel 2025 deve segnalarsi quello richiesto dal Commissario straordinario del Governo per l'edilizia penitenziaria. Per far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari, infatti, è stato nominato, ai sensi dell'articolo 4-*bis* decreto-legge n. 92/2024[8], un Commissario straordinario per attuare, in collaborazione con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia, un ampio piano di interventi che prevede ampliamenti, riqualificazioni e ristrutturazioni degli edifici esistenti.

Proprio per avere un supporto nella elaborazione delle ordinanze, della documentazione di gara e nella gestione delle procedure di aggiudicazione, anche tenuto conto della necessità di ricorrere ai citati poteri commissariali di deroga, è stata richiesta la sottoscrizione di un protocollo di vigilanza collaborativa. In esecuzione dell'accordo, l'Autorità ha esaminato n. 3 diverse procedure di aggiudicazione, tutte pubblicate da Invitalia S.p.A. centrale di committenza per il Commissario straordinario.

Nello specifico, la prima gara, indetta ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2014/24/UE[9], ha riguardato l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria relativi alla direzione dei lavori e al coordinamento della sicurezza, in fase di esecuzione, finalizzata all'ampliamento delle strutture carcerarie esistenti; la gara è stata suddivisa in tre lotti con importo massimo complessivo stimato superiore a 45,6 milioni di euro.

La seconda procedura aperta, indetta ai sensi del combinato disposto degli articoli 27 e 23 della direttiva 2014/24/UE, ha avuto ad oggetto la conclusione di accordi quadro per l'affidamento di lavori e servizi di ingegneria e architettura per interventi di manutenzione straordinaria mirati al ripristino delle camere inagibili all'interno degli istituti detentivi, con un importo massimo stimato di 32 milioni di euro.

Infine, è stata sottoposta a vigilanza collaborativa, la terza procedura di evidenza pubblica, anch'essa indetta ai sensi dell'articolo 33 della citata direttiva, per l'affidamento congiunto, mediante stipula di accordi quadro della progettazione, del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di lavori, per la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi e connessi affidamenti accessori.

Tale gara, del valore complessivo di oltre 274 milioni di euro, è finalizzata all'ampliamento di dodici strutture carcerarie negli istituti delle città di Reggio Calabria, Trani, Perugia, Saluzzo, Santa Maria Capua Vetere, Napoli (Secondigliano), Gela, Trapani, Ferrara, Pavia, Rovigo e Monza.

13.3.2. Il Protocollo con il Commissario straordinario per la gestione del ciclo dei rifiuti in Sicilia

Nell'anno 2025, ANAC ha assicurato il proprio supporto anche al Presidente della Regione Sicilia, nominato Commissario straordinario per la valorizzazione energetica e la gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione, per effetto dell'articolo 14-*quater* del decreto-legge n. 181/2023[10] e del conseguente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2024[11].

Il Commissario ha provveduto, ai sensi del comma 2 del citato articolo 14-*quater*, all'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti, prevedendo la realizzazione di due termovalorizzatori da ubicarsi nei Comuni di Palermo e Catania, finanziati nell'ambito dell'Accordo di Sviluppo e Coesione dei Programmi regionali europei 2021-2027, e ha richiesto l'attivazione della vigilanza collaborativa per due diverse procedure di affidamento: la prima, del valore di circa 16 milioni di euro, per l'affidamento di servizi tecnici inerenti la progettazione di fat-

8 Decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, *"Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia"*, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112. In particolare, l'articolo 4-*bis*, del decreto-legge n. 92/2024, il Commissario Straordinario: *"compie tutti gli atti necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie nonché delle opere di riqualificazione e ristrutturazione delle strutture esistenti, al fine di aumentarne la capienza e di garantire una migliore condizione di vita dei detenuti"* e *"opera in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea"*.

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

10 Decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 2 febbraio 2024, n. 11, *"Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023"*.

11 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2024, *"Adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione della metodologia per i fabbisogni dei comuni per il 2023 ed il fabbisogno standard complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario"*.

tibilità tecnico-economica, comprensiva del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di redazione della relazione geologica di entrambi i termovalorizzatori, corredati da un piano economico e finanziario relativo alla gestione degli impianti stessi; la seconda, del valore di circa 7 milioni di euro, per l'affidamento di servizi di verifica del progetto di fattibilità economica.

13.3.3. Il Protocollo per la riqualificazione urbana dell'area "MIND – Milano *Innovation District*"

Si segnala anche il Protocollo sottoscritto con Principia S.p.A., già Arexpo S.p.A., società mista a controllo pubblico istituita dalla Regione Lombardia, con la collaborazione di altre amministrazioni aggiudicatrici, per l'attuazione di ambienti di rigenerazione e riqualificazione urbana, relativo alla valorizzazione e la riqualificazione delle aree sulle quali si è svolta Expo 2015, oggi denominata "MIND - Milano *Innovation District*", prevista ai sensi dell'articolo 52, comma 5, del decreto-legge n. 13/2023[12].

L'accordo con ANAC riguarda la procedura per l'affidamento e la successiva esecuzione dei lavori di realizzazione delle caserme dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e di una funzione logistica e di servizio, a supporto delle caserme, all'interno del nuovo quartiere di "MIND - Milano *Innovation District*", per un importo presunto di circa 16,5 milioni di euro.

Il Protocollo prevede l'impegno della società a rispettare gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa di settore relativamente alla fase di esecuzione contrattuale e la risoluzione dell'accordo in caso di inadempimento. La società ha anche assunto l'impegno, in fase di esecuzione, con cadenza semestrale a partire dalla data di consegna, di trasmettere un sintetico prospetto riepilogativo in ordine all'andamento dell'opera, anche rispetto al cronoprogramma dei lavori.

13.3.4. Il Protocollo per la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero di Salerno

L'Autorità ha stipulato con la Regione Campania un Protocollo di vigilanza collaborativa riferito alla fase di esecuzione contrattuale, con riferimento ad un appalto di importo superiore a 336 milioni di euro, relativo ai lavori per la realizzazione del "Nuovo Complesso Ospedaliero San Giovanni di Dio e Ruggi D'Aragona" presso la Città di Salerno.

L'affidamento è stato aggiudicato all'esito di una procedura a sua volta già oggetto di vigilanza collaborativa, in attuazione di un precedente Protocollo sottoscritto nel 2023.

Il nuovo Protocollo limita l'esame preventivo solo ad alcuni atti più significativi dell'esecuzione contrattuale. Inoltre, tenuto conto della obbligatoria presenza del Collegio consultivo tecnico - trattandosi di lavori superiori alla soglia comunitaria - è stato previsto che l'Autorità sia coinvolta solo ove il collegio si pronunci in modo non vincolante, diversamente, ove l'intervento sia vincolante per le parti, è rimessa alla valutazione della Regione il coinvolgimento o meno dell'Autorità, ciò al fine di evitare potenziali posizioni contradditorie e il rischio di un allungamento delle tempistiche contrattuali.

È stato, inoltre, previsto un monitoraggio a campione e periodico sui subappalti, da svolgere in collaborazione con la Guardia di Finanza, e in generale sull'andamento dello stato di avanzamento dell'opera, nonché l'assunzione di uno specifico obbligo della Regione di rispettare gli obblighi di trasparenza in fase di esecuzione, a pena di risoluzione del Protocollo.

13.3.5. Il Protocollo con Acea per l'ammodernamento del sistema idrico del Peschiera

Nel corso dell'anno 2025 è proseguita l'attività di vigilanza collaborativa con la Acea ATO2 S.p.A. - che gestisce il servizio idrico integrato nell'ambito territoriale del Lazio centrale - per la progettazione, realizzazione della messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera, quale opera strategica di interesse nazionale[13]. L'opera rientra nell'ambito dei c.d. settori speciali di cui all'articolo 148 del Codice dei contratti pubblici, con riferimento agli appalti di lavori, servizi e forniture connessi ed inerenti alla gestione del servizio idrico integrato.

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

13 Tale previsione è contenuta nella legge 29 luglio 2021, n. 108, *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".*

ANAC ha valutato di particolare interesse l'intervento, sia tenendo conto dell'importo sia della rilevanza strategica dell'infrastruttura da realizzare, nonché delle conseguenti eventuali situazioni di rischio corruttivo. Esaminata la complessa documentazione di gara, l'Autorità, attraverso i pareri espressi, ha fornito il supporto collaborativo necessario per l'avvio della procedura.

13.3.6. Il Protocollo con l'Agenzia delle Entrate

Sempre nell'anno 2025, hanno rinnovato la richiesta di vigilanza collaborativa anche importanti amministrazioni centrali che già altre volte si erano rivolte ad ANAC per avere un supporto nella gestione di procedure di aggiudicazione ritenute strategiche.

Si tratta, nello specifico, dell'Agenzia delle Entrate con la quale è stato sottoscritto un Protocollo relativo alla procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di raccolta e recapito della corrispondenza sia dell'Agenzia delle Entrate che dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER), nonché dei relativi servizi connessi. In questa procedura, di rilievo comunitario, l'Agenzia delle Entrate svolge le funzioni di stazione appaltante, ai sensi degli articoli 62 e 63 del decreto legislativo n. 36/2023, anche su mandato di Agenzia delle Entrate-Riscossione.

L'AdER ha chiesto, poi, l'attivazione di un Protocollo di vigilanza collaborativa per la procedura di gara aperta riguardante l'affidamento dei servizi di notifica degli atti della riscossione[14], per un importo a base di gara pari a circa 300 milioni di euro.

13.3.7. Il Protocollo per la gestione del patrimonio immobiliare dell'INPS

Inoltre, il Presidente dell'INPS ha richiesto l'attivazione di un Protocollo di vigilanza collaborativa in riferimento alla procedura di gara per l'affidamento dei servizi di gestione amministrativa, tecnica e di supporto alla valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito dell'INPS, per un valore stimato di 51 milioni di euro, e la gestione di un patrimonio costituito da circa n. 23.151 unità immobiliari, comprensive di n.1.654 terreni, distribuiti sul territorio nazionale con particolare concentrazione nelle regioni del Centro Italia (60%), seguite dal Nord (27%) e Sud/Isole (13%).

L'INPS ha evidenziato nella richiesta la positiva esperienza maturata con precedenti Protocolli di vigilanza collaborativa, stipulati negli anni precedenti, che hanno consentito il regolare svolgimento di procedure complesse in mercati caratterizzati da elevata conflittualità.

13.3.8. Il Protocollo per la notifica degli atti giudiziari

Si dà atto, infine, di un Protocollo di vigilanza, sottoscritto in precedenza ma esaminato nell'anno 2025, di cui si segnala la rilevanza in ragione della peculiarità dell'affidamento che riguarda il servizio di notifica degli atti giudiziari a mezzo posta, per un importo pari a circa 45 milioni di euro. Appare evidente, infatti, il ruolo istituzionale del servizio dalla cui corretta esecuzione dipende il regolare espletamento della funzione giurisdizionale affidata al Ministero della Giustizia.

14 Si tratta della notifica a mezza raccomandata con avviso di ricevimento, nonché della notifica con messo notificatore ai sensi dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 602, *"Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito"* e dell'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 600, *"Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi"*.

14 LA VIGILANZA SPECIALE, SULLE CONCESSIONI, SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

14.1. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ANNUALE

14.1.1. La Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza

Nel corso del 2025, l'Autorità ha sviluppato l'azione di vigilanza secondo un approccio maggiormente focalizzato sugli ambiti a più elevata criticità e alla massima efficacia degli interventi, in un contesto segnato dal consolidamento del nuovo quadro normativo sui contratti pubblici e dalla crescente centralità dei processi di digitalizzazione.

In tale prospettiva, la Direttiva programmatica per l'anno 2025 ha definito un quadro unitario di priorità e modalità operative, assicurando coerenza tra vigilanza d'ufficio, trattazione delle segnalazioni e attività ispettive, individuando ambiti di intervento nei quali risultano più probabili o più gravi fenomeni di irregolarità, inefficienza e distorsione del mercato.

L'articolazione della programmazione è stata, inoltre, impostata per valorizzare in modo sistematico l'utilizzo delle banche dati e degli strumenti informativi disponibili, così da rafforzare un modello di vigilanza sempre più orientato alla analisi dei dati, capace di selezionare campioni e iniziative sulla base di indicatori di criticità e di intervenire, ove possibile, su procedure "ancora attuali", rispetto alle quali l'azione dell'Autorità può produrre effetti concreti in termini di prevenzione e correzione. Inoltre, attraverso la programmazione si individuano, all'interno della vigilanza d'ufficio, le attività che richiedono riscontri ispettivi, confluenti nel Piano annuale delle ispezioni, di cui si dirà nel seguente paragrafo.

14.1.2. Il Piano annuale delle ispezioni

Nel quadro complessivo, l'attività ispettiva costituisce uno strumento essenziale per l'acquisizione di elementi istruttori non altrimenti ottenibili con pari efficacia.

Per il 2025 è stata rilevata la necessità di ricomprendere, nel Piano annuale, le visite ispettive in corso, già individuate e programmate nel precedente Piano, distribuite sul territorio nazionale, con focalizzazione prevalente sui contratti pubblici - inclusi gli interventi Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - e, in parallelo, su ambiti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e *whistleblowing*.

In linea con l'impostazione orientata al risultato, le ispezioni hanno rafforzato il presidio sulla fase di esecuzione, verificando qualità delle prestazioni, adeguatezza dei controlli delle stazioni appaltanti e correttezza delle procedure propedeutiche alla liquidazione dei corrispettivi, in un'ottica di prevenzione dei pregiudizi erariali e di miglioramento della qualità della spesa.

Per assicurare omogeneità metodologica e rafforzare la capacità di presidio su contesti complessi, l'Autorità si è avvalsa della cooperazione istituzionale con il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza e con la Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, nell'ambito di sinergie operative consolidate da tempo.

Nel complesso, la Direttiva programmatica 2025 e il Piano annuale delle ispezioni si configurano come componenti integrate di un modello di vigilanza fondato su criteri di priorità e di impatto, nel quale verifiche d'ufficio, analisi dei dati e attività ispettiva concorrono a garantire un controllo mirato e tempestivo, idoneo a incidere sulle criticità ricorrenti e a promuovere, in chiave preventiva, un innalzamento degli *standard* di trasparenza, correttezza ed efficienza dell'azione amministrativa nel settore dei contratti pubblici.

14.2. GLI AMBITI DI INTERVENTO

Nell'area dei contratti pubblici, la programmazione 2025 ha confermato un presidio lungo l'intera filiera dell'appalto (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo), con una crescente focalizzazione sulla fase esecutiva, nella consapevolezza che molte criticità incidono in modo determinante sulla qualità della spesa e sull'effettivo conseguimento del risultato.

Per i lavori pubblici, la vigilanza ha riguardato, in via prioritaria, la corretta determinazione del valore stimato, il rispetto delle soglie, l'adeguatezza delle scelte procedurali e la suddivisione in lotti, anche al fine di prevenire fenomeni di frazionamento artificioso. Particolare attenzione è stata riservata all'uso degli istituti derogatori, in specie alla somma urgenza, rispetto alla quale le verifiche mirano ad accertare la sussistenza dei presupposti e la correttezza degli adempimenti. In continuità con l'esigenza di concentrare le iniziative su filiere ad alto impatto, la programmazione mantiene attenzione su interventi caratterizzati da criticità attuative e ritardi, inclusi interventi contro il dissesto idrogeologico e opere idrauliche in fase di stallo.

Nell'ambito dei servizi e forniture, la Direttiva individua come prioritario il controllo della fase esecutiva, con verifiche sulla conformità delle prestazioni e sull'adeguatezza dei controlli delle stazioni appaltanti. Il campionamento è stato orientato verso settori nei quali risultano frequenti criticità quali: la ristorazione, la pulizia e la sanificazione, il *facility management*, la guardiania e la vigilanza armata, il trasporto scolastico, i servizi sociosanitari e di assistenza alla persona.

Accanto a tale *focus*, la programmazione prevede interventi su prassi distorsive come l'utilizzo improprio di proroghe tecniche e rinnovi, nonché su bandi e disciplinari con requisiti sproporzionati o limitativi della concorrenza. È stata, inoltre, confermata l'attenzione ai contratti di fornitura che non presidiano adeguatamente la gestione e la manutenzione, con rischio di *lock-in* contrattuale, in particolare in ambiti strategici come le apparecchiature elettromedicali.

Rientra, infine, tra gli ambiti di vigilanza la gestione delle modifiche contrattuali e delle varianti, anche mediante selezione di campioni con indicatori di rischio.

La programmazione 2025 ha attribuito specifico rilievo ai contratti ad alta complessità tecnica ed economica, nei quali il corretto equilibrio tra interessi pubblici e privati richiede presìdi mirati.

In materia di partenariato pubblico-privato (PPP), la vigilanza si è orientata verso operazioni di *project financing*, selezionate anche tramite i dati disponibili, con attenzione alle iniziative di maggiore impatto, e verso contratti di rendimento energetico (c.d. *Energy Performance Contract*) strutturati come PPP, al fine di promuovere qualità contrattuale e corretta gestione dei rischi. Nel settore autostradale, la vigilanza include verifiche su concessionari selezionati secondo criteri di rappresentatività territoriale, finalizzate a valutare l'assetto degli affidamenti e le eventuali misure di riequilibrio. Con riferimento ai servizi digitali resi alla pubblica amministrazione, la programmazione prevede controlli su tariffe, tempi e modalità operative, su campioni selezionati in base a criteri di impatto.

Un ulteriore ambito prioritario riguarda il governo della domanda pubblica attraverso centrali di committenza, soggetti aggregatori e accordi quadro, con particolare attenzione all'ambito informatico.

Le verifiche mirano ad accertare la coerenza tra pianificazione "a monte" e programmazione "a valle", la corretta quantificazione dei fabbisogni in base alle adesioni effettive e il corretto utilizzo del subappalto; in fase di affidamento, l'attività intercetta anche clausole di gara potenzialmente limitative della massima partecipazione, in settori quali *facility management*, l'*Information and Communication Technology,* c.d. ICT, energia e comparti del settore sanitario.

Trasversalmente, la digitalizzazione costituisce un presupposto essenziale del modello di vigilanza: la programmazione 2025 prevede verifiche sull'effettivo utilizzo delle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate e iscritte nei registri competenti e sul corretto invio dei flussi informativi connessi al processo acquisitivo.

Con riguardo agli interventi finanziati dal PNRR, l'Autorità ha previsto iniziative di vigilanza orientate a criteri di priorità e impatto, selezionando gli interventi anche mediante consultazione dei sistemi informativi dedicati e valutando non solo il valore economico, ma anche il rischio di frode/irregolarità e l'impatto sociale e pubblico degli interventi, così da indirizzare i controlli verso le filiere più sensibili.

È proseguita l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità su impulso di specifici rapporti informativi, pervenuti dal Nucleo Speciale Anticorruzione – Gruppo Vigilanza Contratti Pubblici della Guardia di Finanza, ai sensi del relativo Protocollo d'intesa, che hanno ad oggetto l'individuazione di operatori economici non iscritti nelle *white list* prefettizie, benché affidatari negli anni dal 2020 al 2022 di lavori, servizi e forniture nei settori di attività sensibili ai sensi dell'articolo 1, comma 53, della legge n. 190/2012[1].

L'Autorità ha espletato specifici approfondimenti istruttori nei confronti delle stazioni appaltanti segnalate; le istruttorie più significative hanno riguardato i Comuni di Villasor, Asti, Casciana Terme Lari, Toscolano Maderno, Arconate, Borgomanero, Parcines, la Provincia di Cuneo e la AGESP Attività Strumentali S.r.l.[2].

14.3. LA VIGILANZA SPECIALE

La vigilanza speciale costituisce uno strumento peculiare dell'azione istituzionale dell'Autorità, caratterizzato da un'elevata flessibilità operativa che ne consente l'impiego in molteplici contesti e con finalità diversificate. Nel corso dell'anno 2025, tale istituto è stato ampiamente utilizzato per approfondire fenomeni di particolare rilevanza nel panorama dei contratti pubblici, consentendo all'Autorità di acquisire elementi conoscitivi essenziali, di individuare criticità sistemiche e di fornire indicazioni correttive alle stazioni appaltanti.

L'esperienza maturata negli ultimi anni ha consentito di delineare con maggiore precisione le diverse declinazioni operative della vigilanza speciale, che può assumere configurazioni differenti a seconda dell'oggetto dell'indagine e degli obiettivi perseguiti. In particolare, come si vedrà nel seguito della trattazione, è possibile distinguere tra le vigilanze speciali aventi ad oggetto uno specifico settore merceologico, le vigilanze concentrate sull'operato complessivo di una singola amministrazione aggiudicatrice e le vigilanze finalizzate all'acquisizione di elementi conoscitivi utili ai fini della regolazione del mercato di riferimento.

14.3.1. *Focus* su specifici settori merceologici

Una prima modalità di esercizio della vigilanza speciale consiste nell'approfondimento relativo all'affidamento di particolari tipologie di contratti riferibili a un determinato settore merceologico. Tale approccio consente all'Autorità di analizzare le dinamiche contrattuali caratterizzanti un ambito specifico, individuando eventuali criticità diffuse e formulando indicazioni di portata generale.

Un esempio significativo di tale tipologia di attività è rappresentato dalle vigilanze espletate in relazione alla domanda pubblica di servizi di personale medico e infermieristico, comunemente denominati "gettonisti", nel Servizio sanitario nazionale (SNN). A seguito della pubblicazione di un *report* informativo sull'andamento della spesa realizzata dagli enti del SNN per l'esternalizzazione di tali servizi, avvenuta con il Comunicato del 15 febbraio 2024, l'Autorità ha avviato una serie di ispezioni, condotte anche congiuntamente con i reparti dell'Arma dei Carabinieri preposti alla tutela del lavoro, presso diversi enti del SNN.

Tali attività sono state finalizzate all'acquisizione della documentazione e delle informazioni ritenute utili ai fini dell'istruttoria. Gli esiti delle attività ispettive sono confluiti nelle delibere ANAC n. 60 del 19 febbraio 2025 e n. 288 del 23 luglio 2025. In tali provvedimenti, dopo aver evidenziato le criticità specificamente riscontrate negli affidamenti disposti dagli enti oggetto di ispezione, anche alla luce della disciplina introdotta dall'articolo 10 del decreto-legge n. 34/2023[3], l'Autorità ha posto in rilievo una questione di carattere più generale.

È stato, infatti, osservato come i contratti di appalto di servizi utilizzati in ambito sanitario per la copertura delle carenze di personale strutturato presentino intrinsecamente caratteristiche anomale, dovute alla pressoché totale assenza degli indici che la giurisprudenza ha individuato quali elementi distintivi dell'appalto di servizi rispetto alla somministrazione di lavoro.

L'Autorità ha, pertanto, concluso che le specificità proprie del settore sanitario e il contesto in cui devono inserirsi le prestazioni professionali dei medici forniti dall'operatore economico sono tali da non consentire che il relativo contratto assuma tutte le caratteristiche tipiche di un appalto di servizi.

---

1 Legge 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.
2 Il Gruppo AGESP prende origine dall'azienda municipalizzata del Comune di Busto Arsizio; inizialmente nata per la gestione di acquedotto e piscina, denominata A.Ge.S.P., ora è un gruppo costituito dalle società AGESP S.p.A. e AGESP Energia S.r.l., AGESP Attività Strumentali S.r.l..
3 Decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, *"Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali"*, convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2023, n. 56.

14.3.2. Le indagini sull'attività complessiva di un'amministrazione aggiudicatrice

Una seconda modalità operativa della vigilanza speciale consiste nell'analisi dell'intero sistema degli affidamenti disposti da un'unica amministrazione aggiudicatrice. Tale approccio permette di valutare in modo organico le prassi adottate dalla stazione appaltante, verificandone la conformità ai principi e alle disposizioni che regolano la materia dei contratti pubblici.

Con la delibera ANAC n. 304 del 24 giugno 2024, l'Autorità ha concluso una vigilanza speciale avviata nei confronti di un'importante Camera di Commercio. L'istruttoria ha evidenziato un ricorso del tutto residuale alle ordinarie procedure di gara aperta o ristretta, a fronte di un sistematico utilizzo delle procedure semplificate per importi inferiori alla soglia comunitaria. Sono state, inoltre, riscontrate carenze nella programmazione degli affidamenti, con conseguente violazione del divieto di frazionamento e del principio di rotazione. Le raccomandazioni formulate dall'Autorità sono state, tuttavia, recepite dalla stazione appaltante che ha provveduto ad apportare congrue modifiche ai propri regolamenti interni.

14.3.3. La vigilanza speciale come strumento di regolazione

La vigilanza speciale si configura, altresì, come importante strumento per l'acquisizione di informazioni rilevanti circa l'andamento del mercato di riferimento in relazione a determinati fenomeni. In tali casi, l'attività di vigilanza assume una funzione prevalentemente conoscitiva, finalizzata a supportare l'esercizio delle funzioni di regolazione dell'Autorità.

Un esempio significativo è rappresentato dall'approfondimento condotto sull'istituto della delega di funzioni, con particolare riferimento al riparto di competenze nella gestione della procedura di gara tra stazione appaltante qualificata e stazione appaltante non qualificata e ai compiti e alle funzioni del Responsabile Unico di Progetto (RUP).

Nelle delibere n. 255 del 24 maggio 2024 e nn. 465, 466, 467, 468 e 469 del 23 ottobre 2024, l'Autorità aveva esaminato il caso di un operatore economico attivo nel settore dei servizi di committenza ausiliari, delegato allo svolgimento delle procedure di gara da stazioni appaltanti non qualificate ai sensi degli articoli 62 e 63 del decreto legislativo n. 36/2023[4]. Dall'istruttoria è emerso che gli atti fondamentali di numerose procedure di gara, quali la determinazione del contenuto del disciplinare, la nomina della commissione giudicatrice e l'aggiudicazione, venivano in realtà adottati dalla stazione appaltante delegante non qualificata, in elusione al principio di necessaria qualificazione.

Nelle citate delibere, l'Autorità ha chiarito che, ai sensi del comma 13 dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 36/2023, l'ente qualificato deve nominare un proprio RUP al fine di garantire che la procedura di gara sia svolta da un soggetto dotato delle competenze richieste, in coerenza con il principio del risultato introdotto dal nuovo Codice.

Le modalità di gestione della gara riscontrate sono state, dunque, ritenute illegittime, nella misura in cui è l'ente qualificato delegato per la fase di gara a dover adottare tutti gli atti e i provvedimenti caratterizzanti la procedura, assumendone la relativa responsabilità e assicurandone la legittimità in ragione della propria maggiore competenza.

14.3.4. La vigilanza nell'ambito di un progetto finanziato con fondi PNC

Nel corso dell'annualità 2023, l'Autorità aveva avviato un'attività di vigilanza speciale in relazione a una rilevante procedura di gara per l'affidamento di lavori nell'ambito di un progetto finanziato con fondi del Piano Nazionale Complementare (PNC)[5].

Con delibera n. 438 del 26 settembre 2023, erano state contestate diverse violazioni, ulteriori rispetto ai già evidenziati profili di criticità concernenti il conflitto di interessi sussistente in capo a uno dei consiglieri del Consiglio di amministrazione della stazione appaltante e la violazione, ascrivibile anche ad altro consigliere

4 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209"*.

5 Il Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) è stato approvato con decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 101 del 1° luglio 2021.

del medesimo organo deliberativo, degli obblighi di comunicazione e di astensione in presenza di situazioni potenzialmente rilevanti ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 50/2016[6].

In particolare, l'Autorità ha rilevato un artificioso frazionamento della procedura, avendo la stazione appaltante suddiviso l'affidamento dei lavori in tre distinte procedure negoziate, ciascuna di importo inferiore alla soglia comunitaria, nonostante il carattere unitario dell'opera oggetto di intervento, trattandosi di tre blocchi costruttivi all'interno di un unico complesso immobiliare.

Nella delibera conclusiva del procedimento, è stato richiamato il disposto dell'allora vigente articolo 35, comma 9, del decreto legislativo n. 50/2016, valorizzando la sussistenza di un nesso funzionale tra i diversi blocchi costruttivi e il conseguente obbligo di ricorrere a un'unica procedura di importo superiore alla soglia comunitaria.

L'Autorità ha, inoltre, posto l'attenzione sull'importanza di effettuare tempestivamente i controlli di legge sugli aggiudicatari ai sensi dell'articolo 32, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016, raccomandando alla stazione appaltante una maggiore sollecitudine sia in tal senso sia, più in generale, nella fase dell'esecuzione contrattuale, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia e buona amministrazione.

In conseguenza della citata delibera e in attuazione degli indirizzi espressi dall'Autorità, la stazione appaltante ha successivamente comunicato di aver annullato in autotutela i provvedimenti di aggiudicazione disposti in favore dei tre aggiudicatari, rappresentando che è attualmente in fase di predisposizione un nuovo bando di gara per l'affidamento mediante procedura aperta di importo superiore alla soglia europea di riferimento.

Gli atti di autotutela sono stati deliberati dal Consiglio di amministrazione in nuova composizione, con astensione del consigliere in conflitto di interessi per rapporti di parentela e previa sostituzione dell'altro consigliere.

14.3.5. La vigilanza sulle varianti in corso di esecuzione del contratto

Nell'ambito dell'attività di vigilanza d'ufficio, sulle comunicazioni delle varianti autorizzate in corso di esecuzione ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 50/2016, trasmesse dalle stazioni appaltanti, l'Autorità ha avuto modo di effettuare delle verifiche, esaminando la relazione prodotta in allegato alla comunicazione sulla variante da parte di Sogei S.p.A.

Acquisiti i primi elementi utili, l'Autorità ha avviato il procedimento di vigilanza. Nel corso del procedimento, la società ha precisato di aver dovuto gestire ulteriori circostanze impreviste ed imprevedibili rispetto a quelle indicate nella relazione, imputabili principalmente all'emergenza epidemiologica. Tra le circostanze non prevedibili indicate sono state segnalate quelle relative alla necessità di far fronte al riciclo dei prodotti progettuali, che ha portato ad una necessaria riformulazione del piano complessivo di avvio del sistema *Cloudify*, e quella relativa al riassetto organizzativo interno, intervenuto successivamente alla stipula del contratto NoiPA con l'avvicendamento di tre Direttori generali.

All'esito di una articolata istruttoria e del contraddittorio instaurato con la società coinvolta, con nota di definizione semplificata del 29 aprile 2025, l'Autorità ha rilevato che le ulteriori circostanze indicate come cause della variazione contrattuale non potevano essere considerate "circostanze sopravvenute e non conoscibili" al momento della attuazione della variante, atteso che il contratto era stato stipulato in data 27 luglio 2021, quindi in un momento in cui le asserite disfunzioni organizzative erano già note alla società. Le circostanze indicate dalla società erano, quindi, qualificabili come esigenze prevedibili piuttosto che circostanze sopravvenute e non conoscibili.

Inoltre, è stato accertato che, tra il momento del verificarsi degli eventi definiti "imprevedibili" nel periodo dal 2020 al 2021, e l'adozione della variante, nell'anno 2024, era intercorso un margine temporale ampio che rendeva particolarmente difficile ipotizzare, ancora una volta, l'esistenza di un evento imprevedibile idoneo a giustificare l'adozione della variante.

In conclusione, è stata rilevata l'adozione di una variante inammissibile in quanto realizzata in modo non conforme alla disciplina europea ed interna.

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

14.4. LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI E SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

14.4.1. Gli affidamenti dei concessionari autostradali

L'articolo 186, commi 2 e 5, del decreto legislativo n. 36/2023, prevede che, per le concessioni aventi valore pari o superiore alla soglia di rilevanza europea e non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea al momento del loro affidamento o della loro proroga, i concessionari pubblici o privati siano tenuti ad affidare a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica (c.d. esternalizzazione), una quota non inferiore al 50% e non superiore al 60% del valore complessivo dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture connessi alla concessione.

Tale disposizione ha trovato conferma anche nella delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023, che ha fornito indicazioni operative e uniformi sulle modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione.

L'obiettivo della richiamata disposizione è quello di ripristinare la concorrenza la cui alterazione è tanto più grave, quanto maggiore è l'importo della concessione sottratta al mercato.

L'articolo 186, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023 prescrive, inoltre, che le concessioni già in esecuzione siano adeguate alle disposizioni richiamate, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del Codice. Anche rispetto a tale profilo, la citata delibera ANAC n. 265/2023 riprende tale termine, prescrivendo al punto 6.1 che «Ai sensi dell'articolo 186 comma 4, le concessioni già in esecuzione sono adeguate alle disposizioni in esame, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del codice e dunque entro il 1° ottobre 2023», specificando, altresì, che entro detta scadenza, le parti definiscono, con apposito atto aggiuntivo, la quota di esternalizzazione valevole nel contratto considerato e che, in seguito alla sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, il concessionario presenta un piano degli affidamenti all'ente concedente ed avvia, senza indugio, le procedure di evidenza pubblica.

Inoltre, sempre il punto 6.1 prevede che gli enti concedenti, entro il 1°ottobre 2023, debbano pubblicare in formato aperto, sul proprio sito *web* istituzionale, sezione *"Amministrazione Trasparente"*, sottosezione *"Bandi di gara e contratti"*, sezione *"Concessioni assoggettate all'articolo 186 del decreto legislativo 36/2023"*, le seguenti informazioni riferite a ciascuna concessione: a) data di affidamento; b) data di sottoscrizione del contratto; c) oggetto della concessione; d) valore stimato; e) stato della concessione, con indicazione delle attività svolte e delle attività residue; f) dati del concessionario; g) percentuale di esternalizzazione concordata con il concessionario; h) cronoprogramma delle esternalizzazioni.

In attuazione della Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza per l'anno 2025, l'Autorità ha avviato, tra l'altro, un'istruttoria avente ad oggetto alcuni concessionari autostradali, al fine di valutare la sussistenza di squilibri nelle quote obbligatorie di affidamento, nonché le eventuali misure di riequilibrio adottate in conformità alle disposizioni citate.

Dagli elementi acquisiti dall'ente concedente, che nel caso esaminato è il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, è emerso, tuttavia, che nessuna delle dodici concessioni soggette all'applicazione dell'articolo 186 del Codice dei contratti pubblici si sono conformate agli obblighi di pubblicazione descritti, infatti, non è risultata presente la sezione *"Concessioni assoggettate all'articolo 186 del decreto legislativo 36/2023"*, nella apposita sezione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e l'ente concedente non ha pubblicato le informazioni riferite a ciascuna concessione.

Le motivazioni addotte a giustificazione del mancato adempimento alle disposizioni normative e alle prescrizioni previste nella delibera ANAC riguarda la pendenza di un contenzioso da alcune società concessionarie e l'intervenuta scadenza dei Piani Economici Finanziari (PEF) che, secondo quanto riportato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non renderebbero possibile attuare le richiamate disposizioni.

L'Autorità non ha ritenuto condivisibili le giustificazioni indicate sia in ragione del fatto che neppure da parte del giudice amministrativo è stato emanato alcun provvedimento cautelare tale da inibire la corretta attuazione delle disposizioni sopra esaminate, sia perché, nella maggior parte dei casi, i PEF scaduti non sono stati aggiornati con riferimento agli ultimi due/tre quinquenni mentre gli stessi avrebbero dovuto essere aggiornati entro del 12 dicembre 2024.

Nella fase di verifica, è poi emerso che cinque concessioni analizzate arriveranno a scadenza nel periodo tra il 31 dicembre 2026 ed il 31 ottobre 2028, circostanza che impone, in relazione a queste ultime, una pronta attuazione delle disposizioni di esternalizzazione, pena la loro irrimediabile privazione di efficacia.

14.4.2. L'affidamento della gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena

L'Autorità ha avviato una verifica sulla procedura ristretta per l'affidamento in concessione delle attività di gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena, dell'importo di più di due milioni di euro, in relazione alla quale è stata rilevata un'eccessiva restrizione della concorrenza con riferimento ad alcune clausole previste nel bando di gara, riferite alla richiesta di specifici requisiti del prestatore del servizio di progettazione, nonché la mancata attuazione delle disposizioni normative del Codice dei contratti pubblici, secondo gli aggiornamenti indicati dal Correttivo appalti[7].

In ordine alle modalità di integrazione e modifica dei requisiti nel corso della procedura di gara, riservati alla discrezionalità dell'ente concedente - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti -, l'Autorità in ottica di leale collaborazione istituzionale, ha rappresentato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale in caso di modifiche significative ai documenti di gara, tali da incidere sulla platea degli operatori economici potenzialmente interessati a partecipare alla procedura, la stazione appaltante è tenuta alla ripubblicazione degli atti di gara e alla riapertura di tutti i termini previsti dalla *lex specialis* per la partecipazione, e che l'errore materiale o l'omissione commessa nella *lex specialis* richiede una rettifica del bando e del disciplinare da parte della stazione appaltante con le stesse modalità di indizione, non essendo sufficiente un mero atto di chiarimento da parte del Responsabile unico del progetto che secondo la giurisprudenza consolidata, non è idoneo a costituire un'integrazione o una rettifica della *lex specialis*.

I provvedimenti di chiarimento sono ammissibili quando mediante un'interpretazione del testo servono a rendere chiaro e comprensibile il significato, e non quando, proprio mediante l'attività interpretativa, si attribuisce ad una disposizione della *lex specialis*, una portata diversa o maggiore di quella che risulta dal testo stesso, violandosi, in tal caso, il rigoroso principio formale della *lex specialis* posto a garanzia dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione.

In osservanza alle indicazioni fornite dall'Autorità, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha proceduto, quindi, ad una rettifica del bando di gara, con l'assegnazione di una proroga dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione e per la presentazione dei quesiti da parte degli operatori economici interessati.

14.4.3. La concessione per la progettazione e gestione del centro *rugby* del Comune di Como

Con specifico esposto, è stata segnalata all'Autorità la procedura di affidamento della concessione relativa alla progettazione, riqualificazione, manutenzione e gestione del centro *rugby* di via Longoni, nel Comune di Como.

All'esito delle interlocuzioni tra l'iniziale soggetto proponente e il Comune, quest'ultimo ha disposto l'affidamento della concessione in favore della società di scopo, che era stata costituita dal soggetto proponente, successivamente alla presentazione della proposta, con una partecipazione del proponente pari al 51% e due partecipazioni di altri due soci per le restanti quote.

Per accertare la legittimità dell'affidamento diretto disposto in favore della società di scopo, l'Autorità ha inoltrato specifiche richieste istruttorie, chiedendo di ricevere chiarimenti sulla modalità di affidamento.

Nel rappresentare le proprie controdeduzioni, il Comune ha sostenuto di aver agito in conformità alle previsioni di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 38/2021[8], in quanto la proposta presentata dalla società di scopo era stata considerata in continuità rispetto a quella dell'originario proponente, avendo recepito le modifiche ed integrazioni richieste durante la conferenza di servizi e in fase di verifica del Progetto Finanziario Tecnico Economico. Secondo il Comune, pertanto, l'affidamento diretto disposto nei confronti della società di scopo, costituita nelle more del procedimento dal promotore, deve considerarsi legittimo.

All'esito dell'istruttoria condotta, l'Autorità ha ritenuto di non condividere tali controdeduzioni, rilevando, con nota del 3 dicembre 2025, che la disciplina prevista nel citato decreto legislativo n. 38/2021, nell'andare a semplificare i procedimenti di ammodernamento, riqualificazione e gestione degli impianti, introduce delle

---

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

8 Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38, *"Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi"*.

limitazioni relativamente ai soggetti nei confronti dei quali è consentito procedere con affidamenti diretti. Tali riserve soggettive, rappresentando un presupposto per accedere ad una disciplina di favore e di semplificazione in materia di affidamenti, devono essere necessariamente lette in modo restrittivo, non potendosi consentire una lettura estensiva. Nel caso specifico, l'affidamento diretto alla società di scopo è stato considerato illegittimo mancando la qualificazione soggettiva richiesta sia dall'articolo 4, comma 12, sia dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 38/2021.

La società esaminata, infatti, non rientra nella categoria di società utilizzatrice dell'impianto né nella categoria di società senza scopo di lucro, e pertanto non può essere destinataria dell'affidamento. È stato, infine, rilevato che l'affidamento alla società di scopo ha determinato una sovrapposizione tra il ruolo di soggetto proponente/affidatario (che deve avere determinate qualifiche soggettive) e la società di scopo che opera nella fase di esecuzione.

14.4.4. La concessione del centro sportivo "Franco Raimondi" del Comune di Vanzago

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sugli affidamenti, in concessione, della gestione di impianti sportivi comunali, l'Autorità ha esaminato l'affidamento della gestione del centro sportivo comunale "Franco Raimondi" del Comune di Vanzago (MI).

Sono stati, nello specifico, segnalati il prolungamento della durata del rapporto instaurato con la società sportiva gestore dell'impianto e la non corretta rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario originariamente pattuite anche attraverso la proroga della gestione.

A conclusione dell'attività di vigilanza, con nota di definizione semplificata, del 7 novembre 2025, è stata accertata una duplice proroga del contratto, distinguendo i due periodi di riferimento. Con riguardo al primo periodo, dal 2026 al 2029, è stato accertato che la proroga è stata disposta facendo applicazione della normativa emergenziale di cui all'articolo 216, comma 2, del decreto-legge n. 34/2020[9], la quale consentiva, in relazione agli impianti sportivi ed in ragione della sospensione delle attività sportive, la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario originariamente pattuite anche attraverso la proroga della durata del rapporto. Sulla questione, l'Autorità non ha, quindi, sollevato contestazioni.

Con riguardo, invece, al secondo periodo di prolungamento contrattuale, pari a ben ulteriori dodici anni, dal 2029 al 2041, e disposto in corso di esecuzione, il Comune di Vanzago ha precisato che la nuova richiesta di prolungamento del rapporto concessorio è stata attuata secondo le modalità di cui all'articolo 5 del già citato decreto legislativo n. 38/2021.

Nel caso di specie, l'Autorità ne ha rilevato un'applicazione non corretta, infatti, contrariamente a quanto previsto dalla norma di settore che disciplina un affidamento *ex novo*, il Comune ha fatto ricorso ad un affidamento diretto nei confronti del medesimo gestore, in corso di esecuzione, senza che la gestione precedente avesse concluso il contratto in corso. Anche rispetto a tale caso, è stato specificato che non è possibile desumere dall'articolo 5 un contenuto più esteso rispetto a quello indicato nel testo, e quindi applicare la norma anche con riguardo a rapporti esistenti e in corso di esecuzione - rispetto ai quali sono state già svolte delle valutazioni sul riequilibrio economico-finanziario - e procedere all'affidamento diretto di un ulteriore periodo di gestione.

Una lettura nei termini indicati porterebbe ad applicazioni abusive della norma perché legittimerebbe, di fatto, il ricorso all'affidamento diretto *ex* articolo 5 del decreto legislativo n. 38/2021, per giustificare una modifica sostanziale del precedente contratto, rispetto al quale dovrebbe, invece, operare la regola dell'evidenza pubblica.

14.4.5. Il *project financing* per il porto turistico nel Comune di Santo Stefano di Camastra

Nel mese di maggio 2025, l'Autorità ha effettuato una visita ispettiva congiunta con il Nucleo Anticorruzione della Guardia di Finanza presso il Comune di Santo Stefano di Camastra (ME) finalizzata all'acquisizione di puntuali elementi conoscitivi e documentali relativi alla procedura di finanza di progetto per la realizzazione e gestione del porto turistico e delle opere connesse, nonché alla verifica delle relative attività e degli adempimenti posti in essere dall'ente.

9 Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, *"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonchè di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*.

La procedura citata rappresenta un intervento di rilevante impatto del valore di circa 50 milioni di euro di investimento, oltre che di particolare complessità per la realtà del Comune di Santo Stefano di Camastra e, più in generale, per la Regione Sicilia.

L'*iter* di realizzazione dell'infrastruttura portuale di Santo Stefano di Camastra trae origine da una istanza di concessione demaniale presentata nel giugno 2007, seguita da un articolato avvicendarsi di fasi tecniche, amministrative e finanziarie di rilievo regionale e nazionale, che si è concluso con la stipula del contratto di concessione con il promotore soltanto nell'aprile 2025.

Si è sviluppato, così, un procedimento complesso, contraddistinto da adempimenti urbanistici, ambientali, di gara, di verifica tecnica e di reperimento delle risorse finanziarie, intervallato da sospensioni procedurali e da successivi riavvii, imposti dai sopravvenuti mutamenti normativi nonché dalle nuove esigenze manifestate dagli enti coinvolti nel procedimento.

In considerazione del notevole lasso di tempo intercorso tra l'aggiudicazione dell'affidamento (2017) e la recente stipula del contratto di concessione (2025), con conseguenti ricadute negative sull'avvio della fase esecutiva vera e propria e sul significativo aumento, *medio tempore*, del valore della commessa, l'Autorità ha intrapreso l'attività istruttoria per procedere con adeguati approfondimenti volti a comprendere le ragioni sottese a dette evenienze. Attualmente risulta, quindi, in corso l'attività di monitoraggio sull'andamento e sugli sviluppi della fase esecutiva dell'intervento.

14.4.6. Il *project financing* per la progettazione, costruzione e gestione del cimitero di Marcianise

Un'altra importante attività di vigilanza ha riguardato l'ampliamento e la gestione di impianti cimiteriali, con impiego di capitali privati, mediante ricorso all'istituto del *project financing*, nel Comune di Marcianise (CE).

Nel caso in oggetto, a seguito di un esposto pervenuto, l'Autorità ha richiesto al concessionario l'esistenza delle necessarie garanzie assicurative e fideiussorie per la copertura dei rischi di esecuzione, previste dal contratto stipulato nel 2004 e prorogato sino al 2031.

A fronte della richiesta a campione formulata dall'Autorità, l'amministrazione concedente non è stata in grado di esibire le polizze riferite agli anni 2023, 2024 e 2025.

In particolare, è risultata irreperibile la polizza assicurativa per danni arrecati al concedente dal danneggiamento o la distruzione di opere o impianti nel corso dell'esecuzione dei lavori, la quale avrebbe dovuto ricomprendere anche la copertura per la responsabilità civile verso i terzi ed estendersi "per tutta la durata della concessione", quindi anche durante la fase di gestione delle opere.

Parimenti non è stata fornita adeguata documentazione della cauzione prevista a garanzia della somma del 10% dell'importo contrattuale, per il periodo di esecuzione dei lavori, in quanto sono state esibite soltanto le polizze relative a due annualità risalenti (2005 e 2014) prive di una clausola di rinnovo automatico e quindi con validità svincolata dall'effettiva durata dei lavori.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che la presenza delle fideiussioni e delle cauzioni, valevoli per tutta la durata contrattuale, rileva tanto ai fini della conformità alla normativa di riferimento - articolo 30 della legge n. 109/1994[10] e articolo 103, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999[11], applicabili *ratione temporis* al contratto in esame - , quanto per l'osservanza delle clausole contrattuali e, conseguentemente, per la permanenza dell'equilibrio economico del contratto.

Rispetto a quest'ultima considerazione, infatti, si rileva che l'esonero nei confronti del concessionario dal dover sostenere la spesa della polizza assicurativa – che in base alle verifiche svolte, è stato accordato quanto meno per la fase di gestione delle opere – e della fideiussione di legge per l'intero periodo di durata dei lavori – ad eccezione delle due annualità documentate – introdurrebbe un elemento di notevole vantaggio per il privato affidatario, traducendosi in una lesione della concorrenza, per la violazione del principio di *par condicio* tra i partecipanti alla gara.

10 Legge 11 febbraio 1994, n. 109, *"La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici"*.
11 Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, *"Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni"*.

È stato, altresì, evidenziato che, in base alla disciplina normativa e contrattuale applicabile al caso in esame, la mancata stipula della polizza assicurativa avrebbe comportato l'impossibilità di stipulare il contratto, con conseguente decadenza dell'aggiudicazione, e che l'omesso rinnovo o ricostituzione della cauzione costituiscono causa di risoluzione di diritto della concessione, per inadempimento del concessionario.

In data 10 novembre 2025, l'Autorità ha definito il procedimento in forma semplificata ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento di vigilanza e, evidenziate le irregolarità richiamate, ha invitato l'amministrazione a comunicare le eventuali misure correttive adottate.

14.4.7. Il *project financing* per i lavori e i servizi generali nei porti di Augusta e Catania

Con delibera ANAC n. 577 del 10 dicembre 2024, si è concluso il procedimento di vigilanza avente ad oggetto la procedura aperta per l'affidamento in concessione, mediante finanza di progetto ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 36/2023, dei lavori e della gestione dei servizi di interesse generale nei porti di Augusta e Catania, avviata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar di Sicilia Orientale (AdSP).

Con la conclusione dell'istruttoria sono state contestate diverse violazioni, in relazione, fra l'altro, all'errata determinazione del valore della concessione, al rispetto dei principi attinenti all'equilibrio contrattuale e alla sostenibilità della stessa. Per effetto di tali criticità, l'Autorità ha rimesso all'ente concedente *"le discrezionali valutazioni di competenza in ordine alle misure più opportune da adottare in proposito, ivi incluso l'annullamento in autotutela della procedura di affidamento"*.

A seguito della trasmissione della citata delibera, l'AdSP ha comunicato la revoca della procedura di affidamento non potendo modificare, per il tramite delle piattaforme informatiche, la documentazione di gara al fine di adeguare il contenuto della stessa alle prescrizioni indicate nella delibera dell'Autorità. L'Autorità, nel prendere atto dell'avvenuta caducazione della procedura, ha, quindi, invitato l'ente concedente a tenere conto *pro futuro* delle criticità emerse.

Nel frattempo, il proponente originario e aggiudicatario provvisorio, ha impugnato la revoca della procedura adottata dall'Autorità portuale, nonché la citata delibera ANAC n. 577/2024, contestando: l'insussistenza delle condizioni per procedere alla revoca, l'inadeguata motivazione e l'omesso coinvolgimento del proponente nel procedimento della stessa; l'insussistenza delle criticità emerse nella impugnata delibera, chiedendo, contestualmente, un risarcimento a titolo di responsabilità precontrattuale.

Il TAR Catania, con sentenza n. 3193/2025[12], nel rigettare il ricorso, ha valutato l'atto di revoca né carente sul piano motivazionale né contraddistinto da manifesta contraddittorietà e illogicità rispetto all'esito del procedimento di vigilanza condotto da ANAC e dai rilievi formulati da quest'ultima.

Inoltre, con riguardo alla prima delle violazioni accertate nella delibera n. 577/2024 – relativa all'errata determinazione del valore della concessione ai sensi dell'articolo 179 del Codice dei contratti pubblici –, ha giudicato non censurabili le valutazioni espresse dall'Autorità, rendendo legittime le "raccomandazioni" rivolte all'Autorità di Sistema Portuale, e non ha ritenuto utile procedere all'ulteriore scrutinio degli altri capi motivazionali del predetto atto di vigilanza, non potendo mutare l'esito del giudizio rispetto a tale delibera.

Anche la domanda risarcitoria è stata ritenuta infondata e la domanda indennitaria non ha trovato accoglimento; il giudice ha, infatti, valutato la condotta assunta dall'amministrazione priva dei connotati della colpa del dolo, o violativa dei doveri di correttezza e lealtà, tenuto conto che le violazioni accertate da ANAC, in seno al procedimento di vigilanza, non sono suscettibili di integrare una condotta colposa e che l'Autorità di Sistema Portuale ha osservato un atteggiamento di prudenza e di collaborazione con ANAC durante la pendenza del procedimento di vigilanza, senza compiere alcun atto che comportasse uno sviluppo della procedura di gara incompatibile con un eventuale successivo ritiro degli atti di indizione della medesima.

12 TAR Catania, Sez. IV, 10 novembre 2025, n. 3193.

14.5. LA VIGILANZA NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

14.5.1. Il trasporto pubblico locale

14.5.1.1. La concessione del trasporto pubblico locale nella Regione Lazio

Su segnalazione del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, l'Autorità ha focalizzato l'attenzione su possibili pratiche anticoncorrenziali che hanno interessato operatori economici privati, destinatari di plurimi affidamenti da parte del medesimo Comune, ai quali, per quanto risulta dalle banche dati in uso, sarebbero stati liquidati compensi o contributi relativi a non meglio precisate procedure di appalto e/o di concessione in riferimento al servizio di trasporto pubblico locale.

In ragione di ciò e in aderenza a quanto previsto dal vigente Protocollo d'intesa tra ANAC e la Guardia di Finanza, da un lato il Nucleo Speciale Anticorruzione ha avviato un'attività ispettiva, delegata dall'Autorità, che ha riguardato un'amministrazione comunale della Regione Lazio, dall'altro l'Autorità ha avviato un'attività di vigilanza sulla procedura di gara bandita da ASTRAL S.p.A.[13], relativa all'affidamento in concessione degli undici lotti in cui è stato ripartito il servizio di trasporto pubblico locale urbano ed interurbano della Regione stessa per un importo complessivo di oltre 600 milioni di euro.

In particolare, l'attività di vigilanza ha riguardato la verifica di ritardi e diseconomicità nella gestione del procedimento di affidamento e delle proroghe contrattuali disposte dagli enti locali regionali atteso che la procedura di gara, avviata nel mese di gennaio 2023, dopo quasi due anni non risultava ancora conclusa.

Dalla complessa attività istruttoria è emerso che le cause sottese all'affidamento in proroga del servizio sono rinvenibili, sostanzialmente, nel peculiare *iter* di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico della Regione, previsto dalla normativa di settore dal decreto-legge n. 138/2011[14], dal decreto-legge n. 95/2012[15], dal decreto-legge n. 50/2017[16] e dalla legge regionale n. 28/2019[17], che nel complesso dispongono circa la ridefinizione dei servizi minimi e sull'individuazione delle unità di rete, nonché sull'individuazione di un unico gestore d'ambito, nel caso di specie ASTRAL S.p.A.

In tale contesto di incertezza gli enti hanno disposto le proroghe del servizio in favore del gestore originariamente individuato senza soluzione di continuità e alle medesime condizioni contrattuali, in violazione dei limiti imposti dalla normativa comunitaria di cui all' articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007[18].

Quanto alla gara di affidamento ad ASTRAL S.p.A., è stato accertato che a partire dal 1° gennaio 2026 è stato avviato il servizio di trasporto pubblico locale solo su due delle undici unità di rete, a cura degli operatori economici affidatari, mentre, sulle restanti nove, essendo stata completata la procedura di gara soltanto nel mese di dicembre 2025, si prevede l'avvio del servizio entro il primo semestre dell'anno, superando così la prassi consolidata di affidamento in proroga del servizio da parte di alcuni Comuni della Regione.

14.5.1.2. La gestione esclusiva del trasporto pubblico locale nel Comune di Genova

Sempre con riferimento all'attività di vigilanza sugli affidamenti e sulla gestione di alcuni servizi pubblici locali, nel caso di seguito descritto, l'Autorità ha istruito, su segnalazione, uno procedimento riguardante l'affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale del Comune di Genova.

Nello specifico sono state rilevate gravi lacune nella gestione del servizio che, nel tempo, hanno causato un abbassamento degli *standard* qualitativi attesi e contrattualmente previsti.

---

13 Azienda Strade Lazio S.p.A., ASTRAL, è un'azienda pubblica italiana sottoposta alla direzione e al coordinamento della Regione Lazio, che ne è socio unico. Per conto dell'ente regionale gestisce in concessione l'intera rete viaria regionale, curando inoltre la progettazione e realizzazione di nuove infrastrutture oltre che un servizio di infomobilità. È inoltre gestore dell'infrastruttura sulle linee ferroviarie Roma-Civita Castellana-Viterbo e Roma-Lido e si occupa della progettazione, dell'affidamento e del controllo di servizi di trasporto pubblico locale su gomma, nonché anche delle "Unità di Rete" (UdR) del Lazio.

14 Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*.

15 Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"*.

16 Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, *"Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"*.

17 Legge regionale del 27 dicembre 2019, n.28, Legge di stabilità 2020.

18 Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Le disfunzioni descritte avevano determinato costi aggiuntivi che erano stati coperti con contributi pubblici integrativi e con l'utilizzo di ulteriori risorse per sostenerne la gestione. Accertata la sussistenza dei profili di criticità segnalati, l'Autorità ha comunicato alle parti interessate l'avvio del procedimento di vigilanza, rilevando la necessità di acquisire elementi utili alle valutazioni di competenza. Nel corso dell'istruttoria, è stato appurato che la gestione *in house* non si è rilevata efficiente, infatti, la società ha ricevuto diversi contributi pubblici che, a margine dei contributi versati per le sopravvenute situazioni di emergenza collegate alla pandemia da COVID-19 o per l'aumento dei prezzi dei carburanti a seguito dell'inflazione, hanno comportato un aumento della complessiva spesa pubblica di gestione.

Con nota del 29 settembre 2025, l'Autorità ha censurato l'affidamento *in house* rilevandone il contrasto con la normativa vigente in materia, in particolare con l'articolo 5, paragrafo 2, del citato regolamento (CE) n. 1370/2007; con l'articolo 16, ultimo comma, del decreto legislativo n. 175/2016[19] e con l'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016.

È stato, inoltre, evidenziato che il ricorso alla gestione *in house* da parte del Comune è stato mantenuto senza valutare il rispetto dei parametri di opportunità e convenienza del modello adoperato, disattendendo l'analisi sugli effettivi benefici che la gestione *in house* avrebbe comportato per la collettività in termini di qualità, accessibilità ed economicità, così come richiesto dall'articolo 192 del Codice dei contratti.

Nel caso di specie, è stato accertato che l'inefficiente risultato del sistema di gestione prescelto ha determinato ripercussioni negative sulla finanza pubblica e sulla collettività. Infatti, pur registrando miglioramenti del servizio rispetto agli anni precedenti, la società non è stata in grado, autonomamente, di sopportare i costi di gestione economico - finanziaria rendendo necessari, come già evidenziato, diversi interventi economici pubblici per garantire la prosecuzione delle prestazioni contrattuali.

14.5.2. Il servizio idrico integrato

14.5.2.1. La gestione e la manutenzione delle stazioni di sollevamento nel Comune di Acerra

In merito alla vigilanza in oggetto, l'attività di ANAC è scaturita a seguito della presentazione di un esposto con cui è stata segnalata una presunta violazione, della normativa di settore, nell'affidamento diretto in concessione, del servizio di gestione e manutenzione delle stazioni di sollevamento S05, S06 e S03 disposto dal Comune di Acerra (NA) in favore della società mista Acquedotti società consortile per azioni a prevalente capitale pubblico (di seguito Acquedotti s.c.p.a.), mediante approvazione di un atto aggiuntivo alla convenzione per l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato, stipulata nel 2005 e già censurata dall'Autorità con la delibera n. 530 del 15 novembre 2023, per indeterminatezza e genericità della legge di gara.

Nell'istruttoria attivata nell'anno 2025, si è qualificato l'atto aggiuntivo in esame alla stregua di un affidamento diretto di un servizio aggiuntivo diverso da quelli oggetto della concessione originaria, in quanto estraneo all'oggetto della precedente concessione stipulata dal Comune di Acerra nel 2005 e non ragionevolmente connesso all'oggetto del contratto in corso di esecuzione e in quanto tale non separabile. L'Autorità ha, infatti, ritenuto il servizio in esame, proprio per sua natura, suscettibile di autonomo affidamento anche mediante gara d'appalto.

Alla luce di tali elementi, l'Autorità, con nota di definizione semplificata del 3 marzo 2025, ha rilevato l'illegittimità dell'affidamento diretto in favore di Acquedotti s.c.p.a., in quanto in palese violazione della vigente disciplina comunitaria e nazionale e dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento tra gli operatori economici. La nota di definizione è stata trasmessa anche alla Corte dei conti per le eventuali iniziative di competenza[20].

14.5.2.2. L'affidamento *in house* del servizio idrico integrato alla società Acquedotto Pugliese S.p.A.

L'Autorità ha analizzato la procedura di affidamento *in house* del servizio idrico integrato alla società Acquedotto Pugliese S.p.A. da parte dell'Autorità idrica pugliese, a seguito della richiesta di parere formalizzata dalla Regione Puglia, con la quale è stato chiesto di confermare la conformità dello statuto di tale società, in fase di

19 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*.
20 Per completezza, si rileva che sulla questione in esame risulta attualmente pendente un contenzioso amministrativo, sebbene con la sentenza del TAR Lazio n. 13139 del 3 luglio 2025 sia stata già confermata la legittimità dei rilievi dell'Autorità contenuti nella citata delibera n. 530/2023 concernente il rapporto contrattuale instaurato nel 2005.

approvazione, alla disciplina nazionale ed europea in materia di *in house providing*, anche alla luce delle previsioni di cui al decreto-legge n. 153/2024[21] e alla legge regionale n. 14/2024[22].

A seguito della presentazione dell'istanza di parere, l'attività consultiva è stata sin da subito affiancata da un'incisiva attività di vigilanza, sia per le rilevanti criticità riscontrate in alcune previsioni statutarie, impattanti sull'esercizio del controllo analogo congiunto da parte del Comitato di indirizzo e coordinamento – organo rappresentativo dei 257 Comuni pugliesi – sia in considerazione del fatto che, nel corso dell'istruttoria, lo statuto, sottoposto all'esame dell'Autorità, è stato approvato da Acquedotto Pugliese S.p.A. e contestualmente è stato disposto in suo favore, da parte dell'Autorità idrica pugliese, l'affidamento del servizio.

L'attività di vigilanza ha consentito di accertare che la Regione Puglia si è adeguata solo parzialmente ai rilievi formulati dall'Autorità con il proprio parere del 30 luglio 2025.

In particolare, è emersa una competenza pressoché esclusiva del Consiglio di amministrazione con riferimento ai poteri di indirizzo strategico e generale di gestione, non adeguatamente controbilanciata dalla previsione di strumenti idonei a consentire al Comitato, o ai componenti da quest'ultimo nominati in seno al medesimo Consiglio di amministrazione, di vincolare le determinazioni assunte nell'esercizio dei predetti poteri, indebolendo, quindi, il potere dello stesso di esercitare un'influenza sugli obiettivi strategici e sulle decisioni operative della società, e quindi di renderlo inidoneo a soddisfare i caratteri di incisività propri del controllo analogo richiesto dal modello dell'*in house*.

Tanto premesso, in conformità agli ulteriori rilievi espressi dall'Autorità nel corso di un'audizione ai rappresentanti dell'Autorità idrica pugliese e della Regione Puglia, sono state apportate ulteriori modifiche allo statuto di Acquedotto Pugliese S.p.A., dirette a prevedere e a garantire l'approvazione preventiva da parte del Comitato di tutte le decisioni concernenti gli indirizzi strategici e generali di gestione del servizio.

14.5.3. La gestione rifiuti

14.5.3.1. L'affidamento dei servizi di igiene ambientale nel Comune di Alessandria

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza attivata, ai sensi dell'articolo 213 del decreto legislativo n. 50/2016, a seguito dell'acquisizione di due esposti, l'Autorità ha espletato una complessa attività istruttoria dalla quale sono emerse rilevanti criticità in relazione a due distinti affidamenti nell'ambito della gestione dei rifiuti nel Comune di Alessandria.

In particolare, sono stati contestati: l'affidamento "a monte" del servizio di igiene ambientale alla società *in house* AMAG Ambiente S.p.A.[23] da parte del Consorzio di bacino alessandrino e l'affidamento "a valle" del servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta al Consorzio di Cooperative sociali "Consolidale" da parte della medesima AMAG Ambiente S.p.A..

L'esito dell'istruttoria, definita con nota semplificata del 28 maggio 2025, è stato trasmesso alla Corte dei conti per gli eventuali adempimenti di competenza.

In particolare, è stato accertato che l'affidamento *in house* del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani (c.d. RSU) nel Comune di Alessandria da parte del Consorzio di bacino alessandrino ad AMAG Ambiente S.p.A., non risulta conforme alla normativa di settore a far data dal 1° gennaio 2023.

Nello specifico, infatti, è emerso che nel 2023 il Consorzio aveva disposto - per il periodo necessario al perfezionamento della procedura di cui all'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 201/2022[24]- una proroga in favore di AMAG Ambiente S.p.A., poi annullata in autotutela al fine di adeguarsi ai rilievi espressi dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nel parere motivato del 18 luglio 2023. Un'ulteriore criticità è stata rinvenuta nel ritardo nell'indizione della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio a una società mista.

---

21 Decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, *"Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico"*, convertito con modificazioni dalla legge 13 dicembre 2024, n. 19.
22 Legge regionale n. 14 del 28 marzo 2024, *"Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio idrico integrato"*.
23 AMAG Ambiente S.p.A. è un'azienda pubblica che opera nel settore ambientale nel Comune di Alessandria.
24 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*.

In merito ai plurimi affidamenti del servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta disposti dalla società AMAG Ambiente S.p.A., nel periodo compreso tra il 1° maggio 2023 sino al 31 dicembre 2024, in favore del medesimo operatore economico, è stato invece contestato il ricorso illegittimo all'affidamento diretto e all'istituto della proroga, con conseguente violazione del principio del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto previsto dall'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 36/2023.

A seguito delle contestazioni formalizzate con la citata nota, AMAG Ambiente S.p.A. ha precisato di aver internalizzato il servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta, mentre il Consorzio di bacino alessandrino ha assunto il formale impegno a sanare le irregolarità rilevate dall'Autorità.

ANAC, pertanto, ha preso atto della volontà del Consorzio di bacino alessandrino di adeguarsi ai rilievi emersi, avviando contestualmente un monitoraggio sulle attività poste in essere al fine di garantire la celere indizione della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio a una società mista, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 201/2022.

14.5.3.2. L'affidamento della gestione dei rifiuti urbani nel territorio montano pordenonese

A seguito dell'acquisizione di due esposti, l'Autorità ha svolto un'approfondita istruttoria sull'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in ventuno Comuni del territorio montano pordenonese.

Al termine dell'attività di vigilanza, conclusasi con la nota semplificata del 6 giugno 2025, sono state rilevate una serie di criticità con riguardo all'operato dell'Autorità Unica per i Servizi Idrici e Rifiuti (di seguito AUSIR).

È emerso che, a far data dall'1° gennaio 2023, l'AUSIR ha internalizzato il servizio mediante una gestione *in house*, affidando lo stesso alle società Ambiente S.p.A. e G.E.A. S.p.A., sebbene quest'ultima società, cui hanno aderito 18 Comuni, non si sia dimostrata in grado, quanto a struttura e a organizzazione, di assumere in proprio il servizio e di affidarlo a terzi mediante procedure conformi alle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici.

È stato, infatti, contestato a G.E.A. S.p.A. l'illegittimo ricorso agli istituti dell'affidamento diretto e della proroga contrattuale e tecnica in favore del gestore uscente - SNUA S.p.A. -, e la conseguente violazione del principio del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, nonché una gestione *sine titulo* nel periodo compreso tra i mesi di luglio e dicembre del 2024.

Un'ulteriore criticità è stata riscontrata nella mancata qualificazione, necessaria per l'affidamento a terzi del servizio in esame, nel territorio dei Comuni soci, avuto riguardo al presumibile valore sopra soglia di detto affidamento ed alla proposta di *project financing* in corso di valutazione da parte della stazione appaltante.

In ragione delle criticità descritte, G.E.A. S.p.A. si è impegnata a rimuovere le criticità emerse, fornendo all'Autorità un aggiornamento con cadenza bimestrale delle attività poste in essere al fine di garantire la celere indizione della gara da parte di una stazione appaltante qualificata.

14.5.3.3. L'affidamento dei servizi ambientali nella Provincia autonoma di Trento

In data 1° aprile 2025, l'Autorità ha avviato d'ufficio un procedimento di vigilanza nei confronti dei 24 Comuni della Provincia autonoma di Trento facenti parte dell'Azienda speciale per i servizi ambientali (ASIA), alla luce delle rilevanti criticità riscontrate nelle delibere consiliari, adottate nei mesi di dicembre 2024 e gennaio 2025, con cui sono state approvate modifiche della durata originaria della convenzione per la gestione dei servizi ambientali e della durata statutaria dell'azienda speciale, nell'attesa della conclusione dell'*iter* di costituzione della società *in house* ASIA Trentino S.r.l..

In particolare, è emerso che, con le citate delibere, i Comuni consorziati hanno sostanzialmente riaffidato in via diretta i servizi in esame al Consorzio ASIA, sino al 31 dicembre 2038, in forza della clausola di salvaguardia inserita nell'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo n. 201/2022, e della conseguente presunta applicabilità della specifica disciplina in materia di servizi pubblici di interesse economico che consente, ai sensi dell'articolo 10, comma 7, lettera e), della legge provinciale n. 6/2004[25], di affidare ad un'azienda speciale anche un servizio pubblico a rete, in contrasto con la previsione di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 201/2022.

25 Legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6, *"Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici"*.

Con la delibera n. 378 del 1° ottobre 2025, l'Autorità, definito l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 201/2022 e chiarita la loro diretta applicabilità anche alle Province autonome di Trento e Bolzano – in ragione dell'espressa natura di norme costitutive di riforma economico sociale riconosciuta nel comma 5, dell'articolo 1, del citato decreto –, ha rilevato che i 24 Comuni consorziati hanno operato in difformità alla normativa nazionale di settore, considerato che il citato articolo 14, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 201/2022 consente una gestione in economia o mediante azienda speciale, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete.

Alla luce dei rilievi dell'Autorità, i Comuni consorziati hanno comunicato di aver deliberato la trasformazione del Consorzio Azienda ASIA nella società *in house* Asia Trentino S.r.l., in attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo n. 175/2016 e nel rispetto del decreto legislativo n. 201/2022, al fine di consentire la gestione dei servizi ambientali da parte della nuova società, a far data dall'1° gennaio 2026, mediante affidamento *in house*.

14.5.3.4. La gestione dei rifiuti nei Comuni dell'Ambito di Raccolta Ottimale della Provincia di Foggia

A seguito di una richiesta di parere trasmessa dal Comune di Cerignola, anche per conto dei Comuni di Carapelle, Ordona, Orta Nova, Stornara e Stornarella, è stata avviata l'attività di vigilanza in merito alla perdurante operatività del Consorzio di igiene Ambientale Bacino FG/4, costituito nel 1998, in attuazione della legge regionale Puglia n. 17/1993[26], dai predetti Comuni e dai Comuni di Margherita di Savoia, San Ferdinando di Puglia e Trinitapoli, per la gestione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti solidi urbani ubicato nel Comune di Cerignola.

L'istruttoria ha consentito di accertare l'insussistenza di una legittimazione giuridica del Consorzio a gestire sia l'impianto sito nel Comune di Cerignola sia il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani ubicati nei Comuni dell' Ambito di Raccolta Ottimale della Provincia di Foggia, di seguito ARO FG2, alla luce della specifica disciplina regionale vigente in materia che prevede che il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti sia affidato e gestito a livello di ARO, nel quale i Comuni si devono associare attraverso lo strumento della convenzione *ex* articolo 30 del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL)[27], e che sia di esclusiva competenza dell'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti (AGER) l'affidamento della realizzazione e della gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Con nota del 26 novembre 2025, trasmessa anche a tutti i Comuni consorziati, è stato, pertanto, rilevato un operato non conforme alla normativa di settore nella gestione dell'impianto in questione e nell'indizione, nell'anno 2023, della procedura di gara per l'affidamento dei servizi in esame nei Comuni dell'ARO FG2 sino al 2032, già conclusa ed aggiudicata dalla attuale società gestore del servizio.

Alla luce delle criticità rilevate dall'Autorità, il Comune di Cerignola si è prontamente attivato al fine di garantire il ripristino della gestione dei servizi in esame secondo canoni coerenti con la normativa di settore, invitando tutti i Comuni consorziati a manifestare analoga volontà, mediante deliberazione consiliare, di provvedere allo scioglimento del Consorzio, di stipulare, entro trenta giorni, la Convenzione ARO FG2 ai sensi dell'articolo 30 del TUEL, e di regolarizzare, con urgenza, il contratto in corso di esecuzione con la società affidataria del servizio di gestione dei rifiuti.

14.5.3.5. La gestione degli impianti di smaltimento da parte dell'Agenzia territoriale della Regione Puglia

Nell'ambito della vigilanza svolta a seguito di attività ispettiva, si segnala la procedura che l'Autorità ha svolto in relazione alle modalità di gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti gestiti dall'Agenzia territoriale della Regione Puglia, la quale si occupa di dare attuazione al piano regionale dei rifiuti e, in conformità della normativa nazionale e comunitaria, di procedere all'affidamento della realizzazione e della gestione degli impianti nonché all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani.

---

26 Legge regionale 13 agosto 1993, n. 17, *"Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani"*.
27 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*.

Nello specifico, l'attenzione dell'Autorità si è concentrata sulla gestione dell'impianto del Comune di Deliceto, interessata da continue proroghe e da alcune estensioni contrattuali, che hanno ampliato l'oggetto dell'originario contratto.

Nel definire l'attività istruttoria, con delibera n. 224 del 28 maggio 2025, l'Autorità ha rilevato la non conformità, alla disciplina di settore, della proroga del contratto di concessione nei confronti del medesimo gestore.

È stato accertato, in proposito, che l'Agenzia territoriale della Regione Puglia ha consentito al concessionario di continuare a gestire l'impianto *sine titulo*, in mancanza di un regolare atto di proroga contrattuale e sebbene fosse intervenuta la scadenza del contratto.

L'Agenzia ha, inoltre, autorizzato il concessionario a continuare a gestire l'impianto a condizioni diverse rispetto a quelle definite nell'originario assetto: nel complesso, l'impianto dato in gestione e la connessa prestazione contrattuale di gestione dell'impianto sono risultati mutati rispetto a quanto definito nell'affidamento originario visto che, a seguito di ampliamento, l'impianto è stato utilizzato per smaltire volumetrie di rifiuti in quantità diversa rispetto a quella originariamente pattuita.

Riguardo a tali circostanze, l'Autorità, concludendo il procedimento di vigilanza, ha contestato all'Agenzia di aver affidato, in via diretta e in assenza di un valido titolo giuridico, un nuovo servizio al medesimo operatore economico, e di aver determinato un'alterazione dell'equilibrio economico finanziario della concessione.

Al fine di tutelare gli interessi pubblici e privati sottesi alla concessione, quali la continuità della gestione e la posizione del concessionario, e rendere, al contempo, la situazione conforme all'attuale assetto normativo, ANAC ha invitato l'Agenzia ad applicare le misure di cui all'articolo 186, del decreto legislativo n. 36/2023 e delle relative Linee guida ANAC adottate con delibera n. 265 del 20 giugno 2023[28].

L'intervento dell'Autorità ha consentito di definire positivamente l'attività di vigilanza in quanto l'Agenzia si è adeguata alle previsioni, individuando una specifica percentuale di utili da corrispondere al concedente come misura compensativa ai sensi dell'articolo 186, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023.

14.5.3.6. L'affidamento dei servizi di igiene pubblica nella Città di Catania

Con nota di definizione semplificata del 16 ottobre 2024, l'Autorità concludeva l'istruttoria sulla variante al contratto di gestione rifiuti presso la Città di Catania.

Nello specifico, l'Autorità riteneva non condivisibile la possibilità di qualificare una produzione in eccedenza di rifiuti rispetto a quanto preventivato, come evento imprevisto e imprevedibile per la stazione appaltante, ancor più in considerazione del fatto che la stessa è imputata a un incremento dell'afflusso dei visitatori nella Città di Catania, oltre che di cittadini e studenti fuori sede, nonché in ragione della presenza di oltre duemila strutture *extra* alberghiere non esistenti in epoca pre-pandemica.

Appare difficile ipotizzare che possa verificarsi un incremento turistico e di strutture recettizie talmente repentino e inaspettato da sbilanciare, addirittura, le previsioni di raccolta del servizio rifiuti adeguatamente predisposte tale da considerarsi evento imprevedibile, ancor più in una città ad alta vocazione turistica quale è Catania.

Pertanto, l'Autorità ha contestato al Comune di aver disposto una modifica contrattuale in assenza delle condizioni previste dall'articolo 106, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 50/2016, *ratione temporis* applicabile e risulta, ad oggi, attivato un monitoraggio annuale sul contratto in essere che prosegue regolarmente.

14.5.3.7. Le ordinanze sulla gestione dei rifiuti nei Comuni di Ottaviano, Sant'Arcangelo, Calasetta e Acireale

Nel settore della gestione dei rifiuti, ove può essere paventato il rischio che l'interruzione del servizio determini l'insorgere di un'emergenza sanitaria, è frequente il ricorso da parte degli enti locali allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente disciplinato dall'articolo 191 del decreto legislativo n. 152/2006[29], come mezzo di semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento.

---

28 Delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023, adottata ai sensi dell'articolo 186 commi 2 e 5, del decreto legislativo n. 36/2023, recante *Indicazioni sulle modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture da parte dei titolari di concessioni di lavori e di servizi pubblici non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea.*

29 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *"Norme in materia ambientale".*

Come noto, l'esercizio del potere di emanazione delle ordinanze *extra ordinem* attribuito ai Sindaci è legittimato dal carattere di eccezionalità, imprevedibilità e temporaneità di un evento per cui si impone di provvedere con l'urgenza, il cui carattere è incompatibile con i tempi connaturali alla rigorosa osservanza della normativa in materia di contratti pubblici.

A riguardo, l'Autorità ha condotto diverse attività di vigilanza nei confronti dei Comuni di Ottaviano (NA), Sant'Arcangelo (PZ), Calasetta (SU) e Acireale (CT), in parte attivate su specifica segnalazione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, per verificare se l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti da parte dei Comuni fosse conforme alla normativa di riferimento, in particolare alla citata previsione di cui all'articolo 191, secondo cui *"Non è comunque consentito derogare alle disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici nell'ambito dell'affidamento di servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani".*

Dalle attività svolte è emerso che, nei casi sottoposti ad istruttoria, il potere di ordinanza contingibile e urgente per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti è stato esercitato dagli enti locali seguendo una prassi irregolare, anche consolidata per lungo tempo, non sempre giustificata dalla sussistenza dei presupposti di contingibilità ed urgenza che ne giustificano il ricorso e, pertanto, in elusione delle procedure di affidamento ordinarie previste dal Codice dei contratti pubblici.

L'affidamento del servizio di gestione rifiuti in assenza delle condizioni richieste dalla normativa si traduce, in particolare, in un affidamento diretto, ovvero, a seconda dei casi, in una proroga del contratto in favore dell'operatore economico uscente.

Le istruttorie si sono concluse con trasmissione ai Comuni di specifiche note di definizione semplificata, rilevando le criticità sopra rappresentate e invitando le Città coinvolte al rispetto, per il futuro, della normativa di settore.

14.5.4. La riscossione dei tributi locali

14.5.4.1. Le attività di supporto all'accertamento e alla riscossione delle entrate del Comune di Brescia

Negli affidamenti dei servizi di riscossione delle entrate emergono, di frequente, criticità connesse all'interpretazione sulla natura giuridica del contratto, variamente qualificato come contratto d'appalto o di concessione.

Nel caso in oggetto, erano state segnalate all'Autorità la circostanza che la concessione del servizio pubblico era stata affidata senza preventiva approvazione del Consiglio comunale, in presunta violazione dell'articolo 42, comma 2, lettera e) del citato decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL), e che non vi era stata un'adeguata motivazione circa la mancata suddivisione in lotti, in presunta violazione dell'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016.

La stazione appaltante, interpellata dall'Autorità, rispetto al primo rilievo ha sostenuto l'incompetenza del Consiglio comunale all'affidamento del contratto in questione, in quanto non sarebbe riconducibile al modello concessorio, non essendo configurato il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico.

Sebbene tale interpretazione risulti in linea con l'avviso espresso dall'Autorità in materia di servizi di accertamento e riscossione[30], resta evidente la specificazione, sia nella determinazione a contrarre, sia negli atti di gara (in particolare, nel capitolato speciale d'appalto), che una parte della prestazione, quella relativa alla fase esecutiva della riscossione coattiva, è svolta in regime di concessione.

Pertanto, in conclusione all'attività di vigilanza, l'Autorità ha contestato alla stazione appaltante l'incoerenza degli atti di gara, nella misura in cui qualificano l'attività di riscossione coattiva come concessione di servizi nonostante manchi il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico, secondo quanto dichiarato dalla stessa stazione appaltante.

È stato, altresì, respinto l'ulteriore argomento secondo cui l'attività di accertamento e riscossione dei tributi – in quanto servizio non rivolto alla collettività ma strumentale al funzionamento dell'ente – non sarebbe comunque qualificabile come concessione di servizi pubblici, in contrasto con l'orientamento della giurisprudenza maggioritaria, incline a comprendere tale attività nel *genus* dei servizi pubblici[31].

30 Si veda, sul tema, anche il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 22 dicembre 2025**,** *Applicazione dell'art. 33, comma 3*-bis, *del Codice dei Contratti Pubblici ai servizi di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali.*

31 Cfr. Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 5284 del 27 ottobre 2014.

Per quanto attiene al secondo punto in contestazione, riguardante l'accorpamento in un unico contratto dei servizi in oggetto, l'Autorità ha richiamato l'orientamento, già formulato con la deliberazione n. 514 del 17 giugno 2020 su un affidamento similare, in cui è stato espresso un deciso *favor* per la suddivisione in lotti quando si è in presenza di un affidamento di servizi di accertamento e riscossione dei tributi da effettuarsi congiuntamente ai servizi di supporto alla riscossione.

Anche per contratti afferenti a queste categorie, quindi, in linea con quanto previsto dall'articolo 51 del decreto legislativo n. 50/2016, un'eventuale deroga al principio generale della suddivisione in lotti, in quanto espressione di una scelta discrezionale dell'amministrazione, deve essere supportata da adeguata motivazione, correlata alla fattispecie concreta.

Nel caso di specie, il Responsabile Unico del Procedimento ha giustificato l'affidamento in un unico lotto in ragione delle interconnessioni funzionali tra i vari servizi che compongono l'appalto *"di modo che l'unicità del lotto assicura una più efficace e coordinata fruizione del complesso di attività affidate all'appaltatore garantendone la razionalizzazione, con indubbie ricadute in termini di contenimento della spesa a carico dell'amministrazione, ma anche vantaggi per il cittadino/debitore che si interfaccia con un solo interlocutore"*.

Tuttavia, secondo l'Autorità, i vantaggi menzionati vanno raffrontati con le ricadute della scelta del lotto unico sulla possibilità di fissare requisiti di partecipazione pertinenti, proporzionati e non inutilmente discriminatori rispetto a ciascuno dei due settori di attività, tenuto conto che ciascuno di essi attinge a mercati potenzialmente differenti, popolati da operatori economici con strutture organizzative e mezzi economico-finanziari non sempre coincidenti.

Infatti, l'attività di accertamento e riscossione diretta delle entrate locali è esercitata da società mediamente più grandi e strutturate di quelle operanti nel settore dell'attività di semplice supporto agli uffici competenti degli Enti locali.

In concreto, nel caso in questione, avendo richiesto l'iscrizione all'albo ordinario dei riscossori per attività che, a rigore, avrebbero previsto il meno gravoso requisito della iscrizione all'albo separato, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 805, della legge n. 160/2019[32], è stato imposto un requisito d'idoneità sovrabbondante e significativamente restrittivo della concorrenza, incidendo sulla partecipazione delle imprese di dimensioni minori, con la conseguenza che i vantaggi della decisione di accorpare in un unico lotto non compensano gli effetti pregiudizievoli della rinuncia a un più ampio confronto concorrenziale tra operatori.

Con nota semplificata del 23 ottobre 2025, l'Autorità ha concluso il procedimento, rappresentando le criticità rilevate nell'operato della stazione appaltante.

14.6. LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI FINANZIATI CON FONDI PNRR

14.6.1. Il quadro normativo di riferimento

L'articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza[33], prevede che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto unionale e nazionale applicabile, con particolare riferimento alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

In attuazione di tale quadro normativo europeo, la Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza di ANAC per l'anno 2025 ha demandato lo svolgimento di una specifica attività di vigilanza sui contratti pubblici finanziati con fondi PNRR. Tale mandato si inserisce nel più ampio sistema di controllo multilivello delineato dagli articoli 8 e 9 del decreto-legge n. 77/2021[34], come successivamente modificato dal decreto-legge n. 13/2023[35] e dal decreto-legge n. 19/2024[36].

---

32 Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"*.
33 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
34 Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, *"Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*.
35 Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, *"Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonchè per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"*.
36 Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, *"Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*.

L'attività di vigilanza si è sviluppata avvalendosi del sistema informativo ReGiS[37] e della collaborazione del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza per le verifiche di maggiore complessità, operando, altresì, in conformità alle linee di indirizzo del COLAF (Comitato europeo per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea) – di cui si è trattato nel paragrafo 2.6.4. di questa relazione – la cui composizione è stata estesa ad ANAC proprio in ragione del ruolo strategico della stessa nel contrasto alle irregolarità nei progetti PNRR.

14.6.2. I dati dell'attività di vigilanza

Nel corso dell'anno 2025, sono stati condotti complessivamente n. 98 procedimenti di vigilanza su contratti pubblici finanziati con fondi PNRR, distribuiti tra le diverse Missioni del Piano, secondo la ripartizione di seguito illustrata.

Tabella 14.1 | Procedure vigilate per Missione PNRR

Missione PNNR	Numero procedure	Percentuale
Missione 1 - Digitalizzazione	8	8,2%
Missione 2 - Rivoluzione verde	15	15,3%
Missione 3 - Infrastrutture	10	10,2%
Missione 4 - Istruzione e ricerca	45	45,9%
Missione 5 - Coesione e inclusione	10	10,2%
Missione 6 - Salute	9	9,2%
Missione 7 - *REPowerEU*	1	1,0%
Totale	**98**	**100,0%**

Fonte ANAC

Come emerge dai dati riportati nella tabella 12.1, la Missione 4 *"Istruzione e ricerca"* ha assorbito la quota preponderante dell'attività di vigilanza (45,9%), seguita dalla Missione 2 *"Rivoluzione verde e transizione ecologica"* (15,3%) e dalle Missioni 3 e 5 (ciascuna con il 10,2%). La Missione 2 (Transizione Ecologica), con il 15,3%, rappresenta il secondo fronte di impegno, focalizzato su impianti di gestione rifiuti, economia circolare e dissesto idrogeologico, settori storicamente sensibili.

Tale distribuzione riflette la rilevanza strategica degli investimenti nel settore dell'edilizia scolastica e della ricerca, nonché la particolare attenzione dedicata dall'Autorità ai progetti infrastrutturali caratterizzati da complessità esecutiva e stringenti vincoli temporali.

14.6.2.1. *Focus* sulla Missione 4 *"Istruzione e ricerca"*

La vigilanza sui progetti afferenti alla Missione 4 *"Istruzione e ricerca"* ha rappresentato l'ambito di maggiore impegno istruttorio nel corso del 2025, in ragione della rilevanza strategica degli investimenti nel settore dell'edilizia scolastica, dal numero significativo di interventi finanziati sull'intero territorio nazionale e dalla particolare criticità dei vincoli temporali imposti dal citato regolamento (UE) 2021/241 per il conseguimento delle *milestone* e dei *target* previsti.

È opportuno evidenziare che questo dato non è casuale ma risponde a una precisa logica di rischio: gli interventi di edilizia scolastica (scuole nuove, asili nido, riqualificazioni sismiche) sono caratterizzati da una polverizzazione sull'intero territorio nazionale.

37 ReGiS è l'acronimo del Sistema Nazionale di Monitoraggio, la piattaforma unica del Ministero dell'Economia e delle Finanze utilizzata per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Italia, assicurando trasparenza e tracciabilità dei fondi europei.

A differenza delle grandi opere infrastrutturali (Missione 3), gestite da pochi grandi committenti (come, ad esempio, RFI S.p.A., ANAS S.p.A.), gli interventi scolastici sono in capo a numerosi enti locali, spesso non adeguatamente strutturati per la gestione di procedure particolarmente complesse come quelle finanziate con fondi PNRR. Questa frammentazione della spesa aumenta esponenzialmente il rischio di ritardi, errori procedurali e infiltrazioni locali, rendendo necessaria una vigilanza capillare.

14.6.3. Le principali criticità riscontrate

L'attività istruttoria ha fatto emergere le criticità ricorrenti che meritano una particolare trattazione in ragione della loro potenziale incidenza sul conseguimento degli obiettivi del Piano.

Le carenze nella progettazione

In numerosi procedimenti sono state rilevate significative carenze nella progettazione di fattibilità tecnico-economica (PFTE) e nel progetto definitivo, con particolare riguardo all'assenza di adeguati studi preliminari (geologici, geotecnici, strutturali e sismici), alla mancata analisi delle alternative progettuali, all'inadeguatezza del quadro economico e all'omessa acquisizione dei pareri degli enti competenti.

Tali carenze si sono tradotte in ritardi nella fase di progettazione esecutiva e nella necessità di disporre sospensioni dei termini contrattuali per consentire l'esecuzione di indagini supplementari originariamente non previste.

Con la delibera ANAC n. 435 del 5 novembre 2025, è stata evidenziata l'esistenza di talune criticità nell'ambito di un affidamento di lavori condotto da un ente locale.

In primo luogo, è stato censurato il ricorso allo strumento dell'accordo quadro per l'assegnazione di un contratto di lavori per la realizzazione di una nuova opera, in assenza di una puntuale ed esatta definizione delle caratteristiche descritte dell'opera da realizzare, affermando che «in caso di realizzazione di nuove opere, in cui sia posto a base di gara un progetto incompleto e quindi nel caso in cui la cui esatta individuazione delle prestazioni dovute siano individuate in un momento successivo, deve ritenersi che non sia legittimo il ricorso all'accordo quadro con unico fornitore, *ex* art. 59, co. 1 e co. 4, lett. a), d.lgs. 36/2023».

L'incompletezza progettuale, nel caso di specie, ha determinato la necessità di completare il progetto esecutivo dell'opera successivamente alla stipula del contratto, ciò dando luogo ad una variante contrattuale, con l'accumulo di significativi ritardi nel completamento della stessa, circostanza di particolare rilievo alla luce delle tempistiche imposte dal PNRR.

Contestualmente, è stato censurato l'operato dell'ente comunale che ha gestito direttamente l'affidamento, in violazione dell'articolo 1, comma 1, lettera a), decreto-legge n. 32/2019[38], ribadendo un principio di grande rilievo in tema di "gare su delega", alla luce delle innovazioni introdotte dal nuovo Codice dei contratti, secondo cui: «In caso di gara su delega, i provvedimenti più significativi della procedura di affidamento devono essere adottati, sia formalmente che sostanzialmente, dal soggetto delegato (centrale di committenza, CUC o stazione appaltante qualificata), che ne assume la consapevole e piena responsabilità giuridica, in quanto soggetto a ciò espressamente qualificato».

Le sospensioni illegittime o improprie

Nell'ambito dell'attività di vigilanza è stato riscontrato un ricorso sistematico all'istituto della sospensione dei termini contrattuali previsto dall'articolo 107 del decreto legislativo n. 50/2016 (oggi articolo 121 del decreto legislativo n. 36/2023) in assenza dei presupposti legittimanti. In particolare, sono state rilevate sospensioni disposte per sanare carenze progettuali imputabili alla stazione appaltante, ovvero sospensioni protrattesi oltre il limite del quarto della durata contrattuale senza la prescritta comunicazione ad ANAC.

L'utilizzo improprio dell'istituto della sospensione configura un ampliamento artificioso dei tempi di esecuzione del servizio, con evidenti effetti distorsivi sull'equilibrio temporale del contratto e sulla continuità dell'*iter* realizzativo.

38 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, *"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".*

Il disallineamento tra tempo contrattuale e avanzamento fisico dei lavori

In diversi procedimenti è stato rilevato un significativo disallineamento tra il tempo contrattuale trascorso e l'effettivo avanzamento fisico dei lavori. A titolo esemplificativo, in un caso oggetto di vigilanza, a fronte del decorso del 78% della durata contrattuale, l'avanzamento fisico dei lavori si attestava al 36,4%, con un *gap* di oltre 41 punti percentuali che evidenzia un ritardo strutturale nell'esecuzione tale da compromettere seriamente il rispetto dei termini PNRR.

Il mancato controllo delle aree di cantiere e le occupazioni abusive

Sono stati riscontrati casi in cui, nonostante la formale consegna del cantiere in via d'urgenza, l'avvio effettivo dei lavori è stato impedito dall'occupazione abusiva degli immobili oggetto di intervento. La mancanza di un adeguato sistema di monitoraggio e verifica dei luoghi e dello stato del cantiere da parte della direzione lavori ha permesso il verificarsi di circostanze impeditive non tempestivamente rilevate, con conseguente compromissione delle tempistiche di completamento.

Le attestazioni non coerenti sulla piattaforma ReGiS

Particolare gravità riveste la rilevazione di attestazioni non veritiere sulla piattaforma di monitoraggio ReGiS. In un caso significativo, è stata accertata una discrasia tra quanto attestato dal soggetto attuatore (avvio effettivo dei lavori) e l'effettivo *iter* procedurale dell'esecuzione contrattuale (progetto esecutivo approvato solo successivamente). Tale condotta, oltre a compromettere l'affidabilità del sistema di monitoraggio, può integrare ipotesi di responsabilità amministrativa, erariale e, nei casi più gravi, penale ai sensi degli articoli 479 (falsità ideologica), 640-*bis* (truffa aggravata) e 316-*ter* (indebita percezione di erogazioni pubbliche) del Codice penale.

14.6.4. I procedimenti di vigilanza più rilevanti

Si riportano di seguito, in forma sintetica, i procedimenti di vigilanza conclusi nel 2025 che hanno fatto emergere le criticità più rilevanti sotto il profilo del rispetto della normativa sui contratti pubblici e degli obblighi connessi all'utilizzo dei fondi PNRR.

14.6.4.1. L'intervento di riqualificazione scolastica - Missione 4

L'intervento, finanziato per circa 4,8 milioni di euro nell'ambito del Piano per asili nido e scuole dell'infanzia, ha presentato molteplici profili di criticità. Il PFTE posto a base dell'accordo quadro risultava carente sotto il profilo tecnico-funzionale ed economico-programmatico, con assenza di adeguati studi preliminari e mancata comparazione delle alternative progettuali.

Il progetto definitivo, pur oggetto di verifica e validazione, presentava lacune documentali tali da rendere necessaria una sospensione dei termini di progettazione esecutiva protrattasi per circa sei mesi. L'Autorità ha rilevato che la sospensione è stata disposta in assenza dei presupposti di legge, configurando un utilizzo improprio dell'istituto volto a sanare carenze progettuali imputabili alla stazione appaltante.

Ulteriore profilo di criticità ha riguardato l'occupazione abusiva dell'immobile, che ha impedito la consegna effettiva dei lavori nonostante la formale apertura del cantiere in via d'urgenza. Di particolare gravità l'accertamento di attestazioni non coerenti sulla piattaforma ReGiS, con dichiarazione di avvio lavori a fronte di progettazione esecutiva non ancora approvata, è stata quindi trasmesso la relazione tecnica alla Procura Europea per le valutazioni di competenza.

14.6.4.2. Il miglioramento sismico di un edificio scolastico - Missione 4

L'appalto, del valore di circa 8,7 milioni di euro, ha evidenziato criticità nella gestione delle sospensioni dei lavori. La prima sospensione, disposta per 94 giorni per consentire il trasferimento delle attività scolastiche, è stata preceduta da 71 giorni di sostanziale inattività dalla consegna del cantiere, con la perdita di quasi il 15% del tempo contrattuale complessivo senza concreto avvio dei lavori.

La sommatoria delle sospensioni, pari a 148 giorni, ha superato il quarto della durata contrattuale (500 giorni) senza che la stazione appaltante ottemperasse all'obbligo di comunicazione ad ANAC, previsto dall'articolo 107, comma 4, del decreto legislativo n. 50/2016. L'Autorità ha contestato tale omissione che configura una violazione sanzionabile ai sensi dell'articolo 213, comma 13, del medesimo decreto.

Secondo le risultanze emerse nel corso del procedimento, il disallineamento tra tempo trascorso (78%) e avanzamento fisico dei lavori (36,4%) evidenziava un ritardo strutturale tale da compromettere il rispetto della scadenza del 31 dicembre 2025 per il completamento dei lavori. L'Autorità ha raccomandato l'adozione di un piano straordinario di accelerazione esecutiva e il rafforzamento del monitoraggio periodico delle attività di cantiere.

14.6.4.3. L'interdittiva antimafia e la risoluzione contrattuale - Missione 5

Il procedimento ha avuto ad oggetto un appalto di lavori per la valorizzazione urbana nel quale sono state contestate violazioni dell'articolo 105 del decreto legislativo n. 50/2016 per tardiva comunicazione dei subcontratti, la mancata applicazione della clausola generazionale ai sensi dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021 e carenze nella verifica dei requisiti generali di partecipazione.

L'istruttoria si è svolta con la collaborazione del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza grazie alla quale si è potuto procedere all'identificazione del titolare effettivo dell'operatore economico affidatario.

Le verifiche hanno confermato che il socio di minoranza, già rappresentante legale della società, risultava essere il *dominus* di fatto dell'impresa nonostante fosse gravato da provvedimento interdittivo temporaneo e da carichi pendenti con rinvio a giudizio.

A seguito dell'interdittiva antimafia emessa dalla competente Prefettura, la stazione appaltante ha disposto la risoluzione del contratto. Al termine dell'istruttoria è stata ribadita l'importanza per le stazioni appaltanti di estendere gli obblighi dichiarativi al socio di minoranza delle società con meno di quattro soci, ricollegando a tali dichiarazioni la sanzione espulsiva nell'ipotesi in cui sia accertato il controllo indiretto della società.

14.6.4.4. Le violazioni della tracciabilità dei flussi finanziari

In molteplici procedimenti, avviati a seguito di accertamenti del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, sono state contestate violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010[39]. Le irregolarità hanno riguardato l'utilizzo di coordinate bancarie diverse da quelle dei conti correnti dedicati comunicati, la mancata indicazione del CIG e del CUP sui bonifici effettuati e l'omessa o tardiva comunicazione dei subcontratti.

In un caso, le prestazioni di nolo a caldo affidate ad un subcontraente rientravano tra le categorie sensibili di cui all'articolo 1, comma 53, della legge n. 190/2012, per le quali è previsto l'obbligo di iscrizione nella *white list* prefettizia. Nel caso di specie è stato richiamato l'orientamento del Consiglio di Stato secondo cui l'obbligo di iscrizione deve essere interpretato secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, dovendosi escludere quando l'attività presenta rilievo marginale rispetto all'appalto complessivo.

I procedimenti si sono conclusi con nota di definizione semplificata prendendo atto delle misure di *self cleaning* adottate dalle stazioni appaltanti e raccomandando il rafforzamento delle procedure interne per garantire la tempestiva acquisizione delle comunicazioni relative ai conti correnti dedicati e la verifica sistematica della presenza della clausola di tracciabilità in tutti i subcontratti.

In tale quadro si inserisce, altresì, il Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025 attraverso il quale l'Autorità ha richiamato gli specifici obblighi a carico dei soggetti destinatari nell'ambito di un appalto pubblico, oltre che le stazioni appaltanti, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese.

14.6.4.5. Il mancato rispetto dei principi trasversali: le quote rosa e i giovani

È opportuno rammentare che Il PNRR non è solo un piano di opere, ma un piano con cui assicurare riforme sociali, infatti, l'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021 impone che le imprese aggiudicatarie assicurino una quota pari al 30% di assunzioni giovanili e femminili.

In alcune fattispecie oggetto di vigilanza, è stato accertato il mancato ottemperamento a tale obbligo, nonostante fosse espressamente previsto nella documentazione di gara e nonostante l'aggiudicatario avesse presentato apposite dichiarazioni in proposito. La violazione di questo principio trasversale è particolarmente grave in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da alta disoccupazione giovanile.

---

39 Legge 13 agosto 2010, n. 136, *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia".*

L'Autorità ha, quindi, richiamato la stazione appaltante ad applicare le penali previste o a valutare la risoluzione per inadempimento, sottolineando che il rispetto delle clausole sociali non è opzionale ma una condizione di ammissibilità della spesa ai fini del rimborso europeo.

14.6.4.6. Le carenze nel sistema dei controlli interni

Tra le violazioni rilevate nelle vigilanze, è emersa con maggiore frequenza emersa la debolezza del controllo interno. Si fa riferimento ad esempio, ad un appalto di lavori a Roma, in cui i mancati controlli del RUP e della direzione avori hanno fatto sì che si realizzasse l'occupazione abusiva di un immobile teoricamente consegnato; in un altro appalto di lavori eseguiti presso il Comune di Foggia, sono state avallate sospensioni dei lavori palesemente illegittime per coprire carenze organizzative; in un altro caso, di lavori eseguiti presso il Comune di Latina, le comunicazioni sui subcontratti si "perdevano" tra la direzione lavori e il RUP, senza generare i dovuti controlli.

Emerge con forza la necessità di rafforzare la figura del RUP, spesso lasciato solo a gestire procedure di particolare complessità, e di richiamare i Direttori dei lavori alle loro responsabilità di vigilanza attiva e costante sulla realtà del cantiere.

Infine, con riguardo alle procedure di gara di importo inferiore alle soglie comunitarie e riconducibili alla Missione 4 *"Istruzione e Ricerca"* i procedimenti di vigilanza avviati si sono conclusi con l'accertamento di gravi profili di illegittimità. In particolare, è stata rilevata la violazione dei principi di concorrenza e non discriminazione, unitamente alla disapplicazione del principio di rotazione degli affidamenti.

Con riferimento alle procedure di gare nell'ambito della Missione 6 *"Salute"*, è stata riscontrata la violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa e pubblicità. Nello specifico, l'amministrazione è risultata inadempiente rispetto ai doveri di costante aggiornamento, completezza e tempestività dei dati sui siti istituzionali, in diretto contrasto con quanto disposto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 33/2013[40], avendo omesso di pubblicare la documentazione di gara emendata ed aggiornata ai chiarimenti resi nel corso della procedura. Tali risultanze sono state formalizzate nei relativi atti conclusivi del procedimento.

Le criticità riscontrate evidenziano la necessità di un miglior presidio su numerosi aspetti. In primo luogo, occorre rafforzare la qualità della progettazione, assicurando che i PFTE e i progetti definitivi siano corredati di tutti gli studi preliminari e delle autorizzazioni necessarie prima dell'avvio delle procedure di affidamento.

In secondo luogo, è indispensabile un utilizzo rigoroso dell'istituto della sospensione dei termini contrattuali, limitandone l'applicazione ai soli casi di eventi oggettivi e non prevedibili. In terzo luogo, le stazioni appaltanti devono garantire un monitoraggio costante dello stato di avanzamento dei lavori e dell'effettiva disponibilità delle aree di cantiere.

L'analisi dell'attività istruttoria svolta e le evidenze documentali dimostrano che la criticità non risiede tanto nella fase di gara, ormai ampiamente digitalizzata e veloce, quanto nella fase di esecuzione e nella qualità della progettazione. L'uso massivo dell'appalto integrato, se non supportato da progetti definitivi adeguatamente verificati, presenta numerosi profili di rischio, traslando criticità e ritardi dalla fase pre-gara alla fase di cantiere e dell'esecuzione contrattuale, con rischio di incremento dei costi sociali ed economici.

14.7. LA VIGILANZA SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

L'attività di vigilanza sulle centrali di committenza prevista nella Direttiva programmatica per l'anno 2025 ha avuto due macro-ambiti di intervento: da un lato, la pianificazione delle attività da parte dei soggetti aggregatori e la gestione dei rapporti tra soggetto delegato e soggetto delegante, e dall'altro, gli affidamenti delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori.

14.7.1. La pianificazione delle attività

L'ambito principale di indagine dell'attività di vigilanza sulla pianificazione delle iniziative dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza è stato individuato nell'acquisizione di servizi informatici, mentre i soggetti da sottoporre a verifica sono stati selezionati sulla base di un campione, estratto sulla base di criteri predeterminati, dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

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

La vigilanza ha avuto ad oggetto:

- le modalità di rilevazione dei fabbisogni (disponibilità di uno strumento *ad hoc* per espletare tale attività, numero di enti coinvolti nella rilevazione, numero di enti che hanno riscontrato la richiesta; tempistiche assegnate per il riscontro e la relativa osservanza/inosservanza);
- l'analisi e l'aggregazione dei fabbisogni, la determinazione dell'importo a base di gara e l'individuazione dei lotti; l'analisi dell'offerta (modalità operative adottate per conoscere la situazione del mercato e individuare i servizi da porre a base di gara, come ad esempio, indagine di mercato, particolari rilevazioni, incontri conoscitivi, etc.);
- la pianificazione dell'iniziativa (inserimento dell'iniziativa in esame nella pianificazione delle iniziative dell'ente e rispetto delle tempistiche stimate; criterio utilizzato per l'individuazione dell'ordine di priorità assegnato all'iniziativa in esame rispetto alle altre iniziative da intraprendere);
- la diffusione dell'iniziativa (attività poste in essere per rendere adeguatamente conoscibile l'iniziativa programmata alle stazioni appaltanti potenzialmente interessate, previsione di sistemi strutturati di pubblicità);
- le adesioni e il *plafond* (inserimento dell'iniziativa nella programmazione triennale dei servizi e forniture delle stazioni appaltanti aderenti; inserimento previa acquisizione del relativo assenso da parte del soggetto delegato o previa verifica della disponibilità residua);
- il numero di soggetti aderenti e il rapporto tra le adesioni effettive e quelle preventivate;
- la percentuale attuale/finale di utilizzo del *plafond* o la data dell'eventuale esaurimento dello stesso; in caso di esaurimento, se ci sono state richieste di adesione rimaste insoddisfatte; se sono state effettuate modifiche contrattuali previste nei documenti di gara *ex* articolo 120 del Codice dei contratti pubblici; numero dei subappalti autorizzati per lo svolgimento dei servizi informatici oggetto dell'accordo quadro.

Gli esiti dell'indagine hanno restituito una situazione caratterizzata dalla sostanziale idoneità delle attività svolte a consentire una corretta acquisizione dei fabbisogni, in coerenza con le specificità della singola procedura e con l'impostazione dell'iniziativa.

Per l'individuazione della tipologia di servizi da offrire e per il dimensionamento dei lotti, molti enti hanno fatto riferimento, correttamente, al dato storico e ai fabbisogni raccolti presso i servizi regionali interessati. Inoltre, molti hanno tenuto conto delle risultanze della precedente edizione della medesima gara per progettare l'iniziativa in maniera più adeguata e maggiormente rispondente alle specifiche esigenze degli enti interessati.

Infine, molti soggetti aggregatori hanno adottato adeguate strategie volte a fornire ausilio agli enti nella stima dei fabbisogni ai fini dell'adesione all'accordo quadro e nella gestione dei servizi, prevedendo un lotto *ad hoc* dedicato a servizi di supporto.

Altri enti, invece, nell'individuazione dei servizi da richiedere hanno considerato quasi esclusivamente le modalità e i risultati della convenzione già in corso, senza esplicitare esaustivamente le motivazioni che lo hanno indotto a confermare le valutazioni fatte in occasione della precedente iniziativa, né le eventuali mutate circostanze riscontrate, soprattutto in termini di raccolta dei fabbisogni.

Per la quantificazione della base d'asta, alcuni soggetti aggregatori hanno proceduto a individuare le figure professionali necessarie e a quantificare i giorni/persona stimati per ciascuna di esse in ogni lotto. Per quanto riguarda la definizione delle tariffe a base d'asta, è stato tenuto in considerazione l'andamento inflazionistico intervenuto e i ribassi offerti nelle precedenti iniziative anche al fine di prevenire un fenomeno diffuso nel settore che è quello dell'eccessivo ribasso delle tariffe professionali, che non garantiscono in fase esecutiva un livello qualitativo adeguato al servizio richiesto e/o portano al fenomeno della sovrastima dei tempi di attività, o ancora alla richiesta di varianti per compensare le basse tariffe.

Altri enti hanno sviluppato un modello di calcolo che distingue tra costi una tantum, costi fissi annuali, costi d'uso mensili e costi a consumo, tenendo in considerazione le specifiche caratteristiche ed esigenze delle stazioni appaltanti. In particolare, i costi *una tantum* e quelli fissi annuali sono stati collegati alla dimensione della Regione/Provincia autonoma (grande, media, piccola).

Quanto alla suddivisione in lotti, i soggetti aggregatori si sono preoccupati di attribuire un numero equivalente di Regioni e Province autonome per ciascun lotto e di considerare criteri di omogeneità territoriale. Hanno

previsto la possibilità di aggiudicare ciascun lotto a un numero determinato di operatori economici, in ragione della numerosità di interventi previsti in gara, dell'estensione territoriale e dell'esigenza di realizzazione degli interventi stessi in un breve arco temporale. Inoltre, hanno introdotto regole di ripartizione e di classificazione delle regioni per dimensione (grande, media, piccola) al fine di bilanciare i carichi, assicurando che anche le regioni con minori esigenze siano adeguatamente servite e non trascurate.

Riguardo all'analisi dell'offerta, molti enti hanno riferito di aver tenuto conto, anche al fine della definizione del perimetro e dell'oggetto delle procedure da avviare, delle precedenti edizioni della medesima iniziativa, al fine di individuare eventuali criticità e aspetti su cui intervenire per rendere più efficace ed efficiente lo strumento approntato. Alcuni enti hanno istituito tavoli di confronto interistituzionali e multidisciplinari, al fine di approfondire la conoscenza del mercato e individuare possibili strategie di valorizzazione delle piccole e medie imprese e delle *startup* innovative, volano per lo sviluppo dell'innovazione digitale del territorio.

Con riferimento alla pianificazione dell'iniziativa, in alcuni casi è stato riscontrato un ritardo nella pubblicazione rispetto ai tempi stimati nella relativa programmazione, che, per alcune procedure, ha creato difficoltà agli enti beneficiari che hanno dovuto attendere per poter usufruire dei servizi, con conseguenti criticità in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In alcuni casi il ritardo è dipeso dalla necessità di attribuire prevalenza agli acquisti di beni e servizi per il settore sanitario, in considerazione della rilevanza e dell'urgenza degli stessi, agli affidamenti delle categorie di beni e servizi individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 2018[41] e agli affidamenti finanziati con i fondi del PNRR, in altri casi dalla complessità tecnica delle offerte presentate in gara.

In alcuni casi è stato riscontrato il mancato controllo, da parte del soggetto aggregatore, dell'avvenuto inserimento dell'iniziativa nella programmazione triennale dei servizi e forniture di ogni singola stazione appaltante aderente e la mancata autorizzazione preventiva all'inserimento dell'iniziativa nella programmazione triennale. Tali situazioni rischiano di pregiudicare la necessaria correlazione che deve sussistere tra la pianificazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori e la programmazione delle stazioni appaltanti, al fine di garantire una pianificazione strategica e strutturata e, dunque, la trasparenza, l'efficienza e la competitività nel mercato degli appalti pubblici.

In merito alla diffusione dell'iniziativa, alcuni enti hanno organizzato specifiche sezioni dei portali istituzionali tematici delle regioni e dei soggetti aggregatori, adeguate a garantire una idonea diffusione dell'iniziativa e hanno organizzato eventi/incontri a carattere informativo/divulgativo a beneficio dei possibili soggetti utilizzatori.

Inoltre, hanno assicurato l'aggiornamento delle informazioni disponibili sui siti istituzionali sulla base dello stato di utilizzo dell'accordo quadro. Per altri enti, invece, le iniziative non sono state accompagnate da una strategia di comunicazione adeguata; in particolare, la diffusione dell'iniziativa si è sostanziata nella mera pubblicazione del bando di gara e non sono stati resi pubblici i dati relativi al consumo effettivo di servizi nonché sulla capienza residua.

14.7.2. I rapporti tra soggetto delegato e soggetto delegante: il caso della Regione Sicilia

Nel corso dell'attività di vigilanza ordinaria svolta nel 2025 e, in particolare, dall'esame delle convenzioni che disciplinano i rapporti tra le stazioni appaltanti e le centrali uniche di committenza delegate sono emerse criticità in merito al mancato rispetto dell'articolo 3, comma 1, lettera z), dell'Allegato I.1 al Codice dei contratti pubblici, in relazione alle attività di committenza ausiliarie, nonché del successivo articolo 62, comma 13, il quale stabilisce che: *"Le centrali di committenza e le stazioni appaltanti che svolgono attività di committenza, anche ausiliarie, sono direttamente responsabili per le attività di centralizzazione della committenza svolte per conto di altre stazioni appaltanti o enti concedenti. Esse nominano un RUP, che cura i necessari raccordi con la stazione appaltante beneficiaria dell'intervento, la quale, a sua volta, nomina un responsabile del procedimento per le attività di propria pertinenza"*.

In particolare, sono emerse violazioni delle disposizioni che prevedono la diretta responsabilità delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti che svolgono attività di committenza, anche ausiliarie, per le attività di centralizzazione della committenza svolte per conto di altre stazioni appaltanti o enti concedenti.

41 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 2018, *"Individuazione delle categorie merceologiche, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2014, n. 89"*.

Si fa riferimento al procedimento concluso con delibera ANAC n. 444 dell'11 novembre 2025, in relazione ai rapporti tra la stazione appaltante Regione Sicilia (Regione siciliana – Assessorato alla Salute – Dipartimento Pianificazione Strategica) e la relativa centrale unica di committenza regionale (Regione siciliana – Assessorato all'Economia – Ufficio speciale Centrale Unica di Committenza), in cui è emerso che molteplici delle attività rientranti nelle competenze della centrale unica di committenza in base alle vigenti previsioni normative sono state di fatto svolte dalla stazione appaltante delegante, come risulta dal contenuto di specifici provvedimenti dalla stessa adottati.

In alcuni provvedimenti della stazione appaltante delegante, infatti, è emerso che la progettazione di gara, la redazione del capitolato tecnico, del quadro economico e la predisposizione della documentazione di gara sono state svolte dal RUP che poi ha trasmesso alla centrale unica di committenza per la celebrazione della relativa procedura di gara.

A dimostrazione della illegittima condotta della stazione appaltante delegante, vi è anche un provvedimento di conferimento di incarico professionale per il supporto giuridico-amministrativo-legale al RUP nel quale si legge che sebbene il RUP possedesse il necessario livello di inquadramento giuridico, i requisiti di anzianità di servizio, il titolo di studio previsto e le consolidate competenze ed esperienze professionali maturate nel settore dei contratti di servizi, la complessità e la specialità dell'appalto richiedevano competenze specifiche nelle materie giuridiche e amministrative e nell'ambito della tematica aeronautica.

A tal riguardo, si osserva che la centrale unica di committenza, nelle controdeduzioni fornite all'Autorità, ha affermato la legittimità del provvedimento di conferimento del predetto incarico, sostenendo l'assenza di personale incardinato al proprio interno in grado di dare il supporto tecnico e altamente specialistico richiesto, né di dipendenti in possesso della qualifica di ingegnere aeronautico o altra professionalità necessaria per la redazione dei capitolati tecnici da porre a base della procedura di interesse.

Tali considerazioni non sono state ritenute accoglibili, atteso che neppure l'incarico conferito dalla stazione appaltante delegante aveva ad oggetto competenze giuridico-amministrative e non tecnico-aeronautiche.

Quanto sopra rappresentato dimostra il pieno contrasto con le disposizioni contenute nell'articolo 3, comma 1, lettera m), del decreto legislativo n. 50/2016 e nell'articolo 3, comma 1, lettera z) dell'Allegato I.01 al decreto legislativo n. 36/2023, secondo cui tra le attività di committenza ausiliarie rientrano anche le attività di consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, nonché la preparazione e la gestione delle procedure in nome e per conto della stazione appaltante.

In tale contesto, invece, si è verificato che la centrale di committenza, di fatto, ha semplicemente acquisito la documentazione di gara preliminarmente predisposta dalla stazione appaltante limitandosi a rendere disponibile l'utilizzo della piattaforma centralizzata per la pubblicazione delle gare e a curare l'espletamento delle stesse.

14.7.3. Gli affidamenti delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori

Nel corso dell'anno 2025, l'attività di vigilanza sulle centrali di committenza e sui soggetti aggregatori si è focalizzata sulle criticità dei bandi di gara che rappresentano ostacoli alla massima partecipazione in settori merceologici particolarmente rilevanti, quali *facility management*, servizi informatici ed energia, nonché verso i diversi ambiti merceologici afferenti al settore sanitario.

In particolare, l'Autorità è intervenuta in diversi casi, su segnalazione, richiamando le stazioni appaltanti alla corretta determinazione dei fabbisogni, al rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza dei criteri di selezione, alla corretta determinazione dell'importo a base di gara, alla necessità di quotare tutte le prestazioni oggetto del contratto, alla corretta individuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicabile al personale impegnato nell'esecuzione dell'appalto.

All'esito delle istruttorie effettuate sui singoli appalti sono emerse specifiche anomalie, che hanno riguardato:

- l'esame degli accordi e delle convenzioni che regolano i rapporti tra le stazioni appaltanti deleganti e i soggetti delegati, al fine di verificare la corretta ripartizione delle rispettive competenze e le carenze nella progettazione dei servizi e delle forniture;
- l'abuso dell'istituto della proroga e dei rinnovi taciti al di fuori delle rigide condizioni di applicazione previste

dal Codice dei contratti pubblici e, in particolare in assenza di una procedura di gara già bandita e in caso di ritardo imputabile alla stazione appaltante;

- l'erronea determinazione dell'importo a base di gara;
- la mancata o l'erronea indicazione del CCNL di riferimento;
- la mancata quotazione di prestazioni erroneamente qualificate come ausiliarie;
- l'erroneo utilizzo dell'istituto del partenariato speciale per la valorizzazione dei beni culturali (articolo 112, comma 9, del decreto legislativo n. 42/2004[42]).

In molti casi, grazie ad un intervento tempestivo e puntuale, è stato possibile evidenziare le criticità riscontrate durante la procedura di affidamento ancora in corso, sollecitando le centrali di committenza a correggere le potenziali illegittimità presenti negli atti di gara.

In tali ipotesi, le amministrazioni interessate hanno potuto valutare l'opportunità di revocare in autotutela le procedure di gara riconducendo l'azione amministrativa nell'alveo della legittimità. Tale possibilità è stata esercitata in un numero significativo di casi, con evidenti benefici in termini di riduzione del contenzioso e di perseguimento del principio di risultato nell'affidamento dei contratti pubblici.

Si illustrano, di seguito, i temi più significativi e le istruttorie maggiormente rilevanti.

14.7.4. Le carenze di un'adeguata progettazione degli acquisti

La corretta programmazione degli acquisti rappresenta una fase cruciale per determinare adeguatamente il fabbisogno delle amministrazioni e per individuare i mezzi e le modalità più opportune per realizzare l'interesse pubblico.

14.7.4.1. I sistemi di terapia a pressione negativa nelle aziende sanitarie della Regione Campania

In particolare, nel corso della vigilanza con riferimento alla Regione Campania, si è registrato un ricorso esorbitante ai sistemi di terapia a pressione negativa per il trattamento delle lesioni acute, croniche e a rischio di deiscenza, sproporzionato rispetto al numero di interventi chirurgici svolti e rispetto al fabbisogno di altre Regioni.

Sebbene si sia riscontrato che la stazione appaltante, adottando una metodologia progressiva e strutturata per la definizione dei fabbisogni, articolata in tre fasi e basata sul coinvolgimento delle aziende sanitarie locali e di un tavolo tecnico multidisciplinare, ha migliorato la qualità dei dati rispetto alla fase iniziale, sono emerse criticità consistenti nelle disomogeneità territoriali dei fabbisogni e nell'adozione di discutibili scelte metodologiche che incidono in modo significativo sulle stime finali dei fabbisogni.

L'approvazione del percorso diagnostico terapeutico assistenziale (PDTA) sulle lesioni cutanee ha rappresentato un elemento rilevante, ma non supportato da evidenze quantitative sufficienti a giustificare l'incremento stimato dei fabbisogni. Analogamente, la previsione di una doppia modalità di fornitura, pur ispirata a criteri di flessibilità, ha determinato in alcuni casi un aumento ingiustificato dei costi.

Come noto, la giurisprudenza riconosce un'ampia discrezionalità tecnica alla pubblica amministrazione, ma impone che la programmazione si fondi su criteri oggettivi, verificabili e coerenti con i fabbisogni reali, richiedendo al soggetto aggregatore un ruolo attivo di verifica critica.

La centrale di committenza ha manifestato che la procedura di gara è stata ampiamente partecipata; tuttavia, tale motivazione non costituisce, di per sé, garanzia di congruità della base d'asta.

In conclusione, emerge che i maggiori fabbisogni campani, rispetto ad altre Regioni, riflettono scelte sanitarie legittime, ma richiedono monitoraggio e valutazione di impatto, infatti, pur riconoscendo un impegno organizzativo significativo, le criticità rilevate hanno indotto il soggetto aggregatore alla revisione della procedura in autotutela, nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità ed economicità.

42 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *"Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137"*.

14.7.4.2. Il servizio di ristorazione degenti e mensa per i dipendenti dell'azienda sanitaria di Ancona

La procedura di gara in esame ha avuto ad oggetto, oltre al servizio base di ristorazione e i servizi accessori (la distribuzione, il ritiro dei pasti e la raccolta delle prenotazioni) altre numerose e variegate prestazioni sia accessorie (come la tinteggiatura dei locali cucina e la manutenzione delle strutture e degli impianti) sia non accessorie, in quanto caratterizzate da una propria autonomia funzionale (come ad esempio la manutenzione di impianti elevatori o la manutenzione straordinaria di arredi fissi e mobili, attrezzature e carrelli).

È emerso che né i servizi, né le prestazioni accessorie e non accessorie sono state quotate per la determinazione del prezzo complessivo da porre a base di gara; il prezzo è stato determinato semplicemente moltiplicando i prezzi unitari di riferimento di ANAC per il servizio di ristorazione per il numero di pasti stimati riferiti a ciascuna struttura.

La mancata quotazione delle prestazioni complessive, quantitativamente e qualitativamente rilevanti rispetto all'economia complessiva del contratto, ha comportato la determinazione di un prezzo che si è rivelato non congruo, infatti il prezzo per due lotti è risultato addirittura inferiore rispetto a quello relativo al servizio in corso di esecuzione, nonostante l'aumento generalizzato dei prezzi, inoltre, due lotti su sette sono andati deserti, mentre gli altri cinque hanno registrato la partecipazione di un solo concorrente.

Inoltre, anche nel capitolato speciale sono stati richiesti requisiti di fatturato con riferimento alla sola prestazione di ristorazione non prevedendo specifici requisiti di idoneità professionale (iscrizione alla Camera di commercio per attività pertinente), di capacità economico-finanziaria (fatturato) e tecnico-professionali (abilitazioni ed esperienza professionale) riferiti alle altre prestazioni in contrasto con il disposto dell'articolo 100, commi 3, 11 e 12, del Codice dei contratti pubblici, e con pregiudizio per la corretta esecuzione del servizio.

Sono emerse anche criticità nella determinazione del costo della manodopera sia perché la stazione appaltante ha preso a riferimento tabelle ministeriali non aggiornate, pur in presenza di tabelle retributive contrattuali di più recente approvazione, sia in quanto il costo della manodopera è stato calcolato in maniera forfettaria rispetto all'importo posto a base di gara per ciascun lotto, senza essere parametrato alle unità e alla qualifica del personale da impiegare per l'espletamento del servizio nelle diverse strutture. La fissazione del costo della manodopera (e quindi di un prezzo a base di gara) sottostimato rispetto al reale costo del lavoro costringe, quindi, gli operatori economici a formulare offerte che non sono in grado di superare le verifiche di anomalia e, in ogni caso, che non potranno essere rispettate, nei fatti, se non violando le fondamentali tutele poste a garanzia dei minimi salariali.

Inoltre, sempre rispetto alle criticità sul prezzo a base di gara, è stato verificato che lo stesso non ha tenuto conto della richiesta di derrate biologiche; dalla relazione di accompagnamento ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), emerge che una maggiore richiesta di materie prime biologiche comporta la necessità di aumentare la base d'asta, a parità di altre condizioni, raddoppiando, in via precauzionale, il valore della quota incrementale di materie prime biologiche che vengono richieste rispetto alla gara precedente.

Per far ciò occorre partire dal costo medio stimato per pasto, calcolare l'incidenza delle derrate alimentari (stimata nel 35-40%) e determinare, su tale cifra, la percentuale di incremento da applicare per la richiesta di derrate biologiche. Nel caso di specie, invece, la stazione appaltante ha utilizzato il prezzo di riferimento (calcolato senza tener conto della richiesta di derrate biologiche) e lo ha moltiplicato per il numero di posti letto stimati per ciascuna struttura. Il prezzo unitario a base di gara, quindi, non tiene conto della necessità di prevedere un incremento per la richiesta di derrate biologiche e, ancor meno, dell'esigenza di differenziare i prezzi sulla base della diversa percentuale di derrate biologiche richieste.

Infine, dall'esame della documentazione di gara si evince che la quasi totalità del punteggio dell'offerta tecnica è stato assegnato sulla base di criteri discrezionali (qualitativi). Ciò, nonostante molti criteri fossero, per loro natura, agevolmente misurabili e quindi valutabili quantitativamente.

Ferma la discrezionalità della stazione appaltante nella scelta dei criteri da utilizzare, si evidenzia che l'uso di criteri quantitativi, laddove possibile, oltre a semplificare le operazioni di valutazione della commissione giudicatrice, consente una maggiore trasparenza delle decisioni e agevola gli operatori economici nella formulazione dell'offerta, traducendosi in uno strumento pro-concorrenziale. Al contrario, l'attrazione di componenti dell'offerta dall'indubbia natura quantitativa, nell'ambito delle valutazioni qualitative, rischia di minare l'imparzialità, la trasparenza e la correttezza della gara.

All'esito dell'attività di vigilanza, la stazione appaltante ha revocato la procedura di gara in autotutela.

14.7.4.3. La concessione dei servizi museali nel Parco archeologico e paesaggistico di Siracusa

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sono emerse criticità in merito all'individuazione del CCNL applicabile al personale impiegato nella concessione, avvenuta in violazione delle disposizioni dell'articolo 11 e dell'articolo 2, comma 1, dell'Allegato 1.1 al Codice dei contratti pubblici, semplicemente applicando il CCNL del gestore uscente, che non risulta essere il CCNL sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative.

Inoltre, i minimi contrattuali indicati nel CCNL individuato dalla stazione appaltante risultano inferiori rispetto agli stessi valori indicati nel CCNL effettivamente applicabile le cui tabelle risultano recentemente aggiornate con la previsione di incrementi progressivi che andrebbero considerati per addivenire alla corretta quantificazione del costo della manodopera.

È stata accertata, altresì, la mancata previsione, nei documenti di gara, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Inoltre, le disposizioni sulla garanzia provvisoria contenute nel disciplinare di gara non appaiono conformi alle disposizioni del Codice dei contratti, secondo cui la garanzia fideiussoria deve essere emessa e firmata digitalmente, oltre che verificabile telematicamente presso l'emittente ovvero gestita in tutte le fasi mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti.

Con riferimento all'importo della garanzia, lo stesso è stato calcolato sull'importo della concessione senza considerare l'opzione di rinnovo biennale, in violazione dell'articolo 179, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023.

Infine, dall'esame della documentazione di gara è emerso come la valutazione dell'offerta tecnica sia stata affidata esclusivamente a criteri discrezionali; sono stati individuati "elementi di valutazione", corrispondenti alle prestazioni oggetto dell'appalto, il cui punteggio unitario, non ripartito cioè, tra i differenti "criteri" ed era espressione di un giudizio che non rende facilmente comparabile il punteggio tra le offerte, così come rende difficile poter ricostruire l'*iter* logico, motivazionale e oggettivo, in base al quale un'offerta è preferibile alle altre.

Inoltre, è stata riscontrata l'assenza dei criteri di valutazione ambientali, sociali o relativi all'innovazione che, invece, sono obbligatori ai sensi dell'articolo 185 del Codice dei contratti pubblici.

All'esito dell'attività di vigilanza, la stazione appaltante ha ritenuto opportuno revocare la procedura di gara in autotutela.

14.7.5. L'abuso dell'istituto della proroga e dei rinnovi taciti

14.7.5.1. Il servizio di elisoccorso della Regione Sicilia

L'attività di vigilanza svolta sull'appalto del servizio di elisoccorso della Regione Sicilia ha evidenziato la violazione dell'articolo 23 della legge n. 62/2005[43], che introduce un divieto generale di proroga dei rapporti negoziali con le pubbliche amministrazioni.

Tale disposizione è stata poi recepita nel decreto legislativo n. 50/2016, il quale ha previsto che la durata del contratto possa essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione e che l'utilizzo della proroga debba essere limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure da espletarsi per l'individuazione di un nuovo contraente.

Alla luce di quanto emerso, l'Autorità ha chiesto alla Regione Sicilia il rigoroso rispetto della normativa vigente in materia, alla luce del nuovo sistema sanzionatorio, che prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative e pecuniarie nella fase di esecuzione dei contratti qualora emergano irregolarità nell'utilizzo dell'istituto della proroga.

43 Legge 18 aprile 2005, n. 62, *"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"*.

14.7.5.2. La fornitura di collirio all'azienda regionale per la salute del Friuli-Venezia Giulia

L'attività di vigilanza svolta sul contratto di fornitura di *kit* per la produzione di siero collirio è stata avviata a seguito di segnalazione che ha permesso di verificare, oltre al citato contratto, anche la legittimità di due determine adottate dall'azienda regionale di coordinamento salute del Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione ad numerose forniture di beni per le quali l'azienda ha adottato l'istituto della proroga tecnica e la procedura negoziata ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera c) del decreto legislativo n. 50/2016 (attuale articolo 76, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 36/2023, senza svolgere, precedentemente, alcuna indagine di mercato, al fine di garantire la corretta applicazione della normativa in materia di contratti pubblici.

Dall'analisi delle determine in cui si è disposto il rinnovo è emerso che quasi la metà delle stesse (28 su 61) presenta criticità che potrebbero non favorire l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità con conseguente violazione dell'articolo 3, del decreto legislativo n. 36/2023.

L'Autorità ha condotto un'ulteriore attività di monitoraggio al fine di coadiuvare la centrale di committenza nel completamento delle procedure di affidamento in fase di espletamento alla luce del nuovo sistema sanzionatorio, che, come detto, prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative e pecuniarie nella fase di esecuzione dei contratti qualora emergano irregolarità nell'utilizzo dell'istituto della proroga.

14.7.6. *Focus* sul settore dell'elitrasporto

14.7.6.1. L'affidamento del trasporto aereo di organi ed *equipe* sanitarie nella Regione Toscana

Il soggetto aggregatore della Regione Toscana, Estar - ente di supporto tecnico amministrativo regionale -, ha segnalato ad ANAC e all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) la difficoltà di aggiudicare le procedure di gara per l'affidamento del servizio di trasporto aereo di organi ed equipe sanitarie per l'attività di prelievo e trapianto delle aziende del Servizio sanitario della Regione Toscana, per assenza di offerte.

Al fine di meglio definire la situazione del mercato e valutare le esperienze di altre stazioni appaltanti in relazione al medesimo affidamento, l'Autorità ha avviato un'indagine sulle procedure bandite da altre centrali di committenza (ARIA, SORESA[44] e Regione Veneto), da cui è risultato che le criticità segnalate da Estar sono riconducibili essenzialmente a due fattori: la nota e acclarata scarsità dell'offerta e l'errata progettazione della gara, in particolare, in relazione alla sottostima dei costi necessari per l'erogazione del servizio.

In riferimento al primo elemento, è stato confermato che gli operatori presenti sul mercato si individuano in poche unità, ciò anche in quanto l'affidamento delle procedure in esame deve rispettare alcuni requisiti obbligatori previsti nelle Linee guida elaborate dal centro nazionale trapianti e alcuni suggerimenti ivi contenuti con riferimento ai criteri di valutazione dell'offerta.

Si richiede, infatti, di avere a disposizione un numero minimo di aeromobili aventi specifiche caratteristiche tecniche e un organico minimo di personale di volo con elevate professionalità ed esperienza, quindi, i pochi operatori presenti sul mercato non riescono a coprire la domanda e si trovano a dover selezionare le procedure a cui partecipare, preferendo, naturalmente, quelle maggiormente remunerative.

AGCM, con propria nota del 17 luglio 2025, ha comunicato l'archiviazione della segnalazione di Estar, avendo accertato che la scarsa concorrenza riscontrata in occasione delle procedure segnalate non appare, allo stato, riconducibile a una concertazione tra le imprese attive sul mercato, quanto piuttosto ad una serie di elementi: i requisiti tecnici particolarmente elevati previsti dalle dette Linee guida; i criteri di aggiudicazione previsti dalla *lex specialis* di gara; le valutazioni degli operatori sulla scarsa remuneratività del servizio che non appaiono irragionevoli allo stato delle informazioni disponibili.

Dal raffronto dei prezzi posti a base di gara nelle procedure esaminate è emerso che la tariffa forfettaria per minuto di volo individuata nelle procedure deserte bandite da Estar non ha tenuto conto dei notevoli aumenti dei costi conseguenti alle problematiche politiche ed economiche globali verificatesi negli ultimi anni, che hanno inciso pesantemente sui costi dei materiali e, in particolare, del carburante.

44 ARIA è l'azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti della Regione Lombardia, mentre SORESA è la società regionale per la sanità della Regione Campania.

Sulla base degli approfondimenti condotti, si è ritenuto di poter suggerire i seguenti accorgimenti da adottare nella progettazione di una futura procedura di gara.

In primo luogo, è stata evidenziata la necessità di stabilire un prezzo a base di gara adeguato rispetto agli attuali costi del servizio, effettuando un'analisi di mercato che prenda a riferimento procedure di gara recenti, tra cui quella condotta da ARIA. È stato suggerito, altresì, di valutare la possibilità di prevedere nel bando di gara opzioni o rinnovi, al fine di rendere più appetibile la partecipazione.

Inoltre, Estar è stata invitata a considerare le nuove indicazioni delle Linee guida del centro nazionale trapianti rispetto ai requisiti sugli aeromobili particolarmente gravosi per gli operatori economici e quindi con effetti restrittivi sulla concorrenza. Si auspica che la possibilità di utilizzare aeromobili più datati, ma ugualmente sicuri ed efficienti, possa aumentare la capacità di risposta degli operatori economici presenti sul mercato, con effetti positivi sulla partecipazione alle procedure di affidamento.

Infine, è stata espressa una valutazione positiva in merito all'intento di Estar di procedere all'aggregazione della committenza con altre Regioni, attraverso l'utilizzo del modulo della convenzione. Tale scelta consentirebbe, infatti, di rendere la procedura più appetibile, grazie all'incremento del valore dell'appalto. Inoltre, l'aumento delle ore di volo da affidare e la razionalizzazione dei processi organizzativi consentirebbero di beneficiare di economie di scala che si traducono in risparmi di spesa per l'amministrazione.

14.7.6.2. Il servizio di elisoccorso della Regione Sicilia (rinvio)

In merito al servizio in oggetto - in parte analizzato anche al paragrafo 14.7.5.1. di questa relazione - dalla ricostruzione effettuata sulla base della documentazione fornita dalla stazione appaltante e dalla centrale unica di committenza, è emersa una difficoltà ad affidare il servizio a causa della carenza di offerta, con conseguente necessità di ricorrere a proroghe tecniche, oppure alle procedure negoziate a seguito di gara andata deserta.

In particolare, da quanto emerso dalla consultazione della BDNCP, è risultato che ad oggi il servizio di elisoccorso di emergenza con eliambulanze nella Regione Sicilia sarà fornito per i prossimi trenta mesi nella base operativa di Caltanissetta/Catania dall'operatore economico Alidaunia S.r.l.; mentre nelle basi operative di Lampedusa/Palermo e di Messina/Pantelleria, il servizio sarà fornito da Avincis Aviation Italia S.p.A., in forza dell'ultima proroga del contratto originario. Ciò in quanto la procedura negoziata, attivata a seguito dei lotti deserti della procedura aperta, si è conclusa con l'esclusione dell'unico operatore economico offerente, ovvero lo stesso Avincis Aviation Italia S.p.A.

In ragione delle evidenti difficoltà della Regione Sicilia a tal riguardo, l'Autorità ha condotto approfondimenti su servizi di elisoccorso similari a quello in argomento, analizzando la documentazione di gara di altre centrali di committenza ed ha rilevato che effettivamente gli operatori presenti sul mercato si individuano in poche unità. Ciò comporta che i pochi operatori non riescono a coprire la domanda complessiva e si trovano a dover selezionare le procedure a cui partecipare, preferendo, naturalmente, quelle maggiormente remunerative.

Inoltre, è stato rilevato che alcune centrali di committenza hanno svolto procedure per accordi quadro a livello nazionale, cui hanno successivamente aderito altri enti. Anche in tale situazione, è stato suggerito di considerare la possibilità di un'eventuale aggregazione della committenza con altre Regioni, attraverso la sottoscrizione di una apposita convenzione. Tale scelta, quindi, consentirebbe di utilizzare il *know-how* e le competenze di altre centrali di committenza, di rendere più efficienti i processi organizzativi delle amministrazioni, ottenendo anche economie di scala che si tradurrebbero in risparmi per le stesse amministrazioni, oltre che rendere più appetibili le procedure da parte degli operatori economici.

Tale raccomandazione ha assunto maggior vigore in considerazione del nuovo sistema sanzionatorio che prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative in fase di esecuzione dei contratti, qualora si rinvengano illegittimità nell'utilizzo delle proroghe.

15 LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

L'ufficio di vigilanza dell'Autorità, nell'annualità 2025, ha ricevuto circa n. 4.400 protocolli che sono stati trattati in osservanza del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici* (di seguito Regolamento)[1], procedendo preliminarmente alla loro selezione e classificazione in esito alla quale: n. 681 segnalazioni sono state classificate come non prioritarie ed oggetto di trattazione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Regolamento medesimo[2], mentre, n. 276 segnalazioni sono state archiviate ai sensi degli articoli 6 e 7 dello stesso[3].

Varie segnalazioni, caratterizzate da rilevanza e priorità ai sensi della previsione contenuta nell'articolo 4 del Regolamento[4] hanno invece dato avvio all'attività di vigilanza d'ufficio che ha determinato in totale l'apertura di circa n. 145 fascicoli istruttori, cui è conseguita l'attivazione delle iniziative istruttorie, in parte definite e in parte in fase istruttoria, oltre ai fascicoli relativi ai monitoraggi in corso, e infine trattazioni sospese a causa dell'inerzia delle stazioni appaltanti nel fornire i dovuti riscontri.

15.1. LE FASI DI PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE: L'INADEGUATA DEFINIZIONE DEGLI ELEMENTI PROGETTUALI

Nel Codice dei contratti pubblici[5], il principio del risultato di cui all'articolo 1 impone alle stazioni appaltanti di perseguire l'affidamento e l'esecuzione del contratto con la massima tempestività e il migliore rapporto tra qualità e prezzo.

In tale ottica, nell'ambito dei lavori, la correttezza della progettazione riveste un ruolo di assoluta centralità poiché la carenza degli elementi progettuali e la non adeguata definizione delle prestazioni nella fase di indizione della procedura non si configurano unicamente come un vizio di natura tecnica, bensì come una non corretta valutazione delle esigenze e una violazione del dovere fondamentale di garantire il pieno soddisfacimento dei fabbisogni della collettività.

---

1 *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, approvato con la delibera ANAC n. 270 del 20 giugno 2023 e modificato con le delibere ANAC n. 346 del 3 luglio 2024 e n. 262 del 3 giugno 2025.

2 In particolare, l'articolo 7, del citato Regolamento, rubricato *"Definizione delle segnalazioni"*, dispone, al secondo comma, che: *"Il dirigente, in ragione degli obiettivi di razionalizzazione, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, non dà luogo all'avvio del procedimento istruttorio, allo stato, delle segnalazioni che non risultano prioritarie in applicazione dei criteri indicati all'art. 4, co. 4, in quanto dalla documentazione in atti non sussistono elementi sufficienti a far emergere una particolare gravità della violazione o una rilevante compromissione dell'interesse pubblico coinvolto dall'appalto. Tali segnalazioni sono comunque valutate al fine di individuare eventuali disfunzioni nell'applicazione delle norme in materia di contratti pubblici e rilevano anche ai fini della predisposizione della direttiva programmatica di cui all'art. 3, comma 2 e del conseguente Piano ispettivo dell'Autorità, nonché degli atti, delle proposte e della Relazione annuale dell'Autorità di cui all'art. 222, comma 3, lettere c), d) ed e) del codice. Relativamente a dette segnalazioni è fatta salva l'attività di vigilanza in caso di sopravvenuti elementi di fatto o di diritto ovvero di diversa e ulteriore valutazione del Consiglio dell'Autorità".*

3 L'articolo 6, del citato Regolamento, rubricato *"Segnalazioni anonime"*, dispone che: *"1. Ai fini del presente Regolamento sono considerate anonime le segnalazioni che non appaiono riferibili a un soggetto, ovvero non consentono di individuarlo con certezza. 2. Le segnalazioni anonime sono archiviate dal dirigente. 3. Le segnalazioni anonime che riguardino fatti di particolare rilevanza o gravità e presentino informazioni adeguatamente circostanziate possono essere tenute in considerazione al fine di integrare le informazioni in possesso dell'ufficio nell'esercizio dell'attività di vigilanza. Il dirigente dell'ufficio può altresì proporre al Consiglio di avviare un autonomo procedimento di vigilanza".*

4 Infine, l'articolo 4, *"Attività di vigilanza d'ufficio e su segnalazione"*, dispone che: *"1. L'attività di vigilanza dell'Autorità è attivata dall'ufficio competente, secondo la direttiva annuale di cui all'art. 3 ovvero su disposizione del Consiglio. 2. L'attività di vigilanza dell'Autorità è attivata su iniziativa dell'ufficio competente e su disposizione del Consiglio: a) a seguito di grave mancato adeguamento della stazione appaltante o dell'ente concedente alle osservazioni dell'Autorità, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento in materia di vigilanza collaborativa; b) a seguito di mancato adeguamento della stazione appaltante o dell'ente concedente al parere di precontenzioso di cui all'art. 220, comma 1, del codice. 3. L'attività di vigilanza è, altresì, attivata a seguito di segnalazioni presentate all'Autorità: a) dall'autorità giudiziaria amministrativa, ai sensi dell'art. 1, comma 32-bis, della legge 6 novembre 2012, n. 190; b) dal pubblico ministero, ai sensi dell'art. 129, comma 3, delle disp. Att. c.p.p.; c) dall'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. a-bis) del d.l. 24 giugno 2014, n. 90; d) da ogni altra amministrazione o autorità pubblica, ivi compresa quella giudiziaria ordinaria e contabile. 4. L'Autorità valuta anche le segnalazioni di violazione della normativa in materia di contratti pubblici presentate da terzi, compatibilmente con le esigenze organizzative e di funzionamento degli uffici, tenendo conto in via prioritaria della gravità della violazione e della rilevanza degli interessi coinvolti dall'appalto. 5. Nel caso di segnalazione di illeciti ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 la trattazione della stessa è affidata al competente Ufficio che provvede a trasmettere la medesima anche agli Uffici di vigilanza contratti laddove ricorrano profili di competenza ascrivibili agli stessi. Gli Uffici di vigilanza precedono nel rispetto della tutela della riservatezza di cui al d.lgs. n. 24/2023 e delle linee guida adottate dall'Autorità in materia".*

5 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*

Come è noto, nel nuovo assetto codicistico sono delineabili due fasi per addivenire alla progettazione: la prima fase è volta alla definizione del "che cosa" debba essere progettato, la seconda fase che, invece, dispone sul "come" pervenire ad una efficiente progettazione dell'opera.

Della fase uno fanno parte il "quadro esigenziale", relativo ai fabbisogni del contesto economico e sociale e ai correlati obiettivi e indicatori di prestazione, nonché il Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (DOCFAP), disciplinato dall'articolo 2 dell'Allegato I.7 al decreto legislativo n. 36/2023.

Tale ultimo documento – che risulta obbligatorio per gli interventi il cui importo, per i lavori, sia pari o superiore alla soglia comunitaria – consente l'individuazione della soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività e per l'ambiente, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire, presupponendo un confronto comparato tra le alternative prese in considerazione.

Una volta individuata l'alternativa progettuale valutata come "preferibile", si passa alla seconda fase del "come" che include, come atto propedeutico alla fase progettuale vera e propria, il Documento indirizzo alla progettazione (di seguito anche DIP) il quale, ai sensi dell'articolo 3 del citato Allegato I.7, viene redatto in coerenza con i fabbisogni e con la soluzione individuata nel DOCFAP, determinando, in rapporto alla dimensione, alla specifica tipologia e alla categoria dell'intervento da realizzare, le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione.

Va tenuto presente che il DIP è redatto dal Responsabile Unico di Progetto (RUP), ed è approvato prima dell'affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, sia in caso di progettazione interna, sia in caso di progettazione esterna alla stazione appaltante; in quest'ultimo caso, il DIP dovrà essere parte della documentazione di gara per l'affidamento del contratto, in quanto costituisce parte integrante del "capitolato del servizio di progettazione". Ad esso fanno seguito i livelli progettuali del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica (PFTE), e del progetto esecutivo, il quale in definitiva sviluppa un livello di definizione degli elementi tale da individuarne compiutamente la funzione, i requisiti, la qualità e il prezzo di elenco.

Alla luce di tale complessa ricostruzione, è evidente che una stazione appaltante che indice una procedura di progettazione per la realizzazione di un'opera o di un intervento deve avere preventivamente individuato, mediante l'adozione corretta di tutti i citati passaggi documentali, le caratteristiche funzionali e tecnologiche dei lavori al fine di raggiungere quel "risultato" che il legislatore ha elevato a criterio prioritario per l'esercizio dell'azione amministrativa.

Al contempo, va osservato che l'assenza e/o carenza degli atti propedeutici alla progettazione preclude una corretta stima del valore degli interventi, con ripercussioni anche sulla congruità dei corrispettivi calcolati per la progettazione affidata, in relazione all'adeguata individuazione delle corrette categorie di progettazione, alle competenze richieste ed alle fasi prestazionali, rendendo altresì difficile l'individuazione dei possibili criteri di aggiudicazione e la presentazione di offerte complete ed attendibili.

In tale contesto, nella consapevolezza dell'importanza assunta dagli atti propedeutici per addivenire ad una corretta progettazione dell'opera, l'azione di vigilanza dell'Autorità è stata indirizzata alla verifica della correttezza e alla completezza degli atti afferenti al DOCFAP e al DIP, in un'ottica di salvaguardia del principio di risultato e dei correlati principi di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità.

15.1.1. La realizzazione del presidio ospedaliero di Battipaglia

Sul tema, una prima istruttoria ha riguardato la procedura per la realizzazione dei lavori di realizzazione del nuovo presidio ospedaliero di Battipaglia, svolta dall'ASL di Salerno.

In esito al procedimento istruttorio, è emerso che la ASL di Salerno, nell'ambito del Piano Nazionale Complementare (PNC) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), era stata ammessa al finanziamento, per complessivi 23.500.000 euro, di risorse destinate all'adeguamento sismico del presidio ospedaliero "Santa Maria della Speranza" di Battipaglia, comprensive della realizzazione di un corpo volano; nell'ambito di tale programmazione, la stessa ASL aveva proceduto ad affidare la redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica dell'adeguamento sismico del presidio ospedaliero e dell'annesso corpo volano, la redazione di una perizia geologica e sismica e, altresì, l'incarico per la verifica del progetto di fattibilità tecnico-economica.

Successivamente a tale progettazione, l'amministrazione ha modificato le relative scelte progettuali, con la rimodulazione delle risorse, motivando tale cambiamento con il fatto che l'edificio esistente, in esito all'analisi

di vulnerabilità sismica, presentava scarsa resistenza ai terremoti. La modifica di impostazione ha, quindi, reso inutilizzabili gli atti progettuali predisposti.

In tale contesto, al fine di appurare la completezza delle verifiche preliminari svolte, è stato richiesto all'amministrazione di documentare tutti gli atti propedeutici e preliminari (DIP, DOCFAP, eventuali studi di fattibilità, etc.) della prima fase di progettazione.

L'istruttoria è stata definita con nota semplificata del 3 dicembre 2025, nell'ambito della quale è stato evidenziato, in primo luogo, che tali atti non risultavano prodotti nel corso dell'istruttoria, né gli stessi erano richiamati nella determina di affidamento della progettazione, non risultando, dunque, dimostrato lo svolgimento degli approfondimenti preliminari necessari per valutare compiutamente la fattibilità della scelta progettuale posta alla base della prima procedura di affidamento.

Inoltre, con particolare riferimento al DOCFAP, è stato osservato che nell'ambito della progettazione di un intervento di adeguamento sismico, l'analisi delle alternative progettuali e la valutazione della fattibilità tecnica dell'intervento avrebbero dovuto includere una valutazione preliminare dell'indice di vulnerabilità sismica dell'edificio o dell'opera esistente; ciò tenuto conto che per tale tipologia di intervento, il requisito tecnico-funzionale fondamentale è proprio la capacità della struttura di resistere all'azione sismica, desumibile dall'indice di vulnerabilità calcolabile/calcolato.

Senza questo dato, non sarebbe risultato possibile definire lo stato di fatto e il livello di intervento, né si sarebbe potuto effettuare una stima del valore dell'opera per la verifica della sostenibilità finanziaria e la convenienza economico-sociale; quindi, il DOCFAP risulterebbe incompleto e non idoneo a consentire l'analisi delle possibili alternative.

Nel caso in esame, anche tenendo presenti le giustificazioni fornite dalla stazione appaltante, è stato rilevato che lo svolgimento di tali verifiche e valutazioni avrebbe evitato, molto probabilmente, di avviare una progettazione di fattibilità tecnico-economica, le cui risultanze sono apparse non utilizzabili, a fronte della rilevata necessità di svolgere interventi più invasivi e dell'insufficienza dei fondi disponibili.

In conclusione, si è invitata la stazione appaltante ad un maggior rigore nella valutazione della fattibilità degli interventi da progettare, evitando di intraprendere procedure per l'affidamento di incarichi di progettazione, con correlati esborsi privi di giustificazione, in assenza di un'adeguata valutazione della necessità degli interventi e della sostenibilità finanziaria e della convenienza economico-sociale degli stessi, rammentando la necessità di osservare la corretta sequenza degli atti propedeutici alla progettazione.

15.1.2. La realizzazione del nuovo museo diocesano di Milano

Un'ulteriore fattispecie ha riguardato l'affidamento dei servizi tecnici di architettura e ingegneria per la progettazione dei lavori di realizzazione del nuovo museo diocesano di Milano, per un importo dell'appalto pari a 728.438,39 euro, indetta dall'Opera Diocesana per la diffusione e preservazione della fede e finanziata, con i fondi del Piano Strategico "Grandi Progetti Beni Culturali" di cui al decreto ministeriale n. 309/2022[6].

In tale contesto, uno degli ambiti degli accertamenti condotti ha riguardato la verifica della completezza della documentazione progettuale posta a base della procedura di affidamento della progettazione in esame, che include la redazione della relazione geologica, del PFTE, del progetto esecutivo e della direzione dei lavori, comprensiva del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione.

In particolare, è stato richiesto alla stazione appaltante di fornire elementi esplicativi in merito alla redazione del quadro esigenziale e del DIP, la quale ha risposto facendo riferimento ai contenuti di una proposta progettuale preliminare, redatta precedentemente da un soggetto incaricato ed oggetto del preliminare parere favorevole della Soprintendenza.

L'istruttoria, definita con nota semplificata del 18 giugno 2025, ha rilevato il mancato rispetto della normativa di cui all'articolo 41, comma 3, e dell'Allegato I.7 del Codice dei contratti pubblici, a fronte della ritenuta inidoneità della proposta progettuale preliminare ad assolvere il contenuto del DIP; tenendo conto che esso non può provenire da un soggetto terzo incaricato in via privatistica.

6 Decreto ministeriale n. 309 del 1° agosto 2022, *"Approvazione del piano strategico "Grandi Progetti beni culturali" programmazione risorse annualità 2023"*.

Sotto un profilo sostanziale, è stato poi rilevato che la documentazione richiamata dall'ente ecclesiastico non è risultata esaustiva rispetto ai contenuti normativi; infatti, la proposta progettuale posta a base di gara, nel fornire indicazioni di massima in merito alle soluzioni architettoniche, non contiene dati estimativi relativi ai costi degli interventi e delle progettazioni ed ai tempi di svolgimento, nonché in ordine agli elaborati grafici e descrittivi da redigere, senza indicazioni tecniche specifiche sulla progettazione impiantistica, che pure, come si legge nel capitolato d'oneri, assume una portata rilevante.

Verificata l'incompletezza della documentazione posta a base della procedura di gara, è stato evidenziato che tale carenza preclude la possibilità di addivenire ad una corretta stima del valore degli interventi e, conseguentemente, compromette la congruità dei corrispettivi calcolati per la progettazione che dovrebbe essere affidata in relazione all'adeguata individuazione delle corrette categorie, alle competenze richieste ed alle fasi prestazionali.

Inoltre, la mancata messa a disposizione di adeguati documenti propedeutici alla progettazione comporta un'inadeguata conoscenza della documentazione utile per la formulazione di un'offerta consapevole ed attendibile.

A fronte di tali rilievi, l'ente ecclesiastico ha proceduto ad annullare in via di autotutela il bando di gara, manifestando l'intento di avviare una nuova procedura di gara nel rispetto di quanto previsto dalle citate disposizioni di cui all'articolo 41 del Codice dei contratti e del relativo Allegato I.7.

15.1.3. I servizi di progettazione per la messa in sicurezza del Comune di Tursi

Un'ulteriore vigilanza ha riguardato la documentazione progettuale posta a base delle procedure di affidamento degli incarichi per la progettazione degli interventi di messa in sicurezza di tre aree comunali del Comune di Tursi (MT).

Nell'ambito di tale istruttoria, l'ente, nel fornire gli atti progettuali posti alla base degli affidamenti, ha prodotto, per ciascuno degli interventi, una sintetica relazione che si limitava a fornire prime indicazioni progettuali, identificando, in via generale, le finalità dell'intervento, senza tuttavia stimare i dati relativi ai costi degli interventi e ai tempi delle progettazioni, né dando indicazione in ordine agli elaborati grafici e descrittivi da redigere.

In riferimento a quanto venuto in rilievo nella delibera ANAC n. 133 del 2 aprile 2025, è stato contestato che tali documenti, peraltro privi di data e non debitamente sottoscritti, non erano idonei a soddisfare i contenuti normativi del DIP, previsto dall'articolo 41 e dall'Allegato I.7 del Codice dei contratti pubblici.

Al riguardo, è stato ritenuto che tale carenza precludesse in primo luogo la possibilità di addivenire ad una corretta stima del valore degli interventi; non a caso, per ogni incarico conferito con l'affidamento diretto è stato assunto lo stesso valore dell'opera da progettare - stimata in euro 1.750.000 ovvero in euro 3.400.000 nel caso della procedura negoziata - senza desumersi da tali documenti alcun elemento di calcolo e inducendo a ritenere che la parcellizzazione degli incarichi è stata operata senza alcuna effettiva esigenza di differenziazione tecnica, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione.

Conseguentemente, è stato ritenuto che la mancata corretta stima del valore incidesse anche sulla congruità dei corrispettivi calcolati per la progettazione affidata, in relazione all'adeguata individuazione delle corrette categorie di progettazione, alle competenze richieste ed alle fasi prestazionali.

Infine, è stato evidenziato che, anche in tale caso, non aver messo a disposizione i documenti propedeutici alla progettazione ha comportato la mancata conoscenza della documentazione utile per la formulazione di un'offerta consapevole ed attendibile.

15.1.4. La progettazione del Centro Servizi Polivalenti per la pesca e l'acquacoltura di Rimini

L'Autorità si è poi occupata di alcune procedure svolte dal Comune di Rimini per gli affidamenti degli incarichi di progettazione per l'adeguamento e l'integrazione degli elaborati progettuali costituenti il progetto di fattibilità tecnico economica del Centro Servizi Polivalenti per la pesca e l'acquacoltura di Rimini, per un importo complessivo di circa 258.859,50 euro.

Nell'ambito dell'istruttoria, con riguardo alla redazione del Documento indirizzo alla progettazione (DIP), il Comune ha dato evidenza che era stato approvato il Documento propedeutico agli incarichi di progettazione

dell'intervento afferente al secondo lotto funzionale, tuttavia, nell'atto di conclusione dell'istruttoria, definita con delibera ANAC n. 521 del 22 dicembre 2025, emergeva che il citato DIP in realtà indicazioni alquanto generiche riferite ai vari elementi previsti dalla norma che non erano idonei a identificare l'opera da realizzare.

Ad esempio, il richiamo allo stato dei luoghi contenuto si limitava a meri dati catastali, non descrivendo altri elementi quali l'area, l'immobile, le caratteristiche morfologiche, dimensionali e funzionali, l'accessibilità, le infrastrutture presenti, le interferenze, le criticità, etc. Anche la sezione riferita ai requisiti tecnici era priva dei necessari elementi prestazionali quali i livelli di sicurezza strutturale e sismica e i requisiti energetici e ambientali.

Inoltre, l'indicazione della tipologia di contratto individuata per la realizzazione dell'intervento conteneva dati non attendibili; il DIP riportava l'indicazione che l'appalto sarebbe stato strutturato come "appalto integrato", ossia progettazione esecutiva più esecuzione lavori, tuttavia, nel fornire riscontro, il Comune si era limitato a riportare la dicitura che "non si era proceduto all'affidamento mediante appalto integrato", senza fornire le necessarie motivazioni. Tale modifica ha, quindi, comportato la necessità di affidare all'esterno anche la progettazione esecutiva, separando, impropriamente, i valori dei due livelli di progettazione che sono stati assoggettati a procedure distinte; così frazionate, per l'entità dell'importo, sono state affidate mediante affidamento diretto, mentre qualora fossero rimaste correttamente sommate avrebbero richiesto il ricorso a procedure a rilevanza europea.

15.2. LA FASE DELL'AFFIDAMENTO: L'AFFIDAMENTO DIRETTO, IL FRAZIONAMENTO, IL CRITERIO DI ROTAZIONE

Con riferimento alla fase dell'affidamento, anche nel corso dell'anno 2025, sono proseguite le indagini svolte per la verifica delle modalità di determinazione del valore dell'appalto, del rispetto delle soglie previste per l'utilizzo dell'affidamento diretto e delle procedure negoziate, nonché della violazione del divieto di artificioso frazionamento.

Sotto tale profilo, sono state riscontrate varie anomalie in riferimento agli affidamenti diretti ed alle procedure negoziate sottosoglia, risultate non rispettose dei principi in esame, a fronte della riscontrata violazione del divieto di frazionamento, dell'obbligo di cumulo del valore dei lotti e degli obblighi di programmazione come presupposto del principio del risultato di cui all'articolo 1 del Codice dei contratti.

In particolare, gli esiti delle attività istruttorie hanno confermato il ricorrere di criticità sistemiche riconducibili a una distorta applicazione del decreto legislativo n. 36/2023, sostanziatesi nel ricorso al frazionamento artificioso degli affidamenti in violazione del divieto espresso dall'articolo 14, comma 6, teso a prevenire l'elusione delle soglie di rilevanza europea e delle procedure competitive ordinarie.

In particolare, è emersa la prassi di disporre molteplici micro-affidamenti diretti di breve durata per prestazioni che, per natura tecnica e finalità economica, risulterebbero unitarie. Tale condotta omette l'applicazione del criterio di cumulo del valore stimato dei lotti prescritto dall'articolo 14, comma 9, del Codice dei contratti pubblici - per i lavori e i servizi di ingegneria -, il quale impone di considerare l'importo complessivo della totalità dei lotti ai fini della determinazione della soglia di gara.

Tale frammentazione dei fabbisogni appare strettamente connessa anche ad una carenza nella programmazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo n. 36/2023, che obbliga le stazioni appaltanti ad adottare programmi triennali ed elenchi annuali al fine di organizzare l'attività negoziale; senza programmazione, specialmente degli interventi, il frazionamento diventa un rischio endemico, l'amministrazione procede per "emergenze" o micro-bisogni estemporanei, precludendo il raggiungimento del principio del risultato di cui all'articolo 1 del Codice.

Ne deriva, conseguentemente, anche una lesione del canone di economicità ed efficienza, poiché l'amministrazione viene privata dei risparmi di spesa derivanti dai ribassi d'asta propri del confronto competitivo, subendo al contempo un aggravio di costi amministrativi connesso alla gestione di una serie di procedure parcellizzate.

Tale operato si pone in aperto contrasto con il dovere di assicurare il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo e con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'articolo 97 della

Costituzione e ora declinato dal Codice che richiama l'obbligo di garantire la massima tempestività e il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività.

La sottrazione all'evidenza pubblica tramite frazionamenti compromette, inoltre, l'attuazione dei principi di libera concorrenza, trasparenza, proporzionalità e di pubblicità immanenti nel diritto comunitario, in particolare per quanto attiene la concezione dell'affidamento diretto/procedure negoziate come istituti eccezionali, cui è possibile ricorrere nei casi tassativamente previsti dalla legge.

La questione del frazionamento delle procedure acquista maggiore attualità nell'assetto dell'attuale Codice anche in relazione alle soglie previste per la qualificazione delle stazioni appaltanti.

È evidente che l'utilizzo di procedure di ridotto importo, che non tengono conto dell'intero valore dell'appalto, anche suddiviso in lotti, può essere elusivo dell'obbligo della qualificazione delle stazioni appaltanti richiesta per gli appalti di valore superiore a 140.000 euro per gli appalti di servizi e forniture, e a 500.000 euro per gli appalti di lavori.

Per completare l'analisi sul tema, si rappresenta, infine, che l'indagine sulla corretta determinazione del valore e delle soglie degli appalti/affidamenti rileva in relazione alla verifica del rispetto del principio di rotazione, atteso che il frazionamento artificioso degli affidamenti, in violazione del divieto di cui all'articolo 14, comma 6, potrebbe precludere l'alternanza dei contraenti, per lo più trasformando commesse unitarie in micro-affidamenti che ricadono strumentalmente sotto la soglia di deroga dei 5.000 euro, ovvero mediante la manipolazione delle fasce di importo per consentire il reinvito dell'uscente ai sensi dell'articolo 49, comma 6, del Codice.

La suddivisione artificiosa di un fabbisogno unitario in una pluralità di micro-affidamenti può essere strumentalmente utilizzata per rappresentare le prestazioni come formalmente distinte per oggetto o categoria, con l'effetto di impedire o neutralizzare l'effettiva applicazione del principio di rotazione previsto per il medesimo settore merceologico o per la stessa categoria di opere.

In questo modo si vìola la tutela della concorrenza e la parità di trattamento garantita dall'articolo 3 del Codice, con il rischio di svuotare di concreto significato la normativa del c.d. Correttivo appalti[7] che ha reso ancora più rigorosi i presupposti per reinvitare il contraente uscente, specificando all'articolo 49, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023, che *"In casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto".*

Di seguito si riportano i pronunciamenti dell'Autorità che hanno riguardato gli appalti di lavori e le attività di progettazione, maggiormente caratterizzati da disfunzioni rispetto alla corretta applicazione dei principi di economicità, efficacia, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità e rotazione degli inviti e degli affidamenti.

15.2.1. L'illecito frazionamento negli appalti di lavori

In particolare, si evidenziano le risultanze delle indagini condotte relativamente agli appalti di lavori che hanno riguardato sia il frazionamento di opere unitarie prive di autonomia funzionale, sulla base di asserite peculiarità delle diverse prestazioni, sia la parcellizzazione degli appalti di manutenzione ordinaria e straordinaria, sintomatica di una carente capacità programmatoria e progettuale.

15.2.1.1. L'abbattimento delle barriere architettoniche nella frazione di Nocelle - Comune di Positano

In primo luogo, si riporta l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità sugli affidamenti del Comune di Positano relativi ai lavori di abbattimento di barriere architettoniche nella frazione di Nocelle in cui è stata riscontrato il mancato rispetto del divieto di frazionamento artificioso.

Durante l'istruttoria è emerso che l'intervento, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa, era stato suddiviso in fasi funzionali, attraverso la separazione delle c.d. lavorazioni propedeutiche, affidate in via diretta a due ditte locali, dai lavori principali, affidati invece con procedura negoziata senza bando.

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

L'attività oggetto di controllo, infatti, ha riguardato proprio tali affidamenti diretti che avevano ad oggetto un unico progetto esecutivo relativo all'abbattimento delle barriere architettoniche nella frazione di Nocelle che, invece, non risultava frazionabile in fasi/lotti funzionali. Come noto, infatti, per la individuazione dei lotti funzionali, occorre l'identificazione di lavorazioni tecnicamente divisibili e che abbiano una funzionalità autonoma che ne consenta l'utilizzazione compiuta, anche in assenza della realizzazione delle altre parti dell'opera.

Nel caso di specie, invece, le lavorazioni c.d. propedeutiche quali i "lavori preliminari volti alla sistemazione del costone roccioso" e i "lavori preliminari di scavo e predisposizione cantiere", affidati direttamente a due ditte locali, non risultavano avere una propria autonomia funzionale tale da consentirne un uso indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti dell'intervento.

Il procedimento istruttorio è stato definito con nota semplificata del 14 ottobre 2025, con la quale sono state contestate alla stazione appaltante l'elusione del divieto di frazionamento artificioso, l'elusione delle soglie di affidamento, con la conseguente possibile compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici ed in particolare di concorrenza e *par condicio*, e nella quale si è invitata la stazione appaltante a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato, in vista di un più puntuale rispetto dei suddetti principi e della normativa di settore.

15.2.1.2. Gli affidamenti di lavori da parte dei Comuni di Capoterra, Nogara e Torrenova

Sul tema della verifica del rispetto delle norme sulla programmazione, del principio di rotazione e del divieto di frazionamento artificioso negli affidamenti diretti di lavori, si richiama, altresì, la vigilanza svolta sull'attività negoziale realizzata dal Comune di Capoterra (CA), nel periodo ricompreso tra il 2022 e il 2024.

A seguito della ricostruzione complessiva dell'attività posta in essere dal Comune, sono state rilevate alcune criticità afferenti ad una carente programmazione delle attività di manutenzione, ad una estrema parcellizzazione degli affidamenti - con il ricorso agli affidamenti diretti nel triennio di riferimento con percentuali che superano l'80% degli affidamenti - alla violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto e all'elusione del principio di rotazione, oltre che alla non corretta determinazione dell'importo a base d'asta.

Il procedimento è stato definito con nota semplificata del 19 marzo 2025 nella quale, rilevate le dette criticità, si è raccomandata la stazione appaltante, per i futuri affidamenti, di tenere conto di quanto specificamente dedotto dall'Autorità al fine di conformarsi ai principi di programmazione dei fabbisogni, della rotazione degli inviti e degli affidamenti e di corretta determinazione della base d'asta.

Un'ulteriore indagine ha riguardato la ricognizione e la verifica delle procedure di lavori svolte dal Comune di Nogara (VR) nelle annualità 2022, 2023 e 2024. Tale attività si è conclusa con la nota semplificata del 30 ottobre 2025 in cui è stata contestata la violazione degli articoli 35 e 36 del decreto legislativo n. 50/2016[8] e degli articoli 14 e 49 del decreto legislativo n. 36/2023, riscontrando molteplici violazioni del principio di rotazione, nonché del divieto di artificioso frazionamento relative alle procedure di affidamento degli appalti.

Nel dare conto dei pronunciamenti maggiormente ricorrenti e più significativi in materia di violazione del principio di rotazione, si richiama, infine, l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Torrenova (ME), laddove, per il terzo anno consecutivo è stata affidata, alla stessa impresa, la manutenzione idrica e fognaria comunale e, ad altra ditta, il servizio di spazzamento nella zona centrale dell'abitato.

In tale contesto, è stata rilevata una mancata aderenza al principio di rotazione, atteso che entrambi gli operatori economici erano gestori uscenti di precedenti commesse afferenti a lavorazioni omogenee e consequenziali e non avrebbero potuto essere invitati nuovamente alle nuove procedure di affidamento, stante l'insussistenza delle circostanze di cui all'articolo 49, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023, il quale dispone che *"In casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto".*

Il procedimento istruttorio è stato definito con nota semplificata dell'11 novembre 2025, in cui si evidenziava l'elusione del principio di rotazione, delle soglie di affidamento, della disciplina della programmazione, con conseguente possibile compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici ed in particolare di concorrenza e *par condicio*. Si è, altresì, invitato il Comune a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato, in vista di un più puntuale rispetto dei suddetti principi e della normativa di settore.

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

15.2.2. L'illecito frazionamento negli appalti dei servizi di ingegneria e architettura

Ulteriori significative criticità sono state riscontrate nell'ambito dei servizi di ingegneria e architettura, alla luce dell'attuale disciplina del Codice dei contratti pubblici, con particolare riferimento alla priorità accordata all'affidamento congiunto della progettazione di fattibilità tecnica ed economica e della progettazione esecutiva, rispetto all'affidamento disgiunto dei singoli servizi e/o incarichi, il cui fine è quello di garantire l'omogeneità e la coerenza della progettazione e l'attuazione del principio generale in base al quale *"la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista"*, espresso anche dall'Autorità nelle Linee guida n. 1[9] e tutt'ora applicabile.

In esito alle indagini svolte, è stata rilevata una diffusa tendenza da parte delle stazioni appaltanti di frazionare la progettazione di opere unitarie, anche all'interno dello stesso livello di progettazione, invocando impropriamente particolari esigenze tecniche, al solo fine, invece, di procedere con un affidamento diretto o comunque con procedure meno competitive rispetto alle procedure ordinarie, restringendo in tal modo la concorrenza tra gli operatori economici.

In tali casi è stato possibile rilevare il ricorrere di un possibile pregiudizio erariale, atteso che il frazionamento degli appalti comporta, generalmente, un maggior dispendio economico, e non risponde ai principi di efficacia, efficienza ed economicità cui si deve ispirare l'attività della pubblica amministrazione.

Il frazionamento di un servizio in una pluralità di affidamenti, inoltre, può comportare un aumento delle spese tecniche, in quanto riferite a importi parziali per i quali alcuni parametri previsti per il calcolo della parcella, ai sensi del decreto ministeriale 17 giugno 2016[10], potrebbero subire maggiorazioni, con conseguente possibile incremento della spesa totale.

Nel seguito vengono riportati i pronunciamenti più significativi sul tema.

15.2.2.1. La progettazione del Centro Servizi Polivalenti per la pesca e l'acquacoltura di Rimini (rinvio)

Il primo caso riguarda la vigilanza - già analizzata con riferimento ad altri profili nel paragrafo 15.1.4. di questa relazione - posta in essere nei confronti del Comune di Rimini inerente agli affidamenti degli incarichi di progettazione per la realizzazione del Centro Servizi Polivalente per la pesca e acquacoltura italiana, laddove risultano conferiti - mediante affidamento diretto di cui all'articolo 50, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 36/2023 - plurimi incarichi di progettazione nei riguardi di vari professionisti per l'integrazione del PFTE e per la redazione del progetto esecutivo.

L'istruttoria, definita con la delibera ANAC n. 521 del 22 dicembre 2025, ha ritenuto censurabile la decisione del Comune di Rimini di suddividere lo svolgimento della progettazione in più incarichi, senza riscontrare le specifiche esigenze tecniche ed in assenza della presenza dell'autonomia funzionale dei singoli segmenti progettuali, osservando, peraltro, che le esigenze di complessità tecnica e di specializzazione delle eventuali prestazioni si sarebbero potute soddisfare con la specifica richiesta di competenze in capo ai progettisti, senza dover ricorrere a frazionamenti, semmai favorendo l'aggregazione della compagine dei professionisti. Ciò anche tenuto conto che le esigenze di efficienza, personalizzazione e adattabilità del progetto sono favorite da un'impostazione unitaria della progettazione.

Al contempo, con la medesima delibera, è stata contestata la violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 36/2023, dando evidenza che la parcellizzazione della progettazione ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli affidamenti, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato il superamento della soglia di rilevanza europea.

---

9 Linee guida n. 1, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*, approvate con delibera ANAC n. 973 del 14 settembre 2016, aggiornate al decreto legislativo n. 56/2017 con delibera ANAC n. 138 del 21 febbraio 2018, aggiornate, da ultimo, con delibera ANAC n. 417 del 15 maggio 2019.

10 Decreto del Ministero della Giustizia del 17 giugno 2016, *"Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art.24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016".*

15.2.2.2. I servizi tecnici per la riqualificazione dell'Aranciera di San Sisto di Roma Capitale

Un'ulteriore istruttoria sul tema in oggetto è quella relativa all'affidamento diretto dei servizi tecnici per i lavori di riqualificazione, in chiave energetica, dell'Aranciera di San Sisto da parte di Roma Capitale, laddove è emerso che per la progettazione dei lavori in esame erano stati conferiti nel tempo – in aggiunta all'incarico conferito al progettista interno per la parte architettonica – una serie di incarichi a professionisti esterni.

Nella sostanza veniva rilevato che per la progettazione della parte strutturale ed impiantistica il Comune di Roma si era avvalso di due professionisti; per la parte architettonica – oltre al richiamato affidamento interno – si era proceduto a conferire al medesimo studio due separati incarichi: uno relativo alla progettazione definitiva e uno alla progettazione esecutiva.

Al contempo, veniva rilevata l'avvenuta redazione di un nuovo progetto di fattibilità tecnico ed economica che, non solo era successivo all'affidamento degli incarichi di redazione del piano della sicurezza – compilati in fase di progettazione e terminati – ma, per di più, risultavano già stati affidati a professionisti esterni solo due anni prima.

Il procedimento è stato definito con nota semplificata del 30 aprile 2025, con la quale è stato contestato che la rielaborazione del PFTE, e la necessaria riedizione dei successivi livelli progettuali, aveva comportato un inevitabile aggravio procedurale ed economico non adeguatamente motivato.

Inoltre, l'importo dell'intervento inizialmente stimato risultava mutato significativamente nel corso dell'intera progettazione, in conseguenza dell'ampliamento degli obiettivi dell'intervento, oltre che a seguito di quanto disposto dalla sopravvenuta legislazione in materia di adeguamento prezzi, con la conseguenza che gli importi degli affidamenti di progettazione risultavano calcolati su una stima delle opere inferiore a quella effettivamente definita.

Pertanto, sotto tale profilo, è stata evidenziata anche una carenza nella fase programmatoria e progettuale dell'opera, rinvenibile nelle diverse significative modifiche di affidamento con stralcio di parti di esso, o di affidamento di servizi ulteriori in fase di svolgimento dell'incarico.

Sotto il profilo della frammentazione degli incarichi, è stato contestato che il Comune di Roma aveva frazionato gli incarichi di progettazione esecutiva in architettonica, strutturale, e impiantistica, in assenza di ragioni che giustificassero l'affidamento disgiunto, con conseguente aumento delle tempistiche e dei costi.

In conclusione, nel rilevare che la progettazione di un intervento deve intendersi come un servizio unitario, inscindibilmente connesso ad una visione organica dell'impostazione progettuale, è stato formulato l'invito nei riguardi della stazione appaltante a tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa.

15.2.2.3. I servizi tecnici per la messa in sicurezza della Chiesa di Santo Stefano Protomartire del Comune di Fontana Liri

Simili criticità sono state individuate nell'ambito dell'istruttoria che ha interessato il Comune di Fontana Liri (FR), laddove è stata rilevata un'elusione del divieto di frazionamento artificioso in merito al progetto unitario avente ad oggetto i servizi tecnici relativi ai lavori di messa in sicurezza sismica della Chiesa di Santo Stefano Protomartire.

L'appalto sarebbe stato suddiviso in quattro diversi servizi tecnici, al fine di far rientrare la procedura nella soglia prevista per l'affidamento diretto ed evitare così la procedura negoziata senza bando.

Il procedimento istruttorio è stato definito con nota semplificata del 6 ottobre 2025 in cui si raccomandava alla stazione appaltante, per i futuri affidamenti, di conformarsi alle considerazioni svolte nella presente nota, in riferimento alla corretta applicazione del principi relativi al divieto di frazionamento artificioso e alla corretta stima del valore della base d'asta e in via generale ad un maggior rigore nel rispetto dei principi insiti nella disciplina del Codice dei contratti pubblici.

15.2.2.4. I servizi tecnici per la pianificazione urbanistica nel Comune di Benevento

ANAC ha vigilato in merito alla corretta applicazione del divieto di frazionamento artificioso anche nei riguardi del Comune di Benevento, in relazione al venire in rilievo di otto affidamenti diretti ed una procedura negoziata senza bando di importo complessivo a base d'asta pari a 276.438,46 euro, aventi ad oggetto servizi di progettazione finalizzati alla pianificazione urbanistica e alla redazione del nuovo piano urbanistico comunale.

Dall'istruttoria è emerso che tra i servizi affidati sussisteva una relazione di continenza che li rendeva riconducibili sostanzialmente ad un unico servizio tecnico, finalizzato alla redazione del piano urbanistico con conseguente elusione del divieto di frazionamento artificioso.

Il procedimento istruttorio è stato definito con nota semplificata dell'11 febbraio 2025, nella quale sono state contestate le seguenti criticità: mancata conformità al divieto del frazionamento artificioso dell'appalto, mancato rispetto delle soglie di affidamento, con conseguente compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici ed in particolare trasparenza, concorrenza e *par condicio*, con invito a voler tener conto, per i futuri affidamenti, di quanto specificamente dedotto e rilevato, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Nel corso dell'anno sono proseguite le attività istruttorie nei riguardi delle attività progettuali connesse agli interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale a rischio idrogeologico, per lo più risultate finanziate con il contributo previsto dall'articolo1, commi da 51 a 58, della legge n. 160/2019[11].

In tale contesto, è stata confermata la generalizzata tendenza degli Enti comunali beneficiari a suddividere le aree di intervento in singole zone del territorio e a richiedere, per ciascuna area, un singolo finanziamento, con conseguenti possibili aggravamenti delle procedure di finanziamento a carico dell'Ente finanziatore nella trattazione delle relative istruttorie, nonché con rischio di aumento di costi e della mancata funzionalità dei singoli segmenti progettuali soggetti a separati finanziamenti.

Ciò, peraltro, disattendendo le indicazioni fornite dall'Autorità nell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 3 del 20 novembre 2024, *Criticità in merito all'iter autorizzativo e di monitoraggio degli interventi finalizzati alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico: proposta di riordino della materia e di emendamenti agli articoli 8 e 9 del decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153 "Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico"*[12].

15.2.2.5. I servizi di progettazione per la messa in sicurezza del Comune di Tursi (rinvio)

Sul tema in esame si riporta anche l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Tursi (MT) in riferimento ai servizi di ingegneria per la messa in sicurezza del territorio comunale a rischio idrogeologico, laddove è emerso che lo stesso ente ha affidato, con due determine pressoché contestuali, due incarichi di progettazione degli interventi di messa in sicurezza, rispettivamente del torrente Pescogrosso, a monte del centro abitato, e dell'area di via Napoli. Nel medesimo contesto è altresì emerso che, con separata procedura negoziata, era stata affidata la progettazione della messa in sicurezza del rione Rabatana.

L'istruttoria è stata definita con la delibera ANAC n. 133 del 2 aprile 2025, già oggetto di trattazione nel paragrafo 15.1.3. di questa relazione, nell'ambito della quale è stata contestata la decisione di suddividere lo svolgimento della progettazione dei lavori di messa in sicurezza del territorio comunale a rischio idrogeologico in tre diversi incarichi, conferiti per specifiche zone, senza riscontrare reali esigenze tecniche, a fronte dell'identità della categoria di progettazione, del grado di complessità e del valore delle opere identico per gli affidamenti diretti, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione.

Al contempo è stata ravvisata la violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 36/2023, tenuto conto che la suddivisione della progettazione in più incarichi ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per due degli affidamenti, nonché la procedura negoziata sotto soglia per il terzo affidamento, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato, senz'altro, il superamento delle soglie previste dall'articolo 50, comma 1, lettere b) ed e) del Codice, con elusione, altresì, della soglia di rilevanza europea.

11 Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"*.

12 In particolare, nella citata segnalazione è stato rappresentato che: **«**...oltre a rappresentare un'inosservanza al Codice dei contratti pubblici, [si] rischia di rendere gli interventi finanziati inefficaci. Si consideri, infatti, che gli eventi calamitosi, le frane o le inondazioni che si verificano in un determinato territorio, in aree diverse ma limitrofe, sono spesso la locale manifestazione di un più ampio dissesto, il quale andrebbe studiato su più vasta scala e affrontato con una progettazione unitaria ed omogenea, a prescindere dalla realizzazione delle opere anche per singoli lotti funzionali**»**.

15.2.2.6. I servizi di progettazione per la messa in sicurezza del Comune di Vazzano

Analoghe criticità sono state riscontrate nell'ambito dell'istruttoria che ha interessato il Comune di Vazzano (VV).

Nel caso di specie il Comune ha affidato tre servizi di ingegneria per progettazione definitiva, esecutiva e coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione inerenti ai lavori di messa in sicurezza del territorio comunale a tre diversi progettisti, sebbene sussistesse una relazione di continenza che li rendeva riconducibili sostanzialmente ad un unico servizio tecnico di progettazione.

Nonostante l'identità del servizio di progettazione, la stazione appaltante ripartiva gli interventi su base territoriale (zona Sud-Ovest, zona Nord, zona Est), frazionando immotivatamente un unico servizio tecnico, per non procedere con un'unica procedura aperta, anche perché il valore dei tre affidamenti aggregati, superava la soglia prevista dalla legge per l'affidamento diretto.

La sottrazione all'evidenza pubblica, in assenza di motivazione sulle ragioni di detto frazionamento, è apparsa in contrasto con la normativa applicabile *ratione temporis*, anche relativa alla corretta stima della base d'asta, in quanto si è proceduto ad aggiudicare i contratti con procedura meno competitiva di quella prevista per i contratti di importo superiore, restringendo in tal modo la concorrenza tra gli operatori economici.

La vigilanza si è estesa anche alla verifica della mancata individuazione negli atti di gara delle prestazioni oggetto di affidamento, con conseguente impossibilità di verificare la correttezza del calcolo dei compensi posti a base di gara secondo quanto previsto dal sopra citato decreto ministeriale del 17 giugno 2016.

Il procedimento istruttorio è stato definito con nota semplificata del 10 marzo 2025 nella quale, unitamente alla contestazione delle criticità sopra rilevate, l'Autorità ha invitato la stazione appaltante a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato, in vista di un più puntuale rispetto dei suddetti principi e della normativa di settore.

15.2.2.7. I servizi tecnici per la riqualificazione del Comune di Gamberale

Si segnala l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Gamberale (CH) in relazione agli affidamenti per la progettazione degli interventi di riqualificazione e di sistemazione del territorio comunale, a fronte del venire in rilievo del contestuale conferimento di tre incarichi di progettazione dei lavori riguardanti rispettivamente la zona "Centro storico", "Centro abitato" e "località Piano d'Ischia".

Tutti e tre gli affidamenti facevano riferimento ad importi sostanzialmente appartenenti alla medesima categoria di progettazione, nonché al medesimo grado di complessità.

Tale istruttoria è stata definita con nota semplificata del 9 settembre 2025, con la quale è stata contestata la decisione del Comune di suddividere la progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale in tre diversi incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche, a fronte del carattere unitario degli interventi e della progettazione, anche tenendo conto delle ridotte dimensioni del Comune di circa 270 abitanti, per il quale l'unitarietà della progettazione avrebbe sicuramente garantito un approccio congruo e maggiormente funzionale.

Al contempo, è stato evidenziato il venire in rilievo l'artificioso frazionamento dell'appalto che ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascun incarico, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato il superamento della soglia prevista per l'affidamento diretto.

15.2.2.8. I servizi tecnici per la riqualificazione del Comune di Scontrone

Analoghi rilievi sono stati formulati nei riguardi del Comune di Scontrone (AQ) con riferimento all'affidamento di separati servizi di ingegneria per la progettazione di riqualificazione e rifunzionalizzazione del territorio comunale.

Anche in tal caso è emerso che il Comune ha affidato, con determine contestuali, due incarichi di progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale riguardanti rispettivamente la zona del "centro abitato del capoluogo Scontrone" e "centro abitato di Villa Scontrone".

I due affidamenti fanno riferimento ad identici importi, calcolati sul medesimo valore dell'opera, nonché alla medesima categoria di progettazione e al medesimo grado di complessità.

L'istruttoria è stata definita con nota semplificata del 8 ottobre 2025, volta a contestare la decisione di suddividere lo svolgimento della progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale in due diversi incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione.

Anche in tal caso è stato confermato il venire in rilievo della violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'articolo 35, comma 6, del decreto legislativo n. 50/2016, che ha consentito alla stazione appaltante di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli incarichi affidati, laddove il cumulo degli importi avrebbe determinato il superamento della soglia prevista dall'articolo 1, comma 2, lettera a), delle legge n. 120/2020[13], con possibile elusione, altresì, della soglia di rilevanza europea.

Anche rispetto a tale istruttoria, è stato formulato invito nei riguardi della stazione appaltante a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato da ANAC al fine di un più puntuale rispetto della normativa di settore, raccomandando un maggior rigore nello svolgimento delle verifiche dei requisiti generali e speciali e nella determinazione del valore delle procedure.

15.3. LA CONGRUITÀ DEI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ALLE GARE

Un ambito della vigilanza svolta dall'Autorità nel corso del 2025 ha riguardato la verifica della congruità dei requisiti e delle condizioni di partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e dei servizi di ingegneria e architettura.

In linea generale, una parte della vigilanza ha avuto ad oggetto la verifica del rispetto del principio dell'accesso al mercato di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 36/2023, secondo cui *"le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità"*, da attuare in primo luogo mediante la previsione di requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto.

Con riferimento al settore dei lavori, è venuta in rilievo l'esigenza di verificare, in particolare, la corretta attuazione dell'articolo 100, comma 4, del Codice dei contratti, laddove è previsto che *"per le procedure di aggiudicazione di appalti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro le stazioni appaltanti richiedono che gli operatori economici siano qualificati. L'attestazione di qualificazione è rilasciata da organismi di diritto privato autorizzati dall'ANAC* […]*"*, con la precisazione ulteriore che "*il possesso di attestazione di qualificazione in categorie e classifiche adeguate ai lavori da appaltare rappresenta condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione di cui al presente articolo nonché per l'esecuzione, a qualsiasi titolo, dell'appalto*".

15.3.1. I lavori di riqualificazione del campo sportivo comunale di Vairano Paternora

Al riguardo, come fattispecie significativa si richiama l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Vairano Paternora (CE) con riferimento alla procedura di gara aperta indetta per l'affidamento dei lavori di riqualificazione funzionale e ampliamento del campo sportivo comunale "Alberto Cantelmo".

Il procedimento istruttorio ha preso avvio da una segnalazione con la quale era stata contestata la previsione che richiedeva, nell'ambito dei requisiti di idoneità e capacità professionale, oltre all'attestazione SOA, anche che i partecipanti fossero in grado di dimostrare di avere svolto, nei cinque anni antecedenti la data di pubblicazione della gara, lavori appartenenti ad ognuna delle categorie individuate, e il cui importo complessivo fosse almeno pari all'importo stimato dei lavori della rispettiva categoria.

Sul punto, la stazione appaltante ha argomentato ritenendo che la precisazione contenuta nel disciplinare di gara non costituisse un ulteriore ed autonomo requisito di qualificazione dell'impresa, ma una mera precisazione di un requisito assorbito dal possesso della qualificazione SOA.

L'istruttoria è stata definita con la delibera ANAC del n. 508 del 17 dicembre 2025, che ha sostenuto che tale previsione rappresentasse un aggravio dei requisiti speciali di partecipazione non coerenti con il principio di cui all' articolo 100, comma 4, del Codice.

13 Legge 11 settembre 2020, n. 120, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali".*

Sul punto, le controdeduzioni della stazione appaltante non sono risultate condivisibili, atteso che l'attestazione SOA non garantisce di per sé la dimostrazione di lavori analoghi riferiti all'ultimo quinquennio, laddove, come è noto, per il rilascio di tale attestazione il periodo documentabile è esteso a quindici anni, come previsto dall'articolo 21, dell'Allegato II.12 del Codice.

Nella medesima delibera sono state, inoltre, contestate le prescrizioni riferite alla categoria di attestazione che richiedevano un doppio regime di qualificazione, ossia SOA e CEL, espressamente riferiti a lavori che hanno come oggetto l'erba sintetica, ritenendo che il richiamo all'articolo 28 dell'Allegato II.12 al Codice risultava inconferente rispetto al caso di specie, infatti tale articolo disciplina il possesso dei requisiti per lavori pubblici di importo pari o inferiore a 150.000 euro, mentre i lavori nella categoria OS24[14] risulterebbero pari a 408.605,58 euro e dunque soggetti al principio della qualificazione SOA come condizione da sola sufficiente per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione.

15.3.2. I lavori di messa in sicurezza nel Comune di Rapolla

Un'ulteriore istruttoria ha riguardato la procedura aperta per un appalto di lavori di consolidamento aree a rischio idrogeologico e messa in sicurezza delle pareti instabili di via Estramurale sulla strada statale presso il Comune di Rapolla (PZ).

L'indagine ha fatto emergere un'erronea individuazione delle categorie di lavori; nello specifico si è verificato che è stato scelto di indicare nei documenti di gara quale categoria prevalente dei lavori, la OS21 e, quale categoria scorporabile, la OS9, sebbene la tipologia di opera da realizzare, ancorché progettata con scopi di difesa passiva dai distacchi di materiale dell'adiacente pendio, risultava costituita da una galleria artificiale stradale, per la quale la categoria prevalente dell'intervento avrebbe dovuto essere la OG3 (strade, autostrade, ponti, viadotti).

L'istruttoria è stata definita con la delibera ANAC n. 91 del 3 marzo 2025, con la quale, in esito alle controdeduzioni acquisite, è stata contestato che le categorie previste nella *lex specialis* non risultavano conferenti con il progetto posto in gara, laddove la categoria SOA di riferimento da inserire era la OG3 che comprende anche la realizzazione di gallerie artificiali, quale quella in progetto. La realizzazione di tali opere, infatti, deve essere posta a cura di imprese qualificate nella corrispondente categoria che hanno acquisito esperienza certificata nella costruzione di tale tipologia di manufatti.

È stato al contempo rilevato che l'incongrua richiesta avrebbe potuto aver limitato la concorrenza. Si è constatato, infatti, l'esiguo numero di imprese offerenti (pari a due) tenuto conto che, in effetti, un operatore qualificato nella categoria OS21 poteva non avere convenienza a partecipare ad una gara di appalto per l'esecuzione del quale non dispone di tutti i mezzi e mano d'opera adeguata.

In tal senso è stato, quindi, richiamato anche un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa e dell'Autorità che si è espressa nel senso di ritenere che: *"l'errata individuazione della categoria prevalente non comporta soltanto il rischio che venga selezionato un appaltatore non adeguatamente qualificato per l'esecuzione delle specifiche lavorazioni, ma costituisce altresì un* vulnus *al principio di concorrenza e di libero accesso al mercato, in quanto preclude la partecipazione alla gara alle imprese in possesso della qualificazione tecnico-economica necessaria alla realizzazione dell'appalto"*[15].

Per quanto concerne l'ambito dei servizi di ingegneria e architettura, la disciplina dei requisiti di partecipazione risulta ad oggi definita, a seguito dell'entrata in vigore del Correttivo appalti, dall'articolo 40, comma 1-*bis*, dell'Allegato II.12[16].

---

14 La categoria SOA "OS 24" (Verde e arredo urbano) è una categoria di opere specializzate che riguarda la costruzione, manutenzione e restauro di aree verdi, campi sportivi, sistemi di irrigazione, arredo urbano, recinzioni e sistemazioni paesaggistiche; è necessaria per lavori pubblici su parchi, giardini e spazi aperti.

15 Si veda Parere di Precontenzioso di AVCP n. 108 del 21 maggio 2014.

16 In particolare, il citato articolo dispone che: *"nei servizi di architettura e ingegneria e negli altri servizi tecnici, i requisiti economico-finanziari sono dimostrati tramite una copertura assicurativa con massimale pari al dieci per cento dell'importo delle opere o, in alternativa, da un fatturato globale maturato nei migliori tre esercizi degli ultimi cinque anni antecedenti la pubblicazione del bando e non superiore al valore stimato dell'appalto"* e *"per i requisiti di capacità tecnica e professionale, le stazioni appaltanti possono richiedere di aver eseguito, nei precedenti dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara, contratti analoghi a quelli in affidamento, sia a favore di soggetti pubblici che di quelli privati".*

Al riguardo, l'Autorità, nel bando-tipo n. 2/2025 – che è stato illustrato al paragrafo 9.1.2. di questa relazione – ha prospettato l'ipotesi di mantenere la duplice possibilità, già prevista nelle Linee guida ANAC sui servizi di ingegneria e architettura, di richiedere la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica professionale mediante l'elenco servizi, o mediante i servizi di punta, correlati al valore delle opere. Ciò anche in virtù del fatto che l'articolo 100, comma 2, del Codice dei contratti pubblici stabilisce, comunque, che *"le stazioni appaltanti richiedono requisiti di partecipazione proporzionati e attinenti all'oggetto dell'appalto".*

Per le procedure antecedenti al Correttivo appalti, invece, in assenza di una specifica disciplina, si sono tenute in considerazione le indicazioni fornite dall'Autorità - che facevano riferimento al valore delle opere e all'arco temporale del decennio costituendo la prassi di riferimento in merito alle modalità di dimostrazione delle esperienze pregresse e della capacità tecnico professionale - ai fini del rispetto dei principi di adeguatezza e attinenza, nonché di quello di proporzionalità, nell'ottica del raggiungimento del principio di accesso al mercato di cui all'articolo 3 del Codice.

15.3.3. La realizzazione del nuovo museo diocesano di Milano (rinvio)

Sempre in merito alla vigilanza sulle procedure di affidamento dei servizi tecnici di ingegneria e architettura, si segnala l'attività istruttoria svolta in relazione ai lavori di realizzazione del nuovo museo diocesano di Milano da parte dell'ente Opera Diocesana per la diffusione e preservazione della fede, che ha riguardato anche il profilo dell'adeguatezza e proporzionalità dei requisiti di partecipazione, oltre ad altri elementi già analizzati nel paragrafo 15.1.2. di questa relazione.

In particolare, in esito all'istruttoria, conclusa con la già citata nota di definizione semplificata del 18 giugno 2025, sono state contestate le previsioni di gara che facevano riferimento all'arco temporale del quinquennio, anziché del decennio precedente, e a importi pari al doppio dell'importo stimato dei lavori della rispettiva categoria.

Al riguardo, pur tenendo conto della discrezionalità delle stazioni appaltanti nella definizione dei requisiti di partecipazione, non sono state ritenute del tutto condivisibili le controdeduzioni svolte dalla stazione appaltante per giustificare il riferimento temporale assunto, secondo cui il riferimento a cinque anni *"ha permesso, infatti, di ampliare potenzialmente il numero dei partecipanti"* in quanto è stato ritenuto in contrasto sia come riferimento ai pronunciamenti dell'Autorità, sia con l'attuale previsione normativa del Correttivo appalti.

Anche l'esigenza di selezionare soggetti altamente qualificati ed esperti, facendo riferimento ad aspetti multidisciplinari dell'opera, non risulta correlata alla riduzione del periodo per la dimostrazione dei requisiti, anche tenendo conto che le opere da realizzare non parevano connotate da elevata complessità tecnologica.

Al contempo si è ritenuto che la dimostrazione dei requisiti tecnici riguardanti lo svolgimento di servizi di ingegneria e di architettura espletati negli ultimi cinque anni non risultava coerente con la richiesta di servizi proporzionati al valore dell'appalto, come sostenuto dalla stazione appaltante.

La valutazione della proporzionalità dei requisiti ha riguardato la previsione del bando in cui è stata specificamente richiesta la dimostrazione dei servizi di progettazione e direzione lavori, in senso unitario, riferiti alle singole categorie di progettazione, nonché un'esperienza specifica riferita al servizio di coordinamento sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, nel predetto quinquennio di riferimento.

Tali previsioni, pur richiamando la necessaria idoneità dell'esperienza pregressa a comprovare la capacità tecnica in riferimento all'incarico da affidare, non sono risultate coerenti con il principio, già espresso dall'Autorità nelle Linee guida n. 1, secondo cui «Il requisito dei servizi svolti non può essere inteso nel senso di limitare il fatturato ai soli servizi specificamente posti a base di gara", nonché con il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui "i concetti di 'servizi analoghi' e di 'forniture analoghe' vanno intesi 'non come identità ma come mera similitudine' tra le prestazioni richieste (Cons. Stato, n. 2953 del 2020; Cons. Stato n. 1608 del 2017; Cons. Stato n. 3717 del 2015)», ciò in modo da evitare che lo svolgimento di prestazioni a carattere del tutto secondario – in qualità e quantità – possa essere utilizzato per la dimostrazione della capacità tecnica per l'intera opera da realizzare.

15.3.4. I servizi di rilievo di reti e impianti affidato dalla società consortile Acque veronesi

Ulteriore fattispecie ha riguardato la procedura aperta per l'affidamento, tramite accordo quadro, dei servizi di rilievo reti e impianti svolta da Acque Veronesi, Acque veronesi S.c.a.r.l.

Il procedimento di vigilanza, avviato a seguito di un esposto, ha riguardato la previsione, nel disciplinare di gara, di clausole restrittive della concorrenza e, nello specifico, la limitazione dei servizi analoghi spendibili ai fini della valutazione dell'offerta tecnica ai soli servizi svolti dal raggruppamento temporaneo di impresa, nella medesima composizione.

L'istruttoria è stata definita con nota semplificata del 28 gennaio 2025, e si è conclusa specificando che tale clausola, sebbene non attenga ai requisiti di partecipazione bensì ai criteri di valutazione dell'offerta, risulta restrittiva della concorrenza in quanto particolarmente gravosa e non giustificata da alcun superiore interesse pubblicistico in capo alla stazione appaltante.

La valutazione dello svolgimento dei servizi pregressi, svolti in raggruppamento temporaneo di impresa, costituisce, infatti, un requisito meramente soggettivo che non esprime la qualità dell'offerta tecnica, non rappresentando un elemento di valutazione strettamente correlato all'oggetto dell'appalto, e comunque valutabile solo qualora non risulti irragionevole o limitativo della *par condicio*.

ANAC ha, quindi, invitato la stazione appaltante al rispetto della normativa di settore, con particolare riferimento alla previsione di adeguati criteri di valutazione dell'offerta tecnica, ed alla scelta delle più corrette modalità di modifica delle clausole della *lex specialis*, al fine di garantire la più ampia partecipazione e l'accesso al mercato.

15.4. LA VERIFICA DEL POSSESSO DEI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ALLE GARE

Anche nel corso dell'anno 2025, l'Autorità ha valutato l'operato delle stazioni appaltanti con riguardo alle modalità di verifica dei requisiti di partecipazione generali e speciali degli operatori economici nell'ambito dello svolgimento delle procedure di appalto, al fine di riscontrare la corretta applicazione della normativa.

In riferimento alla necessità della completezza delle verifiche, viene in rilievo la corretta applicazione dell'articolo 17, comma 5, del Codice dei contratti che prevede che l'organo competente, prima di disporre l'aggiudicazione, deve verificare il possesso dei requisiti in capo all'offerente.

In merito alle modalità di verifica dei requisiti si richiamano i principi ora previsti dall'articolo 24 del Codice che disciplina il contenuto del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) che prevede espressamente: la verifica dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95; l'attestazione dei requisiti di cui all'articolo 103 per i soggetti esecutori di lavori pubblici nonché dei dati e dei documenti relativi ai criteri di selezione, di cui all'articolo 100, che l'operatore economico inserisce.

Solo con riferimento alle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), di importo inferiore a 40.000 euro, l'articolo 52 consente che *"gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica le dichiarazioni, anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità predeterminate ogni anno"*.

In tale contesto, alla luce delle nuove disposizioni in merito alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, si deve considerare che il presupposto, per l'aggiudicazione e per gli affidamenti diretti, è rappresentato dalla completezza delle verifiche sul possesso dei requisiti generali e speciali, in capo ai soggetti incaricati, da effettuare, in riferimento alle certificazioni disponibili, mediante l'utilizzo del citato FVOE, fatta eccezione per i casi di cui all'articolo 99, comma 3-*bis*, del Codice, che disciplina le ipotesi di malfunzionamento del fascicolo o delle piattaforme, delle banche dati o dei sistemi di interoperabilità ad esso connessi ai sensi dell'articolo 24.

Un primo ambito di accertamento ha riguardato le modalità di verifica dei requisiti di carattere speciale nelle procedure di affidamento diretto, tenuto conto della previsione contenuta nell'articolo 50 del Codice dei contratti, laddove – nell'ammettere gli affidamenti diretti per lavori di importo inferiore a 150.000 euro per i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione di importo inferiore a 140.000 euro – prevede che *"siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante"*.

Una volta assunta la riconducibilità delle esperienze pregresse idonee ai requisiti di capacità tecnico-professionale, come previsti dall'articolo 100 del Codice dei contratti, si è ritenuto che l'effettivo possesso di tale capacità dovesse essere adeguatamente comprovato ed accertato da parte delle stazioni appaltanti.

In esito ai procedimenti istruttori, è emersa una generalizzata tendenza delle stazioni appaltanti ad acquisire i *curriculum* dei soggetti affidatari senza dare evidenza di ulteriori riscontri documentali atti a comprovare le verifiche svolte, a prescindere da quanto dichiarato nel *curriculum*.

In altri termini, pur dando atto della discrezionalità della stazione appaltante nell'individuare le modalità con cui devono essere documentate le "esperienze idonee", risulta necessario che le stazioni appaltanti acquisiscano effettivi riscontri documentali, finalizzati alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi e alla valutazione dell'idoneità degli stessi a comprovare la capacità esecutiva per lo svolgimento degli incarichi da affidare[17].

15.4.1. I lavori di adeguamento di un edificio scolastico nel Comune di Palermiti

Sul tema si segnala l'istruttoria, avviata d'ufficio, che ha riguardato la procedura aperta per l'affidamento dei lavori di adeguamento sismico, comprensivo di interventi per il miglioramento della prestazione energetica con interventi attivi e passivi, della qualità dell'aria e della sicurezza e fruibilità di un edificio, di proprietà comunale, destinato a scuola per l'infanzia e scuola primaria del Comune di Palermiti (CZ).

Il procedimento di vigilanza ha consentito di rilevare che la stipula del contratto di appalto, avvenuta a notevole distanza di tempo dall'indizione della procedura di gara, era stata sottoscritta con un'associazione temporanea d'imprese, formata da imprese diverse da quelle partecipanti alla procedura, nonostante il divieto di immodificabilità dei raggruppamenti nelle procedure di gara, sancito dall'articolo 48, comma 9, del decreto legislativo n. 50/2016.

L'istruttoria è stata definita con nota semplificata del 5 febbraio 2025 con la quale è stata contestata la violazione della normativa in materia di modifica soggettiva dei raggruppamenti temporanei d'impresa, dando evidenza sia della *ratio* della norma, che intende evitare che la stazione appaltante si trovi ad aggiudicare la gara e a stipulare il contratto con un soggetto di cui non abbia potuto verificare i requisiti di partecipazione, in conseguenza di modifiche della composizione del raggruppamento avvenute nel corso della procedura ad evidenza pubblica o nella fase esecutiva del contratto, sia dell'esigenza di tutelare la *par condicio* dei partecipanti alla gara che viene violata allorquando intervengono modifiche della composizione soggettiva del raggruppamento che vengono "calibrate" sull'evoluzione della gara o sull'andamento del rapporto contrattuale.

Al contempo, è stato rilevato che la mancata comunicazione della modifica soggettiva dell'associazione temporanea d'imprese da parte dell'operatore aggiudicatario costituisce una violazione degli obblighi dichiarativi e dei doveri di lealtà e buona fede, sussistendo infatti l'onere di comunicare l'eventuale sopravvenienza di fatti in qualunque momento della procedura al fine di consentire all'amministrazione di effettuare una valutazione concreta ed effettiva sulla rilevanza di tali fatti.

L'Autorità ha contestato proprio la mancata verifica dei requisiti e della sussistenza dell'associazione temporanea d'imprese da parte del RUP, che in fase di scorrimento della graduatoria avrebbe dovuto essere espletata al fine di garantire il regolare affidamento del contratto.

15.4.2. La messa in sicurezza delle Rampe di Paradisiello del Comune di Casamicciola Terme

Un'ulteriore istruttoria ha riguardato la procedura per l'affidamento dei lavori relativi all'intervento di messa in sicurezza della scalinata Rampe di Paradisiello, di collegamento tra l'area scolastica e l'area residenziale, indetta dal Comune di Casamicciola Terme (NA) il cui valore di aggiudicazione è pari ad euro 200.000.

L'attività di vigilanza, avviata d'ufficio, è stata definita con nota semplificata del 21 gennaio 2026, con la quale è stato rilevato l'affidamento di lavori in somma urgenza ad un'impresa priva della necessaria qualificazione, in violazione dell'articolo 100, comma 4,del decreto legislativo n. 36/2023, ai sensi del quale, per le procedure

17 Cfr. *Vademecum* informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro di ANAC del 30 luglio 2024 e delibera ANAC n. 268 del 7 giugno 2022, secondo cui **«**L'affidamento diretto non attribuisce alla Stazione appaltante un potere incondizionato di scelta del contraente, dovendo comunque assicurarsi che l'o.e. selezionato possegga i requisiti professionali ed economici necessari e sufficienti per eseguire l'appalto a regola d'arte [...]**»**.

di aggiudicazione di appalti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, le stazioni appaltanti richiedono che gli operatori economici siano qualificati.

A fronte della necessità ed urgenza affermata dalla stazione appaltante, l'Autorità ha rappresentato che le disposizioni in materia di qualificazione non consentono alcuna eccezione al necessario possesso dei requisiti generali e speciali in capo all'affidatario, e, conseguentemente, permane l'obbligo, in capo alla stazione appaltante, di verificarne il possesso, al fine di garantire che l'esecuzione di opere pubbliche venga affidata a soggetti aventi una particolare e qualificata esperienza, nonché un'idonea struttura organizzativa.

È stato, quindi, censurato l'operato del Comune per aver omesso le verifiche previste sul possesso della qualificazione SOA - in quanto non risulta svolta alcuna forma di verifica nemmeno in fase di stipula del contratto, né in fase di redazione del certificato di ultimazione lavori, né in fase di liquidazione degli importi - in violazione dell'articolo 140, comma 7, del decreto legislativo n. 36/2023, ai sensi del quale la stazione appaltante non può procedere al pagamento, anche parziale, in assenza dei controlli sui requisiti e che qualora, a seguito del controllo, sia accertato l'affidamento a un operatore che ne risulta privo, la stazione appaltante debba recedere dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere eseguite e il rimborso delle spese eventualmente sostenute per l'esecuzione della parte rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procede alle segnalazioni alle competenti autorità.

15.5. LE MODALITÀ DI VERIFICA DELLE GARANZIE FIDEIUSSORIE

L'Autorità, nel corso dell'anno, ha anche vigilato sulle criticità conseguenti al possibile difetto di autenticità delle polizze fideiussorie consegnate alle stazioni appaltanti a garanzia del corretto adempimento degli obblighi contrattuali.

15.5.1. La progettazione dei lavori di riqualificazione di due scuole del Comune di Seriate

In particolare, l'Autorità ha effettuato, a seguito di segnalazione, un procedimento di vigilanza nei confronti del Comune di Seriate (BG) avente ad oggetto la verifica di una polizza fideiussoria consegnata alla stazione appaltante a garanzia del corretto adempimento degli obblighi contrattuali relativi a due contratti, finanziati dal PNRR, nell'ambito di un accordo quadro, con fornitore unico, relativo alla progettazione definitiva dei lavori di riqualificazione delle scuole Buonarroti e Lorenzini.

Nel corso dell'attività istruttoria, è emerso che la polizza fideiussoria era contraffatta e che la stazione appaltante non aveva eseguito i dovuti controlli previsti dal Comunicato congiunto Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e ANAC del 28 maggio 2020, oltre che dal Comunicato del Presidente ANAC del 1° luglio 2015, integrato dal successivo del 21 ottobre 2015, in cui si fornivano specifiche indicazioni per la verifica della validità della polizza definitiva.

Dette indicazioni avrebbero dovuto indurre la stazione appaltante, prima di accettare la garanzia fideiussoria, ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla idoneità della fideiussione, al fine di assicurare l'operatività della garanzia.

Il Comune di Seriate, in realtà, ha verificato soltanto la prima delle due condizioni individuate dal Comunicato congiunto - ossia che le garanzie fossero state rilasciate da un soggetto legittimato - mentre non ha verificato la seconda condizione che prevede la richiesta diretta alla compagnia di assicurazione in ordine alla genuinità e veridicità della polizza emessa.

L'azione della stazione appaltante è apparsa approssimativa in quanto il mancato riscontro sull'autenticità della polizza, che sarebbe risultato agevole anche perché il garante aveva indicato un indirizzo PEC, configura un'inosservanza dei doveri di diligenza, prudenza, perizia, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare nello svolgimento delle proprie attività.

L'istruttoria è stata definita con nota semplificata del 13 giugno 2025, con la quale si è invitata la stazione appaltante a voler tener conto per il futuro delle indicazioni e dei chiarimenti forniti al fine di meglio conformare il proprio operato ai principi generali dell'ordinamento ed alla specifiche regole del settore, e ad adottare tutte le più opportune cautele nella valutazione delle polizze fideiussorie presentate dagli operatori economici, controllandone la loro genuinità e la riferibilità ad imprese ed intermediari regolarmente autorizzati.

15.6. L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA: L'ERRATA VALORIZZAZIONE DELLE OFFERTE MIGLIORATIVE

Ulteriore ambito d'indagine ha riguardato il corretto utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa che consente di valutare la qualità tramite criteri tecnici quali: l'organizzazione, le soluzioni tecniche, i tempi, la sostenibilità, etc. Il riconoscimento di premialità connesse a proposte migliorative del progetto rappresenta la parte essenziale dell'offerta economicamente più vantaggiosa poiché, senza alterare le caratteristiche essenziali dell'opera – ovvero la "tipologia", la "struttura" e la "funzione" dell'appalto – rendono il progetto più efficiente e maggiormente funzionale.

Tuttavia, il legislatore è intervenuto prevedendo, all'articolo 108, comma 11, del decreto legislativo n. 36/2023, che *"in caso di appalti di lavori aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del migliore rapporto qualità/prezzo, le stazioni appaltanti non possono attribuire alcun punteggio per l'offerta di opere (o prestazioni) aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta".*

In tal modo, si è voluto impedire che la stazione appaltante possa essere tentata di "monetizzare" il punteggio tecnico attraverso prestazioni gratuite che potrebbero alterare l'equilibrio economico del contratto e la parità di trattamento tra i concorrenti. Come precisato dall'Autorità, infatti, «l'assegnazione di punteggi ad opere aggiuntive conduce a duplicare la valutazione del ribasso, che avviene, una prima volta, mediante il punteggio attribuito alla componente economica dell'offerta, una seconda, indirettamente, attraverso la valorizzazione dei punteggi per le lavorazioni ulteriori».

In tale contesto, un profilo di anomalia, spesso riscontrato, è rappresentato dalla valorizzazione di migliorie in realtà necessarie per la completezza e funzionalità dell'opera, ovvero dall'attribuzione di punteggi per le offerte di opere o prestazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta.

15.6.1. I lavori di riqualificazione del campo sportivo comunale di Vairano Paternora (rinvio)

Al riguardo si segnala l'istruttoria condotta nei riguardi del Comune di Vairano Paternora, con riferimento ai lavori di riqualificazione funzionale e ampliamento del campo sportivo comunale "Alberto Cantelmo", la cui indagine ha riguardato, oltre alle criticità già analizzate nel paragrafo 15.3.1. di queta relazione, la conformità e coerenza con la normativa dei criteri ponderali, previsti in sede di gara, per la valutazione dell'offerta tecnica.

L'istruttoria è stata definita con la delibera ANAC n. 508 del 17 dicembre 2025, in cui è emerso che alcuni criteri qualitativi afferenti a presunti miglioramenti rappresentano, invero, la realizzazione di un elemento obbligatorio e/o comunque ritenuto necessario dal progettista in termini di operatività e sicurezza.

Si evidenzia, a titolo di esempio, l'adozione di un criterio premiale volto ad ottenere la realizzazione di un impianto di illuminazione in osservanza alle prescrizioni della Federazione Italiana Giuoco Calcio e Lega Nazionale Dilettanti (FIGC/LND) nell'ottica di garantire il soddisfacimento dei parametri progettuali; tale criterio non risulta coerente con le finalità della valutazione dell'offerta tecnica.

In esito all'istruttoria svolta, si è confermato quanto emerso nella segnalazione sulla natura distorsiva della "miglioria" relativa all'attribuzione di premi volti ad adempiere a requisiti progettuali ritenuti necessari dallo stesso progettista, che, se non offerti, renderebbero l'opera non del tutto funzionale ed operativa nei sensi esposti.

Al contempo, è stato contestato il venire in rilievo di premialità afferenti alla realizzazione di impianti distinti ed ulteriori - che hanno un'autonoma funzionalità e che necessitano di proprie elaborazioni progettuali - ritenute non conformi a quanto previsto dall'articolo 108, comma 11, del Codice, in quanto lesive dei con conseguente compromissione dei principi di *par condicio*, trasparenza e corretta definizione dell'oggetto dell'appalto.

15.6.2. I lavori di messa in sicurezza nel Comune di Rapolla (rinvio)

Al riguardo, si richiama, inoltre, la procedura aperta per un appalto di lavori di consolidamento aree a rischio idrogeologico e messa in sicurezza delle pareti instabili di via Estramurale del Comune di Rapolla (PZ), nell'ambito della quale è emersa, quale ulteriore elemento di anomalia, oltre a quello analizzato nel paragrafo 15.3.2. di questa relazione, la richiesta, ai professionisti invitati, di presentare o un'offerta in termini di ribasso percentuale sull'importo finanziato, oppure un'offerta migliorativa attraverso la progettazione di maggiori lavori.

L'istruttoria è stata definita con delibera ANAC n. 91 del 3 marzo 2025, con la quale, al di là della non chiara formulazione del criterio di aggiudicazione prescelto, è stata richiamata l'applicazione del principio generale che vieta di attribuire punteggi ad offerte migliorative che prevedono l'esecuzione di opere o servizi aggiuntivi rispetto a quelli posti in gara, richiamando la previsione di cui all'articolo 95, comma 14-*bis*, del decreto legislativo n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*.

15.7. LE CRITICITÀ DELLA FASE ESECUTIVA

L'attività di vigilanza svolta in tema di lavori pubblici ha riguardato, altresì, la fase di esecuzione del contratto, ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera b), del Codice dei contratti pubblici.

Nell'ambito dello svolgimento delle indagini nell'era della digitalizzazione, si è cercato di sfruttare al massimo le potenzialità della stessa, volta a garantire la trasparenza dell'intero ciclo di vita del contratto, assicurando pubblicità e accessibilità agli atti.

Tutte le procedure pubbliche per l'acquisto di lavori servizi e forniture sono digitalizzate, e, nelle varie fasi del ciclo di vita del contratto, i dati confluiscono nella BDNCP la quale assicura la tempestiva pubblicazione degli stessi sul proprio portale, compresi quelli riferiti alla fase esecutiva dei contratti.

È proprio rispetto a tale fase che si apprezza maggiormente la portata innovativa della digitalizzazione con riferimento ad un rafforzamento della trasparenza garantito anche dalla possibilità, fornita al cittadino, di effettuare un controllo diffuso anche nella fase esecutiva del contratto.

In tale contesto, l'Autorità, avvalendosi proprio dei dati contenuti nella BDNCP, verifica il corretto andamento dell'appalto in relazione alla ottemperanza alle prescrizioni contrattuali, alle tempistiche di realizzazione del contratto e alla qualità delle prestazioni rese e monitora, altresì, il corretto svolgimento delle funzioni di controllo da parte dei soggetti deputati dalla stazione appaltante alla corretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori.

Le principali anomalie emerse durante la fase dell'esecuzione del contratto sono collegate alla lievitazione dei tempi e dei costi, conseguenti alle modifiche del progetto posto a base di gara ed oggetto di validazione da parte del Responsabile Unico del Procedimento, ora Responsabile Unico di Progetto.

Ulteriori criticità sono emerse con riferimento alla mancata qualificazione degli affidamenti come subappalto, al ricorso abusivo a istituti negoziali alternativi, alla debolezza dei controlli nella fase esecutiva e alla frequente elusione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

Di seguito, si riportano alcune istruttorie, svolte dall'Autorità nel corso dell'anno 2025, rappresentative delle criticità sopra evidenziate.

15.7.1. L'anomalo andamento dell'esecuzione e l'incremento dei tempi e dei costi

L'anomalia delle modalità di esecuzione e dei ritardi dell'appalto dei lavori è, frequentemente, correlato all'esigenza di dover effettuare modifiche in corso di esecuzione del contratto che sono spesso motivate dal ricorrere di eventi imprevisti ed imprevedibili, ovvero per apportare migliorie che si sostanziano in opere aggiuntive, non previste nel progetto posto a base di gara e nella *lex specialis*, con conseguente compromissione dei principi di concorrenza e *par condicio*.

Nel rinviare per l'esame delle varianti al successivo paragrafo, dove vengono esposte i dati puntuali oggetto di vigilanza da parte dell'Autorità, si rileva che gli effetti di tali anomali comportamenti hanno un'incidenza sulla tempistica di esecuzione e sui costi dell'opera, oltre che il venire in rilievo di contenziosi con l'impresa che costituiscono un ulteriore aggravio.

Si tenga, altresì, presente che spesso i ritardi conseguono a carenze gestionali della stessa stazione appaltante, che procede, in corso d'opera, con ripensamenti progettuali, con conseguente necessità di lunghe sospensioni per la rivisitazione del progetto che al tempo stesso comportano la necessità di prorogare i contratti in essere.

Ciò non risulta coerente con il principio generale secondo cui il progetto esecutivo costituisce la trasformazione tecnica di tutte le lavorazioni, costituendone l'affinamento in ogni particolare architettonico, struttu-

rale ed impiantistico, dell'intervento da realizzare già definito nei precedenti livelli progettuali. In tal modo, si snatura il valore della validazione del progetto posto a base di gara che accerta la completezza e la sua pronta eseguibilità.

Inoltre, la riscontrata presenza di errori costruttivi e di difformità esecutive rispetto al progetto posto a base di gara manifesta un carente controllo da parte degli organi preposti - Direttore dei Lavori, RUP, Commissione di collaudo - che in corso d'opera dovrebbe occuparsi di effettuare i controlli di propria competenza, specie per le parti d'opera non più ispezionabili al termine dei lavori.

I carenti controlli, nei riguardi delle imprese a vario titolo impegnati nel cantiere, comportano anche la scarsa capacità delle amministrazioni di fornire indicazioni qualora l'impresa appaltatrice manifesti carenze organizzative e produttive, per l'eventuale accelerazione dei lavori e recupero dei ritardi.

Ulteriori criticità si rilevano nella gestione del contenzioso, per il quale il legislatore ha previsto la nomina del Collegio consultivo tecnico quale strumento deflattivo e risolutivo delle controversie, la cui istituzione, obbligatoria per gli appalti di maggiore rilievo, viene spesso derogata dalle stazioni appaltanti o ritardata rispetto ai tempi previsti dalla legge.

Si tenga presente, tuttavia, che, per contrastare le carenze nella fase esecutiva del contratto, il legislatore ha riconosciuto il potere sanzionatorio in capo all'Autorità, ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettere a) e b) del Codice dei contratti, per cui è stato aggiornato il Regolamento di vigilanza declinando le fattispecie sanzionatorie in fase di esecuzione contrattuale e regolando l'*iter* procedurale per l'irrogazione delle stesse[18].

15.7.1.1. I lavori di realizzazione di una piazza polifunzionale nel Comune di Massafra

Al riguardo si richiama l'istruttoria avente ad oggetto la realizzazione di una piazza polifunzionale, con annesso giardino archeologico, nell'area antistante l'*ex* convento di Sant'Agostino del Comune di Massafra (TA), definita con la delibera ANAC n. 124 del 26 marzo 2025.

Nel deliberato si contesta il grave ritardo nei lavori; le procedure tecnico-amministrative risultano iniziate nel 2017 con l'affidamento dell'attività di progettazione, la consegna definitiva dei lavori è del 22 gennaio 2024, la data prevista per l'ultimazione degli stessi è il 22 gennaio 2025 e alla data del 6 dicembre 2024 i lavori erano giunti appena al 5% dell'avanzamento.

Nello specifico, quindi, si sono rilevate, una serie di inadeguatezze nella gestione del contratto come, ad esempio, le carenze nella progettazione e sui correlati procedimenti di verifica/validazione, alla carenza del raccordo con gli altri enti territoriali tenuti alla emissione di atti approvativi/autorizzatori e allo svolgimento delle pratiche espropriative dei terreni di proprietà.

Nello specifico, si sono rilevate, tra l'altro, inadeguatezze e carenze in relazione a: progettazione e correlati procedimenti di verifica/validazione, risoluzione delle interferenze con le opere a rete presenti nell'area di intervento, raccordo con gli altri enti territoriali tenuti alla emissione di atti approvativi/autorizzatori, svolgimento delle pratiche espropriative dei terreni di proprietà, perizia di variante approvata.

15.7.2. Le carenze dei controlli nella fase di esecuzione del contratto

Ulteriore elemento di indagine, funzionale alla corretta esecuzione del contratto e al raggiungimento del principio del risultato, ha riguardato la scarsa adeguatezza dei controlli svolti durante la fase di esecuzione del contratto, in particolare da parte delle figure dei Responsabili Unici di Progetto e dei Direttori dei lavori.

In esito alle attività svolte, è emersa una diffusa carenza riguardo alla corretta attuazione della normativa in tema di subappalto, in relazione alla completezza delle verifiche svolte, essendo stata rilevata di frequente la presenza di subappalti non autorizzati tramite l'utilizzo alternativo di istituti similari - quali, ad esempio, il distacco o il prestito del personale - nonché mediante l'impropria qualificazione dei subappalti come contratti di fornitura con posa in opera o altre tipologie di subcontratto.

18 Si veda il *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici,* emanato con delibera ANAC n. 270 del 20 giugno 2023 e aggiornato con delibera n. 346 del 3 luglio 2024.

Al riguardo è venuta in rilievo la non corretta applicazione dell'articolo 119, comma 4, decreto legislativo n. 36/2023, che richiede la necessità di autorizzazione da parte della stazione appaltante, previa verifica che il subappaltatore possieda i requisiti di qualificazione necessari per l'esecuzione della quota delle prestazioni a lui affidate e non incorra in cause di esclusione.

Sotto il profilo della carenza dei controlli viene in rilievo principalmente la non corretta attuazione di quanto previsto dall'articolo 1 dell'Allegato II.14 al Codice dei contratti[19].

In alcuni casi è stata riscontrata la presenza, nel cantiere, di mezzi d'opera non preventivamente comunicata alla stazione appaltante, con conseguente mancata corretta applicazione dell'articolo 119, comma 2, del Codice dei contratti che richiede, anche laddove vi siano subcontraenti che non rivestono il ruolo di subappaltatori, che l'affidatario comunichi alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i subcontratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del subcontraente, l'importo del subcontratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati, oltre che le eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del subcontratto.

Le indagini hanno riguardato sette fattispecie definite con rispettive note a definizione semplificata del 14 maggio 2025, nell'ambito delle quali è stata richiamata la necessità di assicurare da parte del RUP, del Direttore dei lavori e del Coordinatore per la sicurezza, ciascuno per quanto di competenza, una costante vigilanza sui subappaltatori e su tutti i soggetti che operano nei cantieri, verificando la regolarità delle prestazioni svolte e il rispetto dei ruoli assunti ed autorizzati ai sensi di legge.

15.7.3. L'attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria

Ulteriore ambito di indagine ha riguardato la verifica della corretta attuazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010[20] nell'ambito dei pagamenti intercorsi tra le imprese appaltatrici e i subcontraenti delle medesime.

Gli esiti istruttori, che hanno avuto ad oggetto sette trattazioni distinte concluse con rispettive note semplificate del 14 maggio 2025, hanno evidenziano un fenomeno diffuso di incompletezza nell'attuazione della normativa in relazione alla tracciabilità dei flussi finanziari provenienti dal contratto di appalto, posti a carico della filiera delle imprese, nel cui ambito rientrano, oltre all'appaltatore, i soggetti titolari dei subappalti di cui all'articolo 119 del Codice, nonché dei subcontratti stipulati per l'esecuzione.

In particolare, in alcuni casi, è venuta in rilievo la violazione, da parte dell'appaltatore, dell'obbligo di utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali dedicati (anche non in via esclusiva) alle commesse pubbliche, come previsto dall'articolo 3, comma 1, della citata legge n. 136/2010, per tutti i movimenti finanziari relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, nonché dell'obbligo di cui al successivo comma 5 del medesimo articolo 3 che richiede di riportare negli strumenti di pagamento il Codice Identificativo Gara (CIG) e, ove obbligatorio, il Codice Unico di Progetto (CUP). Analoga violazione è risultata riscontrata nei riguardi delle imprese subcontraenti, a fronte di emissione, ad esempio, di fatture senza l'indicazione del CIG e del CUP.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, della legge n. 136/2010, le imprese appaltatrici e i subcontraenti sono tenuti a comunicare, alla stazione appaltante o all'amministrazione concedente, gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati entro sette giorni dalla loro accensione o, nel caso di conti correnti già esistenti, dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica e a comunicare ogni modifica relativa ai dati trasmessi. Tale previsione non risulterebbe del tutto osservata a fronte, peraltro, di subcontratti non comunicati preventivamente alla stazione appaltante.

L'Autorità, con proprio Comunicato del 26 marzo 2025 – il cui contenuto è descritto al paragrafo 9.3.4. di questa relazione – ha rappresentato gli specifici obblighi per la tracciabilità finanziaria a carico dei soggetti

---

19 Nello specifico, tale articolo dispone: *"Sono attribuiti al direttore dei lavori i seguenti compiti: …. h) verificare periodicamente il possesso e la regolarità, da parte dell'esecutore e del subappaltatore, della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti;"….m) verificare, anche con l'ausilio dell'ufficio di direzione, la presenza in cantiere delle imprese subappaltatrici autorizzate, nonché dei subcontraenti, accertando l'effettivo svolgimento della parte di prestazioni a essi affidata nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato, registrando le relative ed eventuali contestazioni dell'esecutore sulla regolarità dei lavori eseguiti in subappalto e rilevando l'eventuale inosservanza da parte di quest'ultimo delle relative disposizioni, provvedendo, in tal caso, a darne segnalazione al RUP […]"*, rilevandosi, altresì, che il Direttore dei lavori è tenuto anche alla compilazione del giornale dei lavori, nel quale sono annotati, tra l'altro, *"…la qualifica e il numero degli operai impiegati; 3) l'attrezzatura tecnica impiegata per l'esecuzione dei lavori"*.

20 Legge 13 agosto 2010, n. 136, *"Piano straordinario contro le mafie, nonchè delega al Governo in materia di normativa antimafia"*.

destinatari di un appalto pubblico, riguardanti le stazioni appaltanti, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese, fornendo indicazioni operative circa le corrette modalità di attuazione della normativa di riferimento, quale strumento di ausilio per il mercato, con particolare riferimento alle clausole da inserire nei documenti di gara ed alle verifiche da effettuare in fase di esecuzione.

Nell'ambito delle indicazioni sulle verifiche da utilizzare come *best practice* è stato previsto, tra l'altro, di inserire specifiche clausole contrattuali che obblighino l'appaltatore a fornire alla stazione appaltante le fatture e le copia dei bonifici effettuati nei confronti dei subappaltatori dal conto dedicato, riportanti il CIG e, se presente, il CUP relativi all'appalto.

È stata, altresì, prevista, per la verifica della tracciabilità dei pagamenti intercorsi all'interno di tutta la filiera delle imprese, la possibilità di ricorrere all'acquisizione delle dichiarazioni sostitutive, rilasciate secondo le formalità di legge, da parte dei soggetti della filiera attestanti la regolarità dei pagamenti in merito alla tracciabilità, riservandosi di effettuare controlli a campione sui flussi finanziari dell'appalto, con la possibilità di richiedere all'appaltatore la documentazione dei pagamenti afferenti ai vari subcontraenti. Ciò tenuto conto che l'appaltatore rappresenta il *dominus* della filiera e in quanto tale è il principale responsabile della corretta esecuzione dell'appalto a cui spetta un ruolo di controllo e coordinamento su tutte le attività coinvolte nel progetto.

Nel Comunicato si è dato atto nei contratti devono, pertanto, richiamarsi gli obblighi sulla tracciabilità e le modalità che si intendono adottare per effettuare i controlli sulla tracciabilità dei pagamenti e degli incassi nell'ambito della filiera delle imprese, e, al contempo, si è rappresentato che il mancato svolgimento dei controlli da parte delle stazioni appaltanti rileva ai fini della verifica della corretta esecuzione del contratto.

15.8. LE INDAGINI DI CARATTERE GENERALE

15.8.1. Le varianti in corso d'opera

Nel corso dell'anno sono state svolte dall'Autorità le attività necessarie per dare attuazione all'articolo 120, comma 15, del Codice dei contratti in tema di varianti in corso d'opera, nonché alle previsioni contenute nel Regolamento di vigilanza di ANAC.

In tale contesto, va segnalata l'attività svolta al fine di attuare i principi della digitalizzazione nell'ambito delle varianti in corso d'opera, che ha reso necessaria, in primo luogo, l'adozione del Comunicato del Presidente del 30 gennaio 2025, avente ad oggetto le *Comunicazione all'ANAC dei dati informativi sulle modifiche ai contratti e sulle varianti in corso d'opera*, a fronte della riscontrata ricezione di comunicazioni, concernenti varianti in corso d'opera, elaborate sul vecchio modulo di acquisizione dati risalente al 2016 e veicolate ancora attraverso l'invio di PEC al protocollo ANAC.

Conseguentemente, sono state fornite indicazioni di dettaglio alle stazioni appaltanti rispetto all'adempimento degli obblighi informativi per le varianti in corso d'opera, da attuare unicamente a mezzo di trasmissione telematica di tutte le comunicazioni relative a modifiche contrattuali e varianti in corso d'opera, rendendo disponibile, per le varianti in corso d'opera eccedenti il 10% dell'importo contrattuale, relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, di un apposito *link* ipertestuale contenente la documentazione richiesta nei termini di legge, con avvertenza che le comunicazioni avvenute a mezzo di altri sistemi saranno considerate irricevibili.

Al contempo, con la delibera n. 262 del 3 giugno 2025, sono state apportate alcune modifiche al Regolamento di vigilanza al fine di allineare le previsioni di cui all'articolo 24 in tema di vigilanza sulle varianti in corso d'opera agli obblighi di trasmissione digitale da parte delle stazioni appaltanti.

Inoltre, mediante l'interrogazione della BDNCP tenuto conto delle potenzialità connesse alla digitalizzazione, è stato possibile selezionare n. 15 appalti, nei riguardi dei quali è stata esplicata l'attività di vigilanza, attraverso la richiesta di informazioni documentali integrative. Di questi, 9 sono tuttora in fase istruttoria, mentre 6 sono state definite nel corso dell'anno.

Di seguito si riportano i pronunciamenti maggiormente significativi, adottati nel corso dell'anno 2025, in relazione all'adozione delle perizie di variante e all'effettiva sussistenza dei presupposti normativi di cui all'articolo 120 del Codice dei contratti.

In linea di massima, non sono risultati sussistenti i presupposti che legittimano il ricorso alle varianti in corso d'opera, in relazione alla effettiva sopravvenienza di circostanze "sopravvenute e imprevedibili" che, spesso, sono state valutate in modo inadeguato rispetto allo stato di fatto *ante operam* oppure, in molti casi, perché tali circostanze erano prevedibili già in fase di elaborazione progettuale.

15.8.1.1. I lavori del nuovo complesso ospedaliero nel Comune di Camerano

Si cita, in primo luogo, l'istruttoria concernente il nuovo complesso ospedaliero per l'area metropolitana a sud di Ancona, nel Comune di Camerano, per un importo dei lavori pari 134.615.997 euro, il cui appalto, risalente nel tempo, è stato interessato da ben otto perizie di variante, oltre ad una ulteriore perizia in corso di redazione all'epoca del pronunciamento.

Tale istruttoria è stata definita con delibera ANAC n. 407 del 15 ottobre 2025, con la quale è stata accertata, in primo luogo, l'insussistenza dei presupposti per l'inquadramento delle varianti redatte nell'ambito del disposto normativo dell'articolo 132, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 163/2006[21]; le motivazioni, contenute nelle deliberazioni della Giunta regionale, dal 2008 in poi, per il processo di accorpamento dell'Istituto nazionale ricovero e cura anziani del Comune di Ancona e dell'ospedale di Osimo, non sono risultate equiparabili, per natura e contenuti, alle "sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari".

Inoltre, è stato contestato l'avvenuto frazionamento, economico e tecnico, delle varianti che sono state suddivise in parti singolarmente non autonome e funzionali, con il rischio di alimentare un processo decisionale frammentato e legato a specifiche contingenze, in cui le modifiche vengono affrontate in modo disorganico e parziale, che genera ritardi, interferenze tra lavorazioni e discontinuità nell'esecuzione. In altre parole, la parcellizzazione degli interventi può tradursi in una sequenza di adattamenti che, nel loro insieme, finiscono per alterare in modo significativo il progetto originario.

È venuto in rilievo, inoltre, l'illegittimo affidamento all'operatore economico affidatario dei lavori di completamento dell'opera che sono risultati non inquadrabili né tra le fattispecie di cui all'articolo 132, comma 1, lettera a), né tra i lavori di cui all'articolo 57, comma 5, lettera a), del decreto legislativo n. 163/2006, mancando per essi l'elemento di imprevedibilità specificatamente richiesto dalla norma.

Al contempo, è stata contestata la natura sostanziale, in qualità e quantità, delle modifiche apportate in corso d'opera al progetto esecutivo originario, con l'introduzione di ulteriori opere e lavorazioni che hanno esteso notevolmente l'ambito di applicazione del contratto e modificato l'equilibrio economico dello stesso, nonché la carente conduzione dell'appalto da parte delle figure ad essa preposte, ed il conseguente anomalo andamento dei lavori, con violazione dei principi costituzionali di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione.

15.8.1.2. I lavori sul ponte stradale "Pontelungo" nel Comune di Bologna

Un'ulteriore vigilanza è stata condotta nei riguardi dei lavori di consolidamento, riqualificazione e adeguamento del ponte stradale lungo il fiume Reno, denominato Pontelungo, dell'importo di circa 8,5 milioni di euro, posta in essere dal Comune di Bologna, in cui è emersa l'approvazione di cinque perizie di variante.

L'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata del 23 luglio 2025, con la quale è stato accertato che la fase progettuale era caratterizzata da una non adeguata applicazione delle norme generali in materia di progettazione di cui all'articolo 23, del decreto legislativo n. 50/2016 e delle norme più specifiche di cui agli articoli da 14 a 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010[22].

Inoltre, relativamente all'approvazione in corso d'opera delle citate cinque perizie di variante, sono stati ritenuti assenti, nella maggioranza dei casi, i presupposti di legittimità previsti ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo n. 50/2016, che hanno comportato un incremento dei costi dell'intervento e dei tempi di esecuzione, nonché l'introduzione di n. 66 nuovi prezzi concordati con l'appaltatore.

Infine, è stata ritenuta ricorrente l'inadeguatezza dei controlli effettuati dai soggetti competenti in sede di verifica e validazione del progetto, con particolare riferimento all'accertamento della completezza della pro-

21 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".*

22 Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, *"Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»".*

gettazione e della realizzabilità del progetto, nonché alla "minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti" e nel mancato rispetto dell'articolo 26, del decreto legislativo n. 50/2016.

15.8.2. Gli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici: il caso della Regione Lazio

Come ulteriore ambito d'indagine, a carattere generale, si segnala la prosecuzione dell'attività istruttoria svolta nei riguardi dei Commissari straordinari, di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 91/2014[23], in riferimento agli accordi di programma sottoscritti dalle Regioni con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare (ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge n. 191/2009[24], sullo stato di attuazione degli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici posti a cura dei Commissari straordinari.

In particolare, nel corso dell'anno 2025, in esito alla formalizzazione al Governo dell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 3 del 20 novembre 2024 – già citato nel paragrafo 15.2.2.4. di questa relazione – sono state avviate indagini che hanno riguardato quattro Commissari di quattro differenti Regioni, con richiesta di specifiche informazioni sugli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici.

Nel caso della Regione Lazio, è stata avviata un'istruttoria, nei confronti del soggetto attuatore nominato dal Commissario, che ha riguardato i lavori commissariali finanziati con gli accordi di programma sottoscritti nel 2010 con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare, e con successivi atti integrativi del 2018 e 2020.

Trattasi di oltre ottanta interventi, la gran parte posti a cura della Regione e altri realizzati da enti locali che operano in avvalimento al Commissario medesimo. Tra questi ultimi, l'indagine ha consentito di appurare la presenza di circa ventotto interventi oggetto di gravi ritardi e risultano, allo stato, ancora in corso di esecuzione o addirittura mai avviati.

Tale dato conferma quanto rilevato a livello nazionale in merito alle frequenti difficoltà di gestione e realizzazione degli interventi da parte degli enti locali. A seguito di richiesta dell'Autorità, il soggetto attuatore ha sollecitato la ripresa delle attività che oggi risultano per lo più riavviate.

Sono stati, altresì, effettuati approfondimenti riguardo i lavori di messa in sicurezza della Media Valle del Tevere, finalizzati alla salvaguardia dell'area metropolitana di Roma dalle alluvioni.

Tali lavori sono divisi in due lotti di cui: il primo è realizzato dalla stazione appaltante ANAS con la quale il Commissario ha stipulato apposita convenzione ed il secondo è posto direttamente a cura del Commissario, tramite il soggetto attuatore.

Gli interventi risultano entrambi sostanzialmente conclusi, anche se sono state rilevate le seguenti criticità.

Il primo lotto dei lavori è stato terminato con considerevole ritardo rispetto alle previsioni, a causa di diversi problemi rinvenuti in corso di esecuzione, tra cui numerose interferenze con sottoservizi non adeguatamente censiti nella fase progettuale.

In relazione al secondo lotto, l'analisi condotta ha evidenziato alcuni profili di anomalia connessi alle modifiche apportate in fase esecutiva rispetto alla originaria proposta dall'aggiudicatario, prevista quale miglioria e valorizzata positivamente dalla commissione ai fini dell'aggiudicazione. Tali modifiche, sebbene finalizzate a rendere l'intervento più efficiente, appaiono idonee a incidere potenzialmente sulla concorrenza, in quanto alterano, almeno in parte, le caratteristiche dell'offerta oggetto di valutazione comparativa.

Nel corso dell'istruttoria, è stata svolta un'audizione con i soggetti interessati ed è stata adottata una comunicazione delle risultanze istruttorie.

---

23 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, *"Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonchè per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea".*

24 Legge 23 dicembre 2009, n. 191, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".*

15.9. ALTRE ISTRUTTORIE DI PARTICOLARE RILEVANZA

15.9.1. La manutenzione della segnaletica orizzontale da parte di Autostrade per l'Italia S.p.A.

L'istruttoria riguarda l'attività di vigilanza svolta in relazione a una procedura di gara indetta da Autostrade per l'Italia S.p.A., avente ad oggetto la stipula di accordi quadro, suddivisi in otto lotti, per un importo complessivo pari a circa 113,5 milioni di euro, finalizzati alla manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie.

Il procedimento è stato avviato a seguito di segnalazioni, presentate da un operatore economico che ha contestato la previsione, nella *lex specialis*, della sola categoria di qualificazione SOA OS10 relativa alla segnaletica stradale non luminosa, e non anche della categoria OG4, attinente alle opere d'arte nel sottosuolo per l'esecuzione delle lavorazioni oggetto dell'appalto.

Nel corso dell'istruttoria, Autostrade per l'Italia S.p.A. ha fornito chiarimenti sostenendo la correttezza dell'inquadramento delle lavorazioni nella sola categoria OS10, ritenendo che gli interventi sui piedritti delle gallerie si risolvessero in attività non strutturali di pulizia e verniciatura, a fini esclusivamente segnaletici e di miglioramento della visibilità, senza alterazione delle strutture in calcestruzzo e senza impiego di lavorazioni riconducibili alle opere d'arte in sotterraneo.

La stazione appaltante ha, quindi, escluso l'applicabilità della categoria OG4, ritenuta pertinente solo per interventi strutturali di manutenzione straordinaria o di consolidamento delle gallerie.

All'esito dell'analisi giuridica e tecnica, l'Autorità, con delibera n. 393 del 9 settembre 2025, ha ritenuto non condivisibile tale impostazione, evidenziando come le lavorazioni previste nel bando sui piedritti delle gallerie, che comprendevano anche la tinteggiatura, sono interventi di manutenzione ordinaria da eseguire in sotterraneo e con l'impiego di mezzi tecnici speciali - quali ad esempio idropulitrici ad alta pressione, idroscarifica[25], preparazione dei supporti e applicazione di malte cementizie, etc. - risultando quindi coerenti con la classificazione della categoria OG4, che ricomprende la manutenzione delle opere in sotterraneo, a prescindere dalla natura ordinaria o straordinaria degli interventi.

L'Autorità ha, inoltre, rilevato che la categoria OS10 è riferita, secondo la normativa di settore e il Codice della strada[26], agli interventi di segnaletica orizzontale, verticale e complementare, e non è idonea a comprovare la capacità tecnica necessaria per l'esecuzione di lavori di manutenzione delle gallerie, anche quando limitati alla schiarifica superficiale e verniciatura dei piedritti. Tale conclusione trova conferma dall'analisi dei capitolati speciali di precedenti gare bandite dalla stessa Autostrade per l'Italia S.p.A., nei quali la verniciatura dei piedritti risulta collocata nell'ambito dei "lavori in sotterraneo" e risulta distinta dalle lavorazioni di segnaletica.

Ulteriori criticità sono state riscontrate nella formulazione della *lex specialis*, in quanto dagli atti di gara non emerge una chiara e verificabile stima dell'incidenza delle lavorazioni di manutenzione dei piedritti delle gallerie sul valore complessivo dell'accordo quadro.

L'assenza di un computo dettagliato delle diverse tipologie di intervento può pregiudicare la trasparenza e la concorrenza, non consentendo agli operatori economici di formulare offerte pienamente consapevoli, né di valutare adeguatamente i rischi e la convenienza economica delle prestazioni da eseguire, demandate in larga parte ai successivi contratti attuativi.

Alla luce di tali elementi, ANAC ha concluso che la previsione, nella *lex specialis*, della sola categoria OS10 integri un'errata individuazione dei requisiti speciali di partecipazione, con conseguente *vulnus* ai principi di concorrenza e di corretto accesso al mercato, in quanto può escludere operatori qualificati in OG4 e, al contempo, consentire la partecipazione di soggetti non adeguatamente qualificati per l'esecuzione delle lavorazioni in sotterraneo.

Nella delibera, l'Autorità ha confermato che le lavorazioni di manutenzione ordinaria dei piedritti delle gallerie non possono essere ricondotte alla categoria OS10, rilevando l'incompletezza dei requisiti di qualificazione richiesti e i profili di approssimazione nella definizione dell'oggetto dell'accordo quadro, invitando la stazione appaltante a rivedere, per il futuro, le modalità di individuazione delle categorie e delle classifiche SOA.

25 La "scarificazione stradale" comprende una serie di operazioni tra cui: la rottura superficiale del manto stradale, il taglio della sede stradale, la fresatura, la demolizione del sottofondo e la rimozione e lo smaltimento del materiale di risulta.
26 Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, *"Nuovo codice della strada".*

15.9.2. La realizzazione del nuovo ospedale "G. Salesi" nel Comune di Ancona

Con delibera ANAC n. 523 del 22 dicembre 2025, si è dato conto dell'attività di vigilanza effettuata nei confronti della Regione Marche in relazione alla realizzazione del nuovo ospedale materno-infantile ad alta specializzazione "G. Salesi" di Ancona.

I lavori, avviati a seguito dell'approvazione del progetto esecutivo nel 2018, affidato nel 2019, erano stimati di un importo contrattuale iniziale di circa 44,7 milioni di euro, con termine di ultimazione originariamente fissato al mese di aprile 2022.

Nel corso dell'esecuzione, sono state approvate due perizie di variante. La prima, nel 2020, ha comportato un incremento limitato dell'importo contrattuale. La seconda perizia, approvata nel settembre 2024, ha invece determinato un aumento complessivo della spesa pari a oltre 26 milioni di euro, corrispondente al 47,7% dell'importo originario, nonché un rilevante ampliamento dell'opera - realizzazione di un ulteriore piano, incremento di superficie di circa 5.750 mq, inserimento di nuovi reparti e aumento significativo dei posti letto - con conseguente proroga del termine di ultimazione al 30 novembre 2027.

Il Comune di Ancona ha motivato la seconda variante richiamando la normativa emergenziale adottata a seguito della pandemia da COVID-19, in particolare il decreto-legge n. 34/2020[27] e la deliberazione della Giunta regionale n. 751/2020[28], ritenendo le modifiche riconducibili alle circostanze impreviste di cui all'articolo 106, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 50/2016.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto non corretto tale inquadramento normativo, infatti, le modifiche introdotte con la seconda variante, per entità e contenuto, risultano riconducibili in larga parte a scelte di riorganizzazione strutturale e di ampliamento programmatorio dell'assetto ospedaliero, piuttosto che a esigenze direttamente e immediatamente collegate alle limitate prescrizioni emergenziali. L'incremento volumetrico, funzionale ed economico dell'intervento appare sproporzionato rispetto agli adeguamenti richiesti dalla normativa COVID-19 e non sorretto da un nesso di causalità diretto con le invocate circostanze impreviste e imprevedibili.

L'Autorità ha, inoltre, rilevato che lo stralcio di lavorazioni essenziali per la funzionalità delle sale operatorie, disposto al fine di mantenere l'aumento economico entro il limite del 50% previsto dall'articolo 106, comma 7, del Codice dei contratti, presenta profili critici, in quanto rischia di tradursi in un rispetto meramente formale della soglia normativa e nella realizzazione di un'opera strutturalmente incompleta, subordinata a futuri interventi e a coperture finanziarie non garantite.

Sotto il profilo temporale, ANAC ha evidenziato come lo slittamento di oltre cinque anni del termine contrattuale sia solo marginalmente imputabile all'emergenza COVID-19, risultando, invece, prevalentemente connesso a un prolungato "fermo progettuale" e a una procedura assimilabile a una nuova progettazione, elementi incompatibili con la natura emergenziale invocata a fondamento della variante.

Alla luce di tali elementi, l'Autorità ha concluso che la seconda perizia di variante integra una modifica di natura sostanziale ai sensi dell'articolo 106, comma 4, del decreto legislativo n. 50/2016, idonea ad alterare l'equilibrio economico-contrattuale e le condizioni essenziali dell'affidamento, e non legittimamente riconducibile alle fattispecie derogatorie invocate dalla stazione appaltante.

Con la delibera, ANAC ha trasmesso i propri rilievi alla Regione Marche, invitandola ad adottare le misure necessarie a garantire il completamento funzionale dell'opera, ad assicurare adeguata copertura finanziaria per le lavorazioni stralciate e a fornire aggiornamenti semestrali sullo stato di avanzamento dei lavori, raccomandando la stessa, altresì, a tenere conto delle criticità riscontrate nella gestione di appalti analoghi, al fine di prevenire il reiterarsi di irregolarità nella gestione delle modifiche contrattuali.

---

27 Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, *"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".*

28 Deliberazione della Giunta regionale Marche del 16 giugno 2020, n. 751, *"Linee di indirizzo organizzative per il potenziamento della rete ospedaliera per emergenza COVID-19 in attuazione del D.L. 19 MAGGIO 2020, N. 34 (Misure Urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)".*

15.9.3. La realizzazione della nuova Questura di Venezia – Marghera

L'indagine condotta trae origine da una segnalazione presentata da ANCE Venezia concernente presunte anomalie nella determinazione dei prezzi del progetto posto a base di gara per la realizzazione della nuova Questura di Venezia – Marghera, appalto gestito dalla Città metropolitana di Venezia in qualità di centrale di committenza, sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero dell'Interno nel gennaio 2021. L'intervento, finanziato inizialmente per 40 milioni di euro, e successivamente incrementato a 48 milioni a seguito degli aumenti dei prezzi dei materiali causati dalla pandemia da COVID-19, è stato posto in gara nell'ottobre 2024.

Il procedimento di vigilanza è stato avviato nel gennaio 2025 e si è sviluppato attraverso l'acquisizione di controdeduzioni e documentazione integrativa da parte della stazione appaltante, nonché mediante la trasmissione della comunicazione delle risultanze istruttorie.

All'esito dell'istruttoria, ANAC ha esaminato plurimi profili di criticità afferenti alla fase di progettazione, validazione e affidamento dei lavori.

In primo luogo, l'Autorità ha rilevato l'errata determinazione dei prezzi del progetto esecutivo posto in gara che faceva riferimento al prezzario regionale Veneto 2023, nonostante fosse già vigente, alla data di approvazione del progetto, il prezzario regionale aggiornato al 2024.

Tale scelta è stata ritenuta in contrasto con l'articolo 41, comma 13, del decreto legislativo n. 36/2023, che impone l'utilizzo dei prezzi correnti, risultanti dai prezzari regionali vigenti al momento dell'approvazione del progetto.

Ulteriori profili di illegittimità sono stati individuati nell'applicazione di una riduzione lineare del 17% ai prezzi progettuali, disposta dal RUP senza adeguata motivazione e senza esplicitarne le ragioni negli atti di gara, in violazione dei principi di trasparenza e concorrenza, nonché delle stesse prescrizioni contenute nei prezzari regionali.

ANAC ha inoltre censurato l'affidamento diretto all'operatore economico, aggiudicatario di prestazioni aggiuntive di importo superiore alla soglia, qualificate dalla stazione appaltante come modifiche contrattuali ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lettera a), del Codice dei contratti pubblici.

Tali prestazioni, relative a lavori preliminari di scavo e smaltimento, non risultavano adeguatamente previste né valorizzate nei documenti di gara, né incluse nella determinazione dell'importo stimato dell'appalto, con conseguente violazione degli articoli 14, comma 4, e 120, del decreto legislativo n. 36/2023.

Le motivazioni addotte dalla stazione appaltante, fondate sull'urgenza e sul rispetto del limite del quinto d'obbligo, non sono state ritenute idonee a giustificare l'affidamento.

Ulteriori criticità sono state riscontrate nella fase di verifica e validazione del progetto esecutivo.

Il RUP, invocando una semplificazione non consentita dalla normativa, ha, infatti, escluso dalla verifica numerosi elaborati progettuali, tra cui il BIM, il quadro economico, i capitolati e i pareri.

Tale scelta ha impedito al verificatore di svolgere integralmente i controlli previsti dall'articolo 42 del Codice dei contratti e del relativo Allegato I.7, determinando un giudizio finale di "non conformità" del progetto. Nonostante ciò, il progetto è stato ugualmente validato e posto in gara, in violazione del citato articolo 42, comma 4, che, invece, subordina la validazione all'esito positivo della verifica.

Ulteriori profili di illegittimità sono stati individuati nell'omessa attestazione dello stato dei luoghi da parte del Direttore dei lavori, adempimento essenziale ai fini della cantierabilità dell'opera, nonché nell'impossibilità di assolvere correttamente agli obblighi di deposito strutturale e di denuncia dei lavori al Genio Civile, conseguentemente alla mancata positiva verifica del progetto.

ANAC ha, infine, espresso riserve anche sulle proposte migliorative presentate dall'operatore aggiudicatario, osservando che alcune di esse, incidendo sugli elementi strutturali dell'opera, appaiono più assimilabili a varianti progettuali non previste dalla *lex specialis*, con potenziale pregiudizio per la concorrenza.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità, con propria delibera n. 502 del 17 dicembre 2025**,** ha manifestato alla stazione appaltante le numerose violazioni del Codice dei contratti pubblici rilevate, richiamando la stessa al rispetto dei principi di legalità, trasparenza e buon andamento posti alla base dell'operato della pubblica amministrazione.

16 LA VIGILANZA SUI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE

Nel corso dell'anno 2025, l'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture ha riguardato diversi ambiti, tra cui, a titolo esemplificativo, la ristorazione collettiva, il c.d. lavanolo, i servizi di pulizia ed i servizi socio/sanitari. All'esito delle istruttorie svolte sui singoli affidamenti sono emerse anomalie riconducibili a tutte le fasi delle procedure. In particolare, si conferma che le criticità riscontrate con maggiore frequenza hanno riguardato il ricorso improprio agli affidamenti diretti ed alle proroghe, anche reiterate nel tempo e disposte nonostante precedenti pronunce e richiami dell'Autorità, nonché carenze nell'adeguata programmazione e progettazione dei servizi e delle forniture e carenze nei controlli in corso di esecuzione da parte delle stazioni appaltanti.

L'attività di vigilanza nel settore dei servizi e delle forniture si è articolata attraverso lo svolgimento di ispezioni, l'avvio di indagini d'ufficio in specifici ambiti e lo svolgimento di istruttorie su singoli casi, anche a seguito di segnalazioni provenienti da soggetti terzi.

Nei paragrafi che seguono sono illustrati i profili tematici di maggiore rilievo e le istruttorie ritenute più significative.

16.1. LE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO

16.1.1. Il servizio di custodia degli animali del canile del Comune di Mola di Bari

All'esito dell'istruttoria, conclusa con la delibera n. 293 del 23 luglio 2025, l'Autorità ha accertato rilevanti criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento, da parte del Comune di Mola di Bari, in relazione al servizio di custodia, mantenimento e cura degli animali ospitati presso il canile comunale, gestito mediante una successione, pressoché ininterrotta, di affidamenti diretti, rinnovi e proroghe, senza che l'amministrazione comunale concludesse, in tale arco temporale, una procedura ad evidenza pubblica, né provvedesse alla predisposizione di un progetto di servizio idoneo a definire in modo compiuto i servizi richiesti, i livelli qualitativi e l'assetto organizzativo della gestione del canile.

In particolare, è stato rilevato che il rapporto contrattuale relativo alla gestione del canile del Comune di Mola di Bari risaliva ad un contratto stipulato in data 29 novembre 2006, inizialmente di durata triennale, ed alla scadenza del contratto, a decorrere dall'11 giugno 2008, l'amministrazione comunale, per garantire la prosecuzione del servizio essenziale, ricorreva in modo reiterato all'istituto della ripetizione di servizi analoghi ai sensi dell'articolo 57, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 163/2006[1], applicabile *ratione temporis*, pur in assenza, nel contratto originario, di una clausola che prevedesse espressamente tale facoltà e protraendo il rapporto con il medesimo operatore economico oltre la durata contrattuale inizialmente stabilita, in contrasto con la *ratio* dell'istituto e con i principi di evidenza pubblica.

Esaurita la fase della ripetizione di servizi analoghi, il Comune di Mola di Bari ha continuato ad assicurare la gestione del servizio mediante una successione di affidamenti diretti e di proroghe, disposti nel periodo compreso tra il 2018 e il 2025, sempre in favore della società cooperativa affidataria e in assenza dei presupposti normativi previsti dalla disciplina di settore, così determinando l'esclusione del confronto concorrenziale per un arco temporale pari a circa diciassette anni, in violazione dei principi di evidenza pubblica sanciti dall'articolo 2, comma 1, del citato decreto legislativo n. 163/2006, e successivamente dall'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 50/2016[2] e dell'attuale articolo 49, del decreto legislativo n. 36/2023[3], nonché dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

1 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".*
2 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici".*
3 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209".*

Inoltre, nel corso dell'istruttoria, il Comune non ha fornito alcun atto istruttorio né documentazione progettuale che motivasse i criteri seguiti per la determinazione del valore dell'affidamento, rilevandosi, pertanto, come il corrispettivo determinato in misura pari a euro 1,50 giornalieri per ciascun cane ospitato, successivamente rideterminato in euro 2,00, non apparisse congruo, proporzionato e idoneo a garantire la corretta esecuzione di tutte le prestazioni oggetto degli affidamenti, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, nonché non consono alle esigenze di tutela del benessere animale.

Al riguardo la citata delibera n. 293/2025 ha fatto emergere che una corretta ed efficace programmazione degli affidamenti di servizi pubblici non può prescindere dall'attivazione della fase preliminare di progettazione quale momento imprescindibile per l'analisi dei fabbisogni, la definizione delle prestazioni richieste e la determinazione del valore economico dell'appalto, come stabilito dall'articolo 41, comma 12, del decreto legislativo n. 36/2023 e come ribadito nelle precedenti pronunce dell'Autorità.

16.1.2. Il servizio di lavanolo dell'azienda sanitaria provinciale di Cosenza

Con la delibera n. 322 del 30 luglio 2025, l'Autorità ha esaminato l'appalto del servizio di lavanolo che comprende il noleggio e la sanificazione di articoli tessili e materasseria, ad uso delle strutture sanitarie dell'azienda sanitaria provinciale di Cosenza, per una durata di quattro anni e per un importo pari a circa 7,6 milioni di euro.

Relativamente alla fase di affidamento, l'Autorità ha rilevato una generale quadro di indeterminatezza giuridica, infatti, l'azienda sanitaria provinciale di Cosenza, pur avendo regolarmente acquisito il Codice Identificativo Gara (CIG), non aveva concluso l'*iter* formale di emissione e sottoscrizione della fornitura del contratto, limitandosi all'invio di una nota alla società appaltatrice con la quale veniva comunicato l'avvio del servizio.

L'Autorità ha, pertanto, evidenziato come tale omissione abbia determinato incertezza circa la definizione dei quantitativi stimati, delle tempistiche di erogazione e delle specifiche operative del servizio nonché una violazione degli obblighi disposti dagli articoli 32, comma 14, e 33 del decreto legislativo n. 50/2016, che prescrivono per i contratti pubblici la forma scritta a pena di nullità.

Dunque, un servizio complesso e ad elevato impatto economico come quello in questione, destinato a oltre duecento strutture sanitarie dislocate sull'intero territorio provinciale di Cosenza, risulta essere stato avviato e gestito in assenza di un valido titolo contrattuale, compromettendo anche le contestazioni in ordine ad eventuali inadempimenti da parte della società appaltatrice.

Per quanto riguarda le criticità emerse nella fase esecutiva, si rinvia al paragrafo 16.2. di questa relazione.

16.1.3. Il servizio di trasporto infermi dell'azienda sanitaria locale di Latina

Un'analoga problematica, relativa alla mancata formalizzazione del contratto di appalto in forma scritta, è stata riscontrata a seguito dell'istruttoria avente ad oggetto il servizio di trasporto infermi da parte dell'azienda sanitaria locale di Latina, conclusa con la delibera ANAC n. 183 del 30 aprile 2025.

A seguito dell'affidamento del servizio mediante procedura aperta, la ASL di Latina ha, infatti, avviato il servizio, con decorrenza dal 18 agosto 2020, per un importo triennale pari a circa 6,5 milioni di euro.

Tuttavia, a fronte dell'aggiudicazione, la documentazione, acquisita nel corso dell'istruttoria, ha evidenziato la mancata stipula del contratto secondo le modalità prescritte dall'articolo 32, comma 14, del decreto legislativo n. 50/2016, che impone, a pena di nullità, la forma scritta secondo le modalità stabilite dall'ordinamento della stazione appaltante.

In luogo del contratto, la ASL ha prodotto una comunicazione di aggiudicazione sottoscritta per accettazione dalla società appaltatrice e una copia del capitolato prestazionale sottoscritto in sede di gara, elementi che non sono stati ritenuti idonei a configurare un valido ed efficace vincolo contrattuale, attesa la natura inderogabile del requisito di forma *ad substantiam*.

Ad avviso dell'Autorità, la mancata stipulazione del contratto ha determinato rilevanti incertezze in ordine all'effettivo contenuto delle obbligazioni contrattuali, con conseguenti difficoltà nella fase di controllo sulla regolare esecuzione e nell'eventuale attivazione di rimedi in caso di inadempimento, in quanto avrebbero do-

vuto essere definiti e contrattualizzati, non solo il contenuto dell'offerta tecnica migliorativa, ma anche ulteriori elementi essenziali, quali l'elenco dettagliato degli automezzi impiegati, le caratteristiche tecniche degli stessi, il programma di manutenzione, l'organizzazione del servizio, la composizione del personale impiegato, le turnazioni e i presidi medici.

Inoltre, l'assenza di un originario contratto validamente stipulato rende, di per sé, dubbia la legittimità dei successivi rinnovi e proroghe disposti dalla ASL di Latina, che hanno comportato la prosecuzione dell'affidamento del servizio di trasporto infermi interospedaliero, per il periodo compreso tra il 1° settembre 2023 e il 28 febbraio 2025, per un valore complessivo pari a 4.887.290,68 euro.

Tale prosecuzione, alla luce delle risultanze istruttorie, è stata ritenuta, altresì, in contrasto con il divieto di proroga e rinnovo dei contratti pubblici sancito dall'articolo 23 della legge n. 62/2005[4] costituendo, in sostanza, una forma di affidamento diretto priva di confronto concorrenziale, lesiva dei principi comunitari di concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, espressamente recepiti dall'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 50/2016.

16.1.4. Il servizio di accoglienza turistica del Comune di Sasso Marconi

Nell'istruttoria conclusa con nota di definizione semplificata del 22 gennaio 2025, l'Autorità ha esaminato la gara europea a procedura telematica aperta, indetta dal Comune di Sasso Marconi (BO), per l'affidamento della gestione dell'ufficio di informazioni e accoglienza turistica denominato "InfoSasso", con un importo a base d'asta, per quattro anni, di circa 500 mila euro, e un importo complessivo stimato in 1,2 milioni di euro, comprensivi di rinnovo, proroga tecnica e applicazione del c.d. quinto d'obbligo.

A seguito dell'istruttoria, sono state rilevate criticità relative ai criteri di valutazione dell'offerta tecnica - che da disciplinare risultavano in gran parte basati su elementi soggettivi - poiché si dava un peso eccessivo all'esperienza pregressa degli operatori economici piuttosto che alla qualità progettuale della proposta.

In tale prospettiva, è stato evidenziato che i criteri "esperienza in campo turistico" e "personale operante sulla IAT-R[5] e caratteristiche organizzative dell'appaltatore" consentivano complessivamente l'attribuzione di 35 punti su 85 - pari al 41,18% del punteggio tecnico -, mentre al progetto tecnico erano stati attribuiti soli 30 punti su 85, con la conseguenza che l'assetto complessivo dei criteri non risultava coerente con l'esigenza di valorizzare prioritariamente il contenuto progettuale dell'offerta, in un servizio di informazione e accoglienza turistica.

È stata, inoltre, riscontrata una difformità rispetto all'articolo 108, comma 7, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 36/2023, per mancata previsione di un maggior punteggio per le imprese in possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-*bis* del decreto legislativo n. 196/2006[6].

L'Autorità ha, quindi, ritenuto che tale impostazione non avesse garantito un'effettiva concorrenza tra gli operatori economici, potendosi configurare una violazione del principio di imparzialità e non discriminazione, previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 36/2023, poiché il bando di gara, così strutturato, avrebbe potuto limitare l'accesso al mercato ad altri potenziali concorrenti rispetto al precedente gestore, risultato poi aggiudicatario.

4 Legge 18 aprile 2005, n. 62, *"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004"*, il cui articolo 23 (*Disposizioni in materia di rinnovo dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi*) stabilisce al comma 2 che: *"I contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".*

5 Lo IAT-R (Informazione e Accoglienza Turistica con *Reservation*) è un ufficio turistico qualificato che, oltre a fornire informazioni, eventi e materiali promozionali, offre un servizio diretto di prenotazione per strutture ricettive, ristoranti ed esperienze. È una rete integrata, diffusa specialmente in Emilia-Romagna, che rispetta specifici *standard* regionali.

6 Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, *"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246"*.

16.1.5. L'attuazione del piano strategico nazionale della politica agricola comune della Regione Basilicata

Con specifico riferimento alla progettazione di gara, l'Autorità, con propria delibera n. 107 del 19 marzo 2025, ha messo in luce alcune criticità relative alla procedura aperta per l'affidamento del servizio di assistenza tecnica per la programmazione, gestione, attuazione e monitoraggio degli interventi del piano strategico nazionale della politica agricola comune - detta PAC 2023-2027- di competenza della Regione Basilicata.

Nella delibera è stato evidenziato un uso distorto della clausola sociale, di cui all'articolo 57 del decreto legislativo n. 36/2023, riferita ai servizi a forte connotazione intellettuale, che va formulata e intesa in maniera elastica e adeguatamente ponderata, in quanto l'esigenza del mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto deve essere, per quanto possibile, contemperata con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva.

Nel corso dell'istruttoria, è stato accertato come la scelta della Regione Basilicata di inserire una clausola sociale unitamente alla scelta di inserire nel disciplinare di gara una premialità significativa al punteggio riservato ai "criteri sociali", si sia posta concretamente in contrasto con gli articoli 1 e 3 del Codice dei contratti, perché potenzialmente limitativa del *favor partecipationis* e della libertà d'impresa, riconosciuta e garantita anche dall'articolo 41 della Carta Costituzionale.

16.2. LE CRITICITÀ DELLA FASE ESECUTIVA

La fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture assume notevole rilevanza, in quanto in essa si concretizzano le aspettative programmate dalle stazioni appaltanti nelle fasi di progettazione ed affidamento.

Nella fase di esecuzione, infatti, si traduce la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara e per far sì che ciò avvenga, l'appaltatore selezionato deve adempiere correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, delle modalità, dei termini e delle prescrizioni stabiliti dai documenti contrattuali.

In virtù dell'importanza di tale fase, ANAC, previa analisi ed elaborazione dei dati contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), ha avviato una capillare attività di vigilanza d'ufficio, finalizzata a verificare la correttezza, la completezza e l'efficacia delle verifiche e dei controlli operati dalle stazioni appaltanti nella fase esecutiva degli appalti di servizi.

Delle vigilanze più significative si dà conto nei successivi paragrafi.

16.2.1. Il servizio di lavanolo dell'azienda sanitaria provinciale di Cosenza (rinvio)

Nel corso dell'istruttoria, già menzionata nel precedente paragrafo 16.1.2., svolta nei confronti dell'azienda sanitaria provinciale (ASP) di Cosenza, relativa al servizio di noleggio, lavaggio, disinfezione e movimentazione della biancheria, alla sanificazione dei materassi e delle coperte, alla fornitura di calzature, nonché alla gestione del servizio guardaroba (c.d. lavanolo), l'Autorità, nella medesima delibera n. 322 del 30 luglio 2025, ha evidenziato criticità anche nei controlli in corso di esecuzione.

La documentazione acquisita ha consentito di rilevare come, già nei primi mesi successivi all'avvio del servizio, siano pervenute, agli organi della ASP preposti al controllo, numerose segnalazioni da parte dei referenti delle strutture sanitarie interessate, concernenti disservizi e disfunzioni, quali ritardi nelle consegne, carenze nella tracciabilità della biancheria, anomalie nella gestione del servizio guardaroba e inadeguatezza delle dotazioni fornite al personale.

Tuttavia, a fronte della reiterazione di tali segnalazioni, non risulta che l'ASP di Cosenza si sia tempestivamente attivata per verificare eventuali inadempimenti contrattuali e la conseguente applicazione delle penali previste. La prima contestazione formale nei confronti della società appaltatrice risulta essere stata notificata soltanto in un momento significativamente successivo rispetto al quadro documentale già disponibile e senza che da tale iniziativa siano derivati effetti risolutivi, atteso il permanere delle criticità anche nei mesi successivi.

Solo dopo la comunicazione di avvio dell'istruttoria trasmessa dall'Autorità, la ASP di Cosenza ha avviato il procedimento per l'applicazione delle penali in relazione alle riscontrate inadempienze.

Dall'esame degli atti istruttori è emersa, dunque, un'inadeguata gestione dei controlli in corso di esecuzione, in quanto le figure dell'ASP preposte a tali attività non hanno adeguatamente adottato iniziative idonee a verificare in modo sistematico le segnalazioni e a risolvere efficacemente le problematiche riscontrate.

In particolare, i Direttori dell'esecuzione non risultano aver adeguatamente documentato lo svolgimento completo delle funzioni e dei compiti ad essi attribuiti in materia di controlli in corso di esecuzione, come previsti dal capitolato, dagli articoli 101 e 102 del decreto legislativo n. 50/2016, nonché dagli articoli 16 e seguenti del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018[7].

Parimenti, il Responsabile del procedimento non risulta aver documentato l'adeguato assolvimento delle funzioni di coordinamento e di controllo attribuitegli dagli articoli 31, 101 e 102 del decreto legislativo n. 50/2016 e dagli articoli 16 e seguenti del citato decreto ministeriale.

Alla luce delle risultanze istruttorie, è emerso, inoltre, che la ASP di Cosenza non ha adottato un sistema di controllo idoneo ad assicurare un presidio costante ed effettivo dell'esecuzione contrattuale, né sotto il profilo del monitoraggio tecnico-qualitativo delle prestazioni, né sotto quello della vigilanza amministrativo-contabile.

In particolare, la mancanza di un piano dei controlli formalizzato, l'assenza di strumenti operativi standardizzati, l'inadeguata regolamentazione dei ruoli e dei flussi informativi tra Responsabili Unici di Progetto (RUP) e Direttori dell'esecuzione (DEC), nonché il difetto di riscontri documentali attestanti lo svolgimento di controlli sistematici, costituiscono elementi sintomatici di un'insufficiente organizzazione della funzione di controllo.

È stato, altresì, rilevato un disallineamento tra l'andamento effettivo del servizio, caratterizzato da numerose e reiterate criticità, e le dichiarazioni di conformità rese in sede di liquidazione dei corrispettivi.

Tali attestazioni, formulate in assenza di riserve o rilievi, rischiano di aver legittimato l'erogazione dei pagamenti a fronte di prestazioni non pienamente conformi alle condizioni previste dalla convenzione e dall'offerta tecnica migliorativa che costituisce parte integrante delle obbligazioni contrattuali assunte dalla società appaltatrice.

In considerazione di quanto sopra, l'Autorità ha invitato la ASP di Cosenza a valutare l'opportunità di procedere a una revisione dei sistemi di controllo in corso di esecuzione del servizio di lavanolo, mediante l'adozione di strumenti idonei a implementare un sistema di verifica strutturato, tracciabile e adeguatamente documentato, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con le indicazioni già fornite dall'Autorità in precedenti pronunce in materia.

16.2.2. Il servizio di lavanolo dell'azienda ospedaliera San Camillo Forlanini

Sempre nell'ambito dell'indagine ricognitiva in merito ai servizi di lavanolo sui controlli posti in essere durante la fase esecutiva del contratto, si segnala la vigilanza svolta nei confronti dell'azienda ospedaliera San Camillo Forlanini (RM).

Il procedimento ha riguardato la verifica delle modalità esecutive relative al detto servizio, in adesione all'accordo quadro della centrale acquisti regionale; nello specifico, l'Autorità ha ricostruito il quadro contrattuale di riferimento, soffermandosi sulle previsioni del capitolato tecnico all'interno del quale è prevista un articolato sistema di controlli (verifiche di conformità di primo e di secondo livello), affiancato da un sistema di autocontrollo a carico dell'impresa affidataria.

In tale contesto, è stato rilevato come l'attività di controllo svolta dall'azienda ospedaliera San Camillo Forlanini si sia concentrata prevalentemente sugli aspetti quantitativi del servizio, risultando invece carente e non adeguatamente documentata con riferimento ai profili qualitativi della prestazione, nonostante le puntuali prescrizioni contenute nella *lex specialis*.

In particolare, nel corso dell'istruttoria, è emerso che i verbali di verifica prodotti risultavano finalizzati essenzialmente alla quantificazione delle forniture e alla determinazione degli importi da fatturare, senza fornire evidenze concrete circa l'effettiva esecuzione delle verifiche qualitative previste dal capitolato, né circa la corretta attuazione delle verifiche di conformità di secondo livello.

7 Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 marzo 2018, n. 49, *"Regolamento recante:* «Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione»*"*.

Analoghe criticità sono state riscontrate nella verifica del sistema di autocontrollo dichiarato dall'operatore economico in sede di gara, nonché nella comprova dell'avvenuta verifica di tutti gli obblighi contrattuali, tra cui quelli relativi al personale e alle attrezzature impiegate nello svolgimento del servizio.

Richiamato il quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo al ruolo e alle responsabilità del RUP e del DEC, l'Autorità ha ribadito che i controlli in fase esecutiva devono essere continuativi, misurabili, basati su parametri oggettivi e adeguatamente verbalizzati, non potendo essere limitati a mere verifiche formali o quantitative.

L'assenza degli elementi documentali a supporto di tutte le verifiche degli obblighi e dei livelli prestazionali specificatamente indicati dai capitolati tecnici, tra cui quelli qualitativi, ha prospettato una carente, attività di controllo e verifica nella fase esecutiva del servizio, nella mancata piena osservanza delle previsioni contrattuali e del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

Alla luce delle risultanze istruttorie, con nota di definizione semplificata del 9 settembre 2025, il procedimento si è concluso invitando l'Azienda Ospedaliera a tenere conto, per il futuro, delle considerazioni svolte e ad un migliore e più scrupoloso rispetto della normativa, evidenziando che tali iniziative di verifica non devono essere intese come mero adempimento formale in quanto rivestono un ruolo sostanziale nel garantire l'adeguata e conforme esecuzione delle prestazioni di volta in volta contrattualizzate.

16.2.3. Il servizio di pulizia nelle residenze universitarie del Politecnico di Milano

Nell'ambito di un'altra indagine ricognitiva di carattere generale, si è svolta la vigilanza nei confronti del Politecnico di Milano, in relazione ai servizi di pulizia, igiene ambientale e servizi ausiliari per le residenze universitarie site nei Comuni di Milano, Como e Lecco.

Nell'ambito dell'istruttoria, definita con nota semplificata del 9 aprile 2025, è stata contestata preliminarmente la mancata conformazione alle previsioni dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016, evidenziando come la stipula del contratto sia intervenuta oltre diciotto mesi dall'aggiudicazione definitiva, in assenza di motivazioni ritenute idonee a giustificare tale ritardo.

Nello specifico, con riferimento alla fase esecutiva del contratto, è stato evidenziato come i controlli effettuati dal Politecnico di Milano siano stati parziali, non omogenei e privi di un'adeguata tracciabilità documentale, in particolare con riferimento ai servizi ausiliari e di disinfestazione, per i quali non è risultato dimostrato il calcolo dei livelli di servizio né l'effettuazione di verifiche qualitative coerenti con le prescrizioni del capitolato.

Anche per il servizio di pulizia, pur in presenza di verbali di *audit* - prodotti in misura più consistente a seguito dell'avvio dell'indagine - l'Autorità ha rilevato criticità, sia sotto il profilo formale, sia con riferimento alla mancata dimostrazione del corretto calcolo degli indicatori prestazionali e di soddisfazione che concorrono alla determinazione del livello di servizio complessivo.

Analoga carenza è stata riscontrata nella verifica degli obblighi accessori a carico dell'appaltatore, quali la formazione del personale e l'effettiva attuazione delle migliorie offerte in sede di gara, che risultano solo genericamente richiamate e non adeguatamente riscontrate sul piano documentale.

L'istruttoria svolta ha restituito un quadro di complessiva criticità derivante dalle incompletezze/assenze dei calcoli degli indicatori, specificatamente previsti per ciascun servizio, e dalla mancata comprova documentale di taluni controlli, evidenziando come l'assenza di tali elementi documentali a supporto delle verifiche e le carenze nei calcoli dei livelli prestazionali specificatamente indicati dai capitolati tecnici, prospettino una carente, e talvolta assente, attività di controllo e verifica nella fase esecutiva dei servizi, e, dunque, anche la mancata piena osservanza delle previsioni contrattuali e del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

16.2.4. Il servizio di mensa nelle Case circondariali della Regione Calabria

Nell'istruttoria conclusa con la delibera n. 260 del 23 giugno 2025, l'Autorità ha esaminato gli esiti degli accertamenti ispettivi delegati alla Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica - svolti presso il Ministero della Giustizia, Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Calabria, aventi ad oggetto due appalti: il servizio di ristorazione nelle mense obbligatorie

di servizio per il personale della Polizia penitenziaria e la concessione del servizio di vendita di generi *extra* vitto (c.d. sopravvitto) in favore dei detenuti, presso le Case Circondariali di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia.

Per quanto riguarda il primo servizio, dalla documentazione esaminata è emerso che il sistema dei controlli, pur risultando formalmente articolato su più livelli e coinvolgendo i Direttori operativi, ossia i Direttori degli istituti penitenziari, il Direttore dell'esecuzione del contratto, la Commissione di verifica e collaudo e il Responsabile Unico del Procedimento, si è fondato in larga misura sulla mera acquisizione di attestazioni periodiche e dichiarazioni di regolarità del servizio, non supportate da un'adeguata documentazione che attestasse l'effettiva esecuzione di verifiche sostanziali idonee a comprovare il rispetto delle prescrizioni contrattuali.

Alla luce delle complessive risultanze istruttorie, l'Autorità ha pertanto rilevato che, nonostante la previsione di un sistema di controlli formalmente articolato, le attività di verifica in corso di esecuzione non fossero idonee a garantire un'effettiva vigilanza sulla qualità del servizio e sul rispetto delle prescrizioni contrattuali in quanto le attività di controllo si erano prevalentemente sostanziate in verifiche di carattere formale, prive di adeguati riscontri documentali e non accompagnate da un'effettiva azione di coordinamento tra i Direttori operativi degli istituti, il Direttore dell'esecuzione ed il Responsabile Unico del Procedimento, in violazione degli obblighi di vigilanza di cui agli articoli 31, 101 e 102 del decreto legislativo n. 50/2016 e all'articolo 18 del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

Per quanto riguarda il servizio di ristorazione riferito agli istituti penitenziari di Locri, Palmi, Reggio Calabria e Catanzaro, dalle verifiche ispettive svolte sono emerse criticità analoghe a quelle già riscontrate nella precedente gestione, riconducibili, anche in questo caso, alla carenza di adeguati riscontri documentali a supporto delle attività di verifica e a un'impostazione dei controlli prevalentemente formale, tradottasi in adempimenti di natura meramente.

Nella citata delibera, l'Autorità ha, quindi, raccomandato al Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Calabria di rafforzare le attività di controllo e rendere sistematiche le valutazioni, da parte del Responsabile Unico del Procedimento, di ulteriori misure volte ad assicurare il corretto adempimento delle funzioni di vigilanza da parte dei direttori operativi.

Anche per quanto riguarda la concessione del servizio di c.d. sopravvitto, in favore dei detenuti presso le Case Circondariali di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia, è emerso che, nella fase iniziale e per un periodo significativo dell'esecuzione, l'amministrazione non ha tempestivamente attivato presìdi di controllo idonei a verificare profili essenziali della gestione, con particolare riferimento alla congruità dei prezzi praticati, alla regolare distribuzione dei panieri solidali in favore dei detenuti indigenti ed alla tracciabilità delle modalità di approvvigionamento e vendita dei beni *extra* vitto, in violazione degli obblighi di vigilanza e controllo di cui agli articoli 31, 101 e 102 del decreto legislativo n. 50/2016, applicabili *ratione temporis*, delle previsioni del capitolato, nonché del citato articolo 18 del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

In particolare, è stata riscontrata l'assenza, per un arco temporale rilevante, della formale nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto e della Commissione di verifica della conformità, a cui il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Calabria ha provveduto, solo a seguito dell'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità.

16.2.5. Il servizio di manutenzione del verde pubblico nel Comune di Montecatini Terme

Con la delibera n. 82 del 3 marzo 2025, partendo da un esposto che segnalava presunte criticità, l'Autorità ha esaminato l'esecuzione del servizio di manutenzione del verde pubblico nel Comune di Montecatini Terme (PT), verificando l'attività di verifica e controllo posta in essere dall'amministrazione comunale, e estendendo contestualmente l'attività istruttoria anche agli affidamenti in somma urgenza, posti in essere dalla medesima amministrazione, ai sensi dell'articolo 140, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023, per far fronte ai danni del maltempo che avevano comportato la caduta di alberature e la necessità di ripristino della viabilità.

Il quadro normativo di riferimento richiede che le verifiche devono essere svolte durante la fase esecutiva di un contratto assicurando che tutte le prestazioni dell'operatore economico siano eseguite secondo quanto previsto dal capitolato, in conformità alle condizioni contrattuali e alle norme giuridiche che lo regolano.

Nel caso specifico, la stazione appaltante non ha prodotto una documentazione adeguata e formalmente valida relativa ai controlli effettuati in corso di esecuzione, ma ha risposto alle richieste documentali dell'Au-

torità con note generiche senza allegare verbali scritti o evidenze formali che comprovassero l'effettuazione dei controlli effettuati, né la programmazione degli interventi completi, come invece previsto dal capitolato speciale di appalto.

Un'ulteriore problematica ha riguardato l'indeterminatezza tra le prestazioni contrattuali previste nel contratto di manutenzione del verde pubblico e gli interventi affidati in somma urgenza dall'amministrazione sulle alberature. L'istruttoria ha posto in evidenza notevoli margini di approssimazione nella gestione dell'affidamento in somma urgenza, venendo in rilievo una carente attività programmatoria da parte dell'amministrazione comunale che ha determinato, in parte, anche una sovrapposizione delle prestazioni contrattuali riferite ai diversi appalti esaminati.

La delibera ha, inoltre, messo in rilievo l'importanza del ruolo delle figure chiave nella gestione delle fasi contrattuali, in particolare, del Responsabile Unico del Procedimento e del Direttore dell'esecuzione del contratto, ovvero i soggetti chiamati a controllare costantemente l'andamento del servizio e a documentare adeguatamente in modo puntuale le verifiche e i controlli che devono essere tracciati e conformi alle prescrizioni contenute nel contratto.

16.3. ALTRE ISTRUTTORIE DI PARTICOLARE RILEVANZA

16.3.1. L'attività ispettiva nei confronti dell'azienda sanitaria locale della Città di Torino

Il caso in esame è stato avviato grazie all'attività ispettiva effettuata dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, in relazione ad una serie di servizi affidati dall'azienda sanitaria della Città di Torino.

Si tratta, in particolare, dei seguenti affidamenti: il servizio di ristorazione ospedaliera presso i presidi ospedalieri Martini e Oftalmico; il servizio di ristorazione per degenti e dipendenti della *ex* ASL TO2; il servizio di lavanolo integrato *ex* ASL TO2; i servizi di lavanolo presso i presidi ospedalieri San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia, Maria Vittoria, Martini ed Oftalmico; la gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso le strutture residenziali e sociosanitarie Spalato, Ballestrero, Gradisca, Valletta e Botticelli; gli interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria delle mense ospedaliere connessi agli appalti di ristorazione.

Nello specifico, gli accertamenti ispettivi sul servizio di noleggio, lavaggio e gestione della biancheria per i presidi ospedalieri San Giovanni Bosco, Maria Vittoria e Amedeo di Savoia, hanno riguardato i plurimi rinnovi contrattuali e i provvedimenti di proroga, adottati in via continuativa per un arco temporale complessivo superiore a otto anni, in assenza dell'espletamento di nuove procedure ad evidenza pubblica.

Dalla ricostruzione operata dalla Guardia di Finanza e recepita dall'Autorità emerge che, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2018 e il 31 dicembre 2023, sono state adottate quindici determinazioni di proroga, per un importo complessivo pari a più di 7,3 milione di euro, cui si è aggiunto un ulteriore affidamento, formalmente qualificato come procedura negoziata senza bando ai sensi dell'articolo 76, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 36/2023, per un importo pari a circa 2.5 milioni di euro.

Nel complesso, l'Autorità ha accertato che tali affidamenti, effettuati in assenza di procedure ad evidenza pubblica, hanno sottratto al confronto concorrenziale appalti di servizi per un valore stimato di circa 10,3 milioni di euro, consolidando una posizione di vantaggio per l'operatore economico già affidatario del servizio e determinando una sostanziale elusione delle regole di concorrenza e di trasparenza nella selezione del contraente, con conseguente violazione dei principi di accesso al mercato, libera concorrenza, parità di trattamento e massima partecipazione, sanciti dalla normativa nazionale ed europea in materia di appalti pubblici.

Con riguardo alla fase esecutiva, l'istruttoria ha consentito di rilevare criticità strutturali nel sistema dei controlli predisposto dalla ASL Città di Torino. In particolare, è emersa una gestione frammentata delle funzioni di verifica, con una distribuzione non coordinata delle competenze tra Responsabile Unico del Procedimento, Direttore dell'esecuzione e Direttori operativi, nonché l'assenza, almeno fino al 2021, di procedure formalizzate e sistematiche di controllo qualitativo delle prestazioni rese.

L'attività ispettiva delegata al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ha avuto ad oggetto anche il servizio di ristorazione ospedaliera per degenti e dipendenti svolto presso i presìdi di San Giovanni Bosco, Maria Vittoria e Amedeo di Savoia della Città di Torino.

L'istruttoria svolta ha evidenziato una pluralità di profili critici nella fase di esecuzione contrattuale comuni ai diversi affidamenti esaminati. In particolare, sono emersi scostamenti tra le previsioni contrattuali e le modalità effettive di erogazione dei servizi, nonché ritardi nell'attivazione dei procedimenti finalizzati all'irrogazione delle penali, pur in presenza di inadempimenti segnalati dalle strutture utilizzatrici.

Ulteriori criticità hanno riguardato l'inefficacia del sistema dei controlli in corso di esecuzione, con una sostanziale delega delle funzioni di vigilanza al Direttore dell'esecuzione ed ai Direttori operativi, in assenza di un effettivo presidio e di un coordinamento sistematico da parte del Responsabile Unico del Procedimento, cui compete la vigilanza complessiva sulla corretta esecuzione del contratto.

Con specifico riguardo al presidio ospedaliero San Giovanni Bosco, l'attività ispettiva ha, altresì, interessato i lavori di ristrutturazione delle cucine e delle mense connessi all'appalto di ristorazione.

In tale ambito sono state rilevate significative criticità attinenti sia al profilo temporale dell'esecuzione delle opere sia all'assetto dei controlli.

In particolare, sono emersi rilevanti ritardi nei tempi di ultimazione dei lavori, a fronte dei quali non risulta che la stazione appaltante abbia provveduto ad attivare, con la necessaria tempestività, il procedimento volto all'applicazione delle penali previste contrattualmente.

È stato, inoltre, accertato che la direzione dei lavori è stata affidata alla società mandante del medesimo raggruppamento temporaneo di imprese aggiudicatario, determinando un'evidente commistione di ruoli tra soggetto esecutore e soggetto controllore, idonea a compromettere l'effettività del sistema di vigilanza e a incidere negativamente sulle garanzie di imparzialità e trasparenza nella gestione dell'appalto, in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 130 del decreto legislativo n. 163/2006 e dall'articolo 148 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010[8], che impongono la netta separazione tra le funzioni di esecuzione e quelle di direzione dei lavori.

Con riferimento ai lavori eseguiti presso i presidi ospedalieri Amedeo di Savoia e Martini, l'attività ispettiva ha evidenziato la mancata tempestiva formalizzazione dei certificati di regolare esecuzione, in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 102, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 50/2016 e all'articolo 237 del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010, che impongono alla stazione appaltante di procedere alla verifica e all'attestazione della corretta esecuzione delle prestazioni non oltre tre mesi dall'ultimazione dei lavori.

Infine, l'attività ispettiva svolta dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ha riguardato anche l'affidamento del servizio di gestione integrata delle prestazioni sanitarie, assistenziali, alberghiere e amministrative presso le strutture residenziali insistenti sul territorio aziendale, in particolare presso la struttura di via Spalato e le RSA di via Ballestrero, via Gradisca, via Valletta e via Botticelli. La procedura di gara è stata aggiudicata per un importo pari a euro quasi 11 milioni di euro.

L'istruttoria effettuata ha consentito di rilevare una pluralità di profili critici riconducibili, da un lato, alla condotta degli operatori economici affidatari e, dall'altro, a carenze di natura organizzativa e procedurale imputabili alla stazione appaltante.

In primo luogo, è stata riscontrata la non tempestiva nomina dei direttori operativi; è risultata problematica anche la scelta di individuare quale Direttore dell'esecuzione un dirigente medico già titolare di rilevanti funzioni clinico-organizzative, con una conseguente oggettiva compressione della capacità di esercitare le funzioni di controllo in modo continuativo, anche in ragione dell'assenza di un adeguato supporto tecnico-specialistico dedicato alle attività di verifica dell'esecuzione.

Sotto un ulteriore profilo, è emersa la mancata tempestiva attivazione, da parte di alcuni degli operatori economici affidatari, degli strumenti di monitoraggio digitale delle prestazioni contrattuali, attraverso il rilascio per la stazione appaltante delle credenziali di accesso ai sistemi informatici destinati alla tracciabilità delle presenze del personale e alla gestione informatizzata delle cartelle cliniche.

Ulteriori criticità hanno riguardato la mancata attuazione delle prestazioni migliorative offerte in sede di gara, con particolare riferimento all'introduzione di figure professionali specialistiche.

8 Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, *"Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»".*

Rispetto a quest'ultimo rilievo, all'esito delle verifiche ispettive, la stazione appaltante ha adottato talune misure correttive finalizzate alla puntuale rilevazione delle difformità emerse e alla verifica dello stato di attuazione delle migliorie offerte, manifestando, inoltre, con riferimento a tutti gli appalti oggetto di attività ispettiva (lavanolo, ristorazione e gestione delle RSA) l'intenzione di rafforzare il sistema dei controlli in fase esecutiva, mediante il potenziamento delle risorse dedicate, l'attivazione di specifici percorsi formativi, l'adozione di adeguati strumenti tecnici e la formalizzazione di procedure operative uniformi, in coerenza con le indicazioni fornite dall'Autorità.

16.3.2. Il servizio di refezione scolastica nel Comune di Bologna

Con la delibera n. 528 del 17 dicembre 2025, l'Autorità ha fatto emerge, con rilievi critici, le modalità con cui il Comune di Bologna ha gestito la procedura di gara propedeutica all'affidamento del servizio di refezione scolastica.

L'attività di vigilanza è stata avviata a seguito di una segnalazione nella quale si evidenziava che una procedura complessa ed articolata come quella in questione, avrebbe necessitato di modalità e tempistiche differenti anche in virtù della circostanza che, in seguito alle oggettive difficoltà riscontrate dagli operatori economici per formulare le offerte, la gara è risultata deserta.

Segnatamente, il Comune di Bologna ha indetto la procedura aperta ai sensi dell'articolo 71, decreto legislativo n. 36/2023, per l'aggiudicazione del servizio di refezione scolastica per nidi e scuole d'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo grado, tramite acquisto di ramo d'azienda e gestione dei centri di produzione pasti comunali, per il periodo di 3 anni, con valore globale stimato pari a 104.965.882,97 euro.

La procedura di gara è stata articolata in un unico lotto comprendente il servizio di refezione scolastica per nidi, scuole d'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo grado con una decisione – da parte del Comune di Bologna – in controtendenza con le scelte operate da Comuni italiani di dimensioni simili, come Firenze, Napoli, Torino, Genova che hanno suddiviso in lotti le procedure di gare relative all'affidamento del medesimo servizio di refezione.

In tal senso, l'Autorità ha contestato la scelta di non suddividere in lotti la procedura di gara per l'affidamento del servizio perché la stessa si pone in contrasto con i principi enucleati negli articoli 3 e 58 del decreto legislativo n. 36/2023, dal momento che l'ente locale non ha valutato concretamente la possibilità di una soluzione alternativa, sia in termini economici che funzionali.

A ben osservare, però, oltre ai profili indicati nella segnalazione pervenuta presso l'Autorità, nel capitolato speciale d'appalto sono state esaminate talune prescrizioni che hanno evidenziato in maniera chiara una forte ingerenza da parte del Comune di Bologna sulle scelte conseguenti all'affidamento del servizio di refezione scolastica, in continuità con quanto accadeva nel recente passato, mediante una partecipazione diretta del Comune nel capitale sociale della società mista che ha gestito il servizio sino al 2015.

A tal riguardo, infatti, benché il Comune di Bologna non detenga più partecipazioni aziendali nella società che antecedentemente al 2015 gestiva il servizio di refezione scolastica, nella predisposizione del progetto di gara, continua ad inserire un vero e proprio obbligo di acquisizione del ramo di azienda di tale società a carico del futuro aggiudicatario della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di mensa/ristorazione.

Nel capitolato speciale d'appalto, dunque, è stato inserito un obbligo giuridico di acquisto di un ramo di azienda privatistica da parte dell'operatore economico aggiudicatario della procedura, in spregio a quanto previsto dall'articolo 41 della Costituzione, che sancisce il principio della libertà di iniziativa economica privata.

Analogamente, anche per quel che concerne la fase esecutiva dell'appalto, il Comune di Bologna si è riservato un pregnante controllo sulle scelte aziendali privatistiche del futuro aggiudicatario della procedura di gara, ledendo la libertà di scelta degli operatori economici privatistici, utilizzando gli strumenti codificati dal Codice dei contratti pubblici per imporre in capo al futuro aggiudicatario della procedura di gara, un obbligo giuridico di acquisto di un ramo di azienda, in spregio al principio costituzionale sopra richiamato.

Si consideri, infatti, che l'obbligo contrattuale del trasferimento del ramo di azienda dall'affidatario uscente al nuovo aggiudicatario dell'appalto di servizi, appare del tutto estraneo all'ambito applicativo del Codice con

specifico riferimento alla previsione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 36/2023, nonché alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 175/2016[9] che regolamenta le società a partecipazione pubblica; a tal riguardo va evidenziato che l'azienda in questione è, di fatto, privata e un'amministrazione aggiudicatrice non può comprimere l'autonomia negoziale della stessa con una previsione volta ad incidere in modo diretto sulla libertà di iniziativa economica.

Il Comune di Bologna ha imposto all'interno del progetto di gara un vincolo contrattuale di trasferimento di un ramo d'azienda ai sensi dell'articolo 2112 del Codice civile utilizzando, in modo distorto, una procedura di gara regolamentata dal Codice dei contratti pubblici volta ad esternalizzare l'appalto del servizio di refezione scolastica.

Dall'istruttoria è emerso, poi, come il Comune di Bologna abbia sottostimato le difficoltà correlate all'espletamento della procedura per l'affidamento del servizio di refezione scolastica in esame tanto che la gara è in effetti andata deserta; per di più nelle more dell'indizione di una nuova procedura di gara, l'Ente locale ha prorogato la durata del contratto precedente fino al 31 agosto 2026, impegnando la spesa complessiva di 18.657.247,22 euro, a favore dell'affidatario uscente.

Sul punto l'Autorità ha evidenziato che una più adeguata progettazione della gara avrebbe scongiurato un'estensione della durata contrattuale dell'appalto di servizio di ristorazione per un intero ulteriore anno scolastico.

16.3.3. La proroga del contratto di servizi di trasporto di merci del Ministero della Salute

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici, l'Autorità ha acquisito elementi informativi in merito all'atto negoziale di proroga con cui l'Unità per il completamento della campagna vaccinale del Ministero della Salute e l'impresa affidataria hanno esteso la durata del contratto di appalto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari.

L'atto negoziale consegue al subentro, avvenuto nel luglio 2023, del Ministero della Salute in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo all'Unità per il completamento della campagna vaccinale (UCCV).

Alla data di subentro risultavano stoccati presso i magazzini dell'operatore economico affidatario circa 331.795 m^3 di materiali sanitari accumulati nel corso dell'emergenza pandemica; sul punto, il Ministero ha esplicato le oggettive difficoltà incontrate per *"determinarsi in ordine alle soluzioni organizzative più adeguate e più economiche per la corretta gestione dei materiali"*.

Tuttavia, anche dopo la formalizzazione della proroga per l'annualità 2024, il Ministero della Salute non è riuscito a predisporre un progetto concreto per la gestione dei materiali ereditati dalle precedenti gestioni emergenziali, né è riuscito a ricollocare e/o smaltire, almeno in parte, l'immensa mole di materiale custodito nei magazzini, rilevando, solo nel settembre 2024, la carenza di adeguate professionalità per la predisposizione degli atti di un'eventuale gara.

Dall'esame dell'ampia documentazione vagliata è stato, dunque, possibile rilevare che le carenze organizzative e programmatorie del Ministero della Salute hanno assunto un peso particolarmente significativo in virtù dei rilevanti costi annuali stimati per il deposito delle circa 23.750 tonnellate di materiale accumulato durante l'emergenza sanitaria.

Oltre alle oggettive carenze programmatorie, nel corso dell'istruttoria è stato accertato un utilizzo improprio della proroga tecnica, di cui all'articolo 106, comma 11, del decreto legislativo n. 50/2016, dell'atto negoziale modificativo del contratto di appalto di servizi di trasporto merci e servizi complementari, disposta con decreto del Direttore della direzione generale della prevenzione sanitaria, fino al 31 dicembre 2024, o per il minor tempo necessario all'espletamento della relativa procedura di gara.

Nel caso di specie, però, è stato accertato che l'utilizzo della proroga, di cui al citato articolo 106, comma 11, appare giuridicamente inidoneo a giustificare l'estensione contrattuale di un contratto stipulato con i poteri straordinari attribuiti in fase emergenziale, in quanto tale disposizione permette alle stazioni appaltanti di modificare la durata del contratto *"esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga"*.

9 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*.

A tal riguardo pare opportuno evidenziare che l'opzione di proroga non solo non era prevista in un bando o nei relativi documenti di gara, ma per di più, nell'ultimo atto negoziale di proroga non erano stati in alcun modo valorizzati gli aspetti economici relativi alle eventuali proroghe.

Nella delibera n. 150 del 9 aprile 2025 è stato, dunque, accertato che l'operato del Ministero della Salute contrasta con il rispetto ai principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità nei sensi richiamati dall'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 50/2016, ed ha permesso all'operatore economico in questione di essere remunerato - anche nel corso del 2025 ed oltre - per il deposito del materiale sanitario di proprietà dello stesso Ministero, a fronte delle proroghe disposte dallo stesso, in carenza dei presupposti normativi.

16.3.4. La procedura telematica per i servizi di accoglienza e integrazione del Comune di Telese Terme

Con la delibera n. 529 del 10 dicembre 2025, l'Autorità ha esaminato una procedura aperta telematica, indetta dal Comune di Telese Terme (BN), ai sensi dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 36/2023, finalizzata all'individuazione, per il biennio 2025-2026, di un ente attuatore per l'affidamento in prosecuzione del servizio Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

In particolare, il Comune di Telese Terme aveva avviato la procedura per l'affidamento del servizio SAI per il biennio 2025/2026 per un importo complessivo stimato pari a 1.088.130 euro, approvando contestualmente la documentazione di gara.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato che la procedura, interamente gestita mediante la piattaforma di *e-procurement* "TuttoGare" di ASMECOMM, non risultava correttamente pubblicata nella BDNCP, in quanto il CIG non risultava essere stato perfezionato e la gara non era mai transitata nello stato di "pubblicazione" con conseguente mancata produzione degli effetti giuridici previsti dagli articoli 27, 83, 84 e 85 del decreto legislativo n. 36/2023.

In particolare, è emerso che l'*eForm* predisposto dal Comune di Telese Terme, trasmesso tramite la piattaforma di approvvigionamento digitale ai sistemi ANAC e al TED, è stato più volte respinto dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea a causa di errori materiali, con la conseguenza che la procedura non è mai stata validamente pubblicata né nella BDNCP né sul TED. Tale esito è risultato riconducibile a un disallineamento tra la piattaforma di approvvigionamento digitale utilizzata dalla stazione appaltante e i sistemi ANAC (PCP, PVL e BDNCP), come emerso dagli accertamenti istruttori svolti dall'Autorità.

Tuttavia, pur in presenza delle suddette apprezzabili e persistenti anomalie, il Comune di Telese Terme ha ritenuto di proseguire l'*iter* procedurale e di avviare l'esecuzione del servizio SAI con il nuovo affidatario, nella consapevolezza dell'impossibilità di pervenire alla stipula di un contratto di appalto valido ed efficace, in assenza della regolare pubblicazione della procedura e della conseguente produzione degli effetti giuridici previsti dal Codice dei contratti pubblici.

Alla luce delle complessive risultanze istruttorie emerse nel corso del procedimento, con la delibera n. 529 del 10 dicembre 2025 l'Autorità ha, quindi, rilevato che le scelte operate dal Comune di Telese Terme, nei termini sopra ricostruiti, si pongono in contrasto con i principi che presidiano la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto pubblico, come delineati dal decreto legislativo n. 36/2023, e in particolare con le disposizioni di cui agli articoli 1, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 27, 83, 84 e 85 del medesimo decreto.

Invero, il mancato rispetto degli obblighi di pubblicità legale previsti dal Codice ha impedito la corretta formalizzazione degli atti di gara e, conseguentemente, il prodursi degli effetti giuridici che l'ordinamento ricollega alla loro valida pubblicazione.

L'Autorità ha, altresì, evidenziato come l'omesso assolvimento degli obblighi di pubblicità legale connessi alla procedura di gara in questione abbia inciso negativamente sul principio di accesso al mercato enucleato all'articolo 3 del decreto legislativo n. 36/ 2023, determinando una potenziale alterazione delle condizioni di effettiva conoscibilità e contendibilità della procedura da parte degli operatori economici interessati.

17 LA VIGILANZA SULLE SOA E SUGLI OPERATORI ECONOMICI E LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

17.1. IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE NEL NUOVO CODICE TRA CONFERME E REVISIONI

Con il c.d. Correttivo appalti[1] sono state introdotte modifiche al Codice dei contratti pubblici[2] e, in particolare, al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici per la partecipazione agli affidamenti di lavori di importo superiore a 150.000 euro.

In recepimento della novella normativa, l'Autorità, esercitando la propria funzione di indirizzo e di vigilanza nello specifico ambito, ha aggiornato il *Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro* (di seguito Manuale)[3], rivisitando l'impostazione del documento, ora concepito quale guida di riferimento sia per le Società Organismo di Attestazione (SOA), sia per le imprese che intendono conseguire l'Attestazione di qualificazione.

Il documento, strutturato in paragrafi tematici per facilitarne la consultazione, recepisce i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia e introduce nuove indicazioni ritenute applicabili a tutte le tipologie di contratti di attestazione sottoscritti a decorrere dal 29 ottobre 2025.

Il Manuale è stato pubblicato sul sito *web* istituzionale ANAC, nella sezione dedicata ai servizi alle SOA e può essere integralmente scaricato, così da agevolare ricerche mirate all'interno del testo.

L'aggiornamento ha introdotto alcune modifiche rilevanti, tra cui le nuove indicazioni fornite dall'Autorità in materia di qualificazione dei consorzi stabili, a seguito della recente revisione normativa. In considerazione delle pronunce giurisprudenziali prevalenti intervenute nel frattempo[4], il documento ha rimodulato e precisato le disposizioni relative alle diverse modalità di conseguimento dell'attestazione di qualificazione da parte dei consorzi stabili.

Le nuove indicazioni operative sono state diramate con il Comunicato del Presidente del 28 maggio 2025 ed in seguito recepite nel Manuale.

Tuttavia, occorre rilevare come nonostante gli sforzi compiuti dall'Autorità diretti a modificare e aggiornare il Manuale di qualificazione, persistono talune criticità che continuano ad interessare la disciplina dell'attività di qualificazione delle imprese da parte delle SOA, causate da un difetto di coordinamento tra norme contenute nel Codice e nell'Allegato al Codice. Tali criticità, come evidenziato nel paragrafo 2.2.3. di questa relazione, sono state esposte da ANAC al Governo e al Parlamento con l'atto di segnalazione n. 4 dell'11 novembre 2025[5].

Nei paragrafi che seguono, vengono approfondite le questioni più significative analizzate nel corso dell'attività di vigilanza, nonché le principali novità introdotte con l'aggiornamento del Manuale.

---

1 All'esito di articolato percorso di definizione e approvazione, è entrato in vigore il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *"Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".*

2 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*

3 Il Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro è stato aggiornato con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 413 del 22 ottobre 2025, reperibile sul sito *web* istituzionale ANAC.

4 Tra le tante, si cita la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 29 settembre 2023, n. 8592 consultabile sul sito https://www.giustizia-amministrativa.it/

5 Atto di segnalazione ANAC a Governo e Parlamento n. 4 dell'11 novembre 2025 *relativo al periodo temporale di efficacia delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 del Codice dei contratti, al termine massimo della sanzione interdittiva per la presentazione di falsa documentazione da parte dell'impresa e all'ammontare delle sanzioni pecuniarie irrogabili da ANAC*, approvato con delibera ANAC n. 452 dell'11 novembre 2025.

17.2. LA VIGILANZA SULLE SOA

Nel 2025, l'Autorità ha effettuato sistematiche verifiche sull'attività di attestazione svolta dalle 16 SOA autorizzate, espletando anche analitici controlli sulla sussistenza dei requisiti disciplinati dalla Parte II dell'Allegato II.12 del Codice dei contratti pubblici (di seguito anche Allegato).

17.2.1. I controlli periodici sulla struttura organizzativa

L'attività ordinaria di vigilanza sulle SOA è stata attuata d'ufficio attraverso verifiche, effettuate con cadenza semestrale, sulla permanenza delle condizioni presupposte al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione (si tratta dei requisiti morali e di indipendenza, di cui all'articolo 5, dell'Allegato II.12, al decreto legislativo n. 36/2023), in capo a soci, amministratori, dipendenti, sindaci e rispettivi familiari che compongono la struttura organizzativa delle SOA autorizzate, così come previsto dal *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*.

Sul punto, tra le iniziative realizzate a garanzia del rispetto del principio dell'indipendenza e in completo allineamento con la nozione di conflitto di interesse declinata agli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013[6], si segnala il definitivo recepimento, nel Manuale, dell'estensione della platea di soggetti suscettibili di verifica, contenuta nel Comunicato formalizzato con apposita nota dell'Autorità del mese di marzo 2024 e diretto a tutte le SOA.

L'ampliamento della platea dei soggetti sottoposti a controllo è ormai consolidato come prassi applicativa. Su tale aspetto è stata introdotta una razionalizzazione della procedura di verifica, volta anche a evitare un eccessivo carico di adempimenti documentali per le SOA. In quest'ottica, è stato richiesto, in adempimento del principio di autoresponsabilità, di comunicare esclusivamente le variazioni riguardanti le partecipazioni o le cariche assunte dal personale dipendente, dagli amministratori, dai soci, dai sindaci e dai loro familiari, rispetto ai controlli effettuati nel semestre precedente. Le suddette indicazioni sono state attuate dalle SOA, in un'ottica di semplificazione degli oneri documentali e di maggiore efficienza ed efficacia dei controlli dell'Autorità, a presidio del buon andamento dell'azione amministrativa.

17.2.2. I controlli sulle operazioni societarie

In aggiunta ai controlli semestrali, l'Autorità ha proceduto a specifiche verifiche in occasione del rilascio dei nulla osta al trasferimento delle azioni delle SOA, sia a titolo oneroso che gratuito, alle cessioni di ramo d'azienda tra SOA e/o alle fusioni per incorporazione tra SOA, alle modifiche dei membri dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali e alle modifiche dell'organigramma.

All'esito dell'attività di controllo, la maggior parte delle criticità rilevate sono state prontamente eliminate dalle SOA, ovvero superate attraverso l'imposizione di specifici divieti di attestazione, volti a garantire l'imparzialità nel proprio operato.

Nel corso del 2025, in particolare, sono state svolte n. 30 istruttorie riguardanti istanze di rilascio di nulla osta concernenti l'assunzione di nuovo personale, la nomina o il rinnovo di membri del Consiglio di amministrazione e la nomina o rinnovo dei membri del Collegio sindacale. Tra queste, soltanto un procedimento ha riguardato il trasferimento di quote azionarie delle SOA, a conferma della stabilità dell'assetto societario del settore.

6 Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".*

17.3. LA VIGILANZA SULLE ATTESTAZIONI DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

17.3.1. La vigilanza sull'attività di qualificazione svolta dalle SOA

È proseguito, anche nel corso del 2025, l'esercizio di specifiche funzioni di vigilanza volte a verificare il corretto esercizio dell'attività degli Organismi di attestazione, con particolare riguardo al rispetto delle indicazioni contenute nell'articolo 11 dell'Allegato II.12 del Codice. Le verifiche a campione sono state condotte presso le sedi degli Organismi vigilati attraverso visite ispettive, nel corso delle quali è stata acquisita una consistente mole di informazioni riguardanti un campione di oltre cento imprese.

Appare utile rammentare, in questa sede, come lo svolgimento degli accertamenti ispettivi svolti presso le sedi delle SOA abbia originato, nel corso del 2025, un'intensa attività di verifica che ha avuto modo di valutare la conformità dell'operato degli Organismi di attestazione a quanto previsto dal comma 24 dell'articolo 18, dell'Allegato II.12 al Codice, per il rilascio dell'attestazione di qualificazione per la categoria OS 21.

In particolare, i dati e la documentazione acquisiti hanno mostrato alcune rilevanti criticità, che di seguito vengono sinteticamente esposte.

In diversi casi è emerso, ad esempio, che il numero di operai qualificati, muniti di patentino, risultava inferiore a quanto dichiarato dal rappresentante legale in sede di rilascio dell'attestazione. In altri casi, invece, ai fini del computo numerico degli operai necessari per la categoria di riferimento, sono stati indebitamente considerati soggetti investiti di funzioni di amministrazione e rappresentanza e/o possessori di quote, non valutabili a tale scopo.

Gli accertamenti svolti, anche successivamente alle visite ispettive presso le sedi operative, hanno evidenziato come talvolta il rappresentante legale di società di capitali venga inserito nella categoria dei lavoratori subordinati, pur in assenza di un effettivo rapporto di lavoro. Tale circostanza è confermata, in alcuni casi, dall'assenza di comunicazioni obbligatorie UNILAV o di contributi previdenziali riferibili ai soggetti in questione. Analogamente, si sono registrate ipotesi di percezione, da parte di amministratori e soci dell'impresa, di compensi che trovano la propria fonte in contratti di collaborazione coordinata continuativa.

Alla luce di queste risultanze, e nell'ottica di contrastare pratiche distorsive coincidenti o analoghe a quelle descritte, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 28 maggio 2025, ha deliberato - nell'esercizio dei poteri di vigilanza di cui all'articolo 222, commi 1 e 3, lettera a), del Codice -, di invitare le SOA a verificare tutte le attestazioni rilasciate e tuttora in corso di validità, nelle quali amministratori o soci di società di capitali siano stati computati fra gli operai muniti di patentino certificato per la qualificazione nella categoria OS 21, procedendo, ove necessario, all'adozione dei conseguenti provvedimenti di ridimensionamento o decadenza dalle attestazioni.

Il Consiglio ha, altresì, disposto che le SOA accertino, sempre con riferimento alle attestazioni rilasciate e in corso di validità, il possesso attuale da parte degli operatori economici del requisito previsto dall'articolo 18, comma 24, dell'Allegato al Codice.

La verifica generalizzata, condotta ai sensi dell'articolo 11, comma 7, dell'Allegato al Codice, è tuttora in corso e mira a verificare la coerenza tra il numero di operai in organico muniti di patentino certificato e la classifica attribuita in sede di attestazione, anche al fine di adottare eventuali provvedimenti di ridimensionamento o decadenza dalle attestazioni.

Sotto il profilo operativo, le SOA stanno procedendo alla definizione degli accertamenti richiesti, puntualmente verificando le nuove attestazioni emesse a decorrere dal 1° gennaio 2023 e le attestazioni rilasciate alle Imprese in occasione della verifica triennale a decorrere dal 1° gennaio 2024. Il campione è stato così definito allo scopo di focalizzare il controllo sulle attestazioni in corso di validità, per cui eventuali carenze riscontrate comporteranno il conseguente ridimensionamento o la decadenza delle attestazioni.

Gli esiti della verifica estesa saranno oggetto di opportune valutazioni da parte di ANAC, al fine di sviluppare una riflessione complessiva sul fenomeno osservato. Resta inteso che i provvedimenti di revisione della qualificazione che verranno adottati nei confronti degli operatori economici - qualora di rilievo - saranno attentamente considerati nel caso possano incidere sugli affidamenti in corso.

La verifica generalizzata, che interessa complessivamente oltre n. 2.000 attestazioni, proseguirà anche nel corso del 2026.

17.4. LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL MANUALE SULL'ATTIVITÀ DI QUALIFICAZIONE

Come già evidenziato, con delibera n. 413, approvata dal Consiglio dell'Autorità del 22 ottobre 2025, ANAC ha predisposto il nuovo *Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*, adeguandolo al nuovo Codice dei contratti.

Oltre all'aggiornamento dei riferimenti normativi, sono stati inseriti e rivisti i singoli pronunciamenti adottati da ANAC successivamente alla prima pubblicazione, aggiornando la disciplina dell'attività di attestazione, sia alla luce degli interventi del legislatore, sia del consolidarsi di pronunce giurisprudenziali, nonché delle più recenti indicazioni fornite dall'Autorità.

L'aggiornamento ha tenuto conto delle novelle normative introdotte dal Correttivo appalti, con particolare riferimento alle disposizioni che incidono sul sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, in particolare sull'articolo 100 e sull'Allegato II.12 al Codice dei contratti, nonché delle ulteriori evoluzioni normative conseguenti all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 209/2024.

Di seguito vengono evidenziate le principali novità e tematiche affrontate, oggetto di un approfondito confronto con gli *stakeholders*.

17.4.1. La qualificazione mediante i trasferimenti aziendali

Il Capitolo IV della Parte II del Manuale definisce i principi e i criteri per la qualificazione degli operatori economici attraverso l'utilizzo dei requisiti maturati dalle imprese cedenti. Al riguardo, il Manuale del 2014 aveva già individuato alcuni parametri ritenuti rappresentativi della reale funzionalità e produttività del complesso aziendale trasferito, disponendo che il mancato rispetto di tali indicatori avesse come conseguenza l'irrilevanza, ai fini della qualificazione, del ramo d'azienda acquisito.

Siccome il legislatore ha mantenuto quale parametro temporale valutabile, ai fini del conseguimento della qualificazione, quello dei quindici anni di attività documentabile, è risultato possibile portare in valutazione, ai medesimi fini, un ramo d'azienda acquisito anche a distanza di oltre cinque anni dalla sottoscrizione del contratto con la SOA, circostanza che talvolta può rendere non più "attuali" gli indicatori calcolati sulla base dell'atto di cessione.

Per tale motivo, il Manuale introduce specifiche indicazioni per casi in cui l'impresa cessionaria richieda la valutazione di un ramo aziendale acquisito oltre i sei mesi dalla stipula dell'atto di cessione. In tali ipotesi, l'impresa avente causa dovrà comprovare di aver maturato, in tale arco temporale, requisiti propri nell'ambito delle attività del ramo di azienda acquisito, considerandosi congruo il termine di sei mesi per consentire la piena integrazione dello stesso nel proprio complesso aziendale.

In coerenza con i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, il relativo capitolo del Manuale dedica un paragrafo specifico alla definizione delle condizioni e delle decorrenze per la valutazione del ramo d'azienda acquisito oltre il suddetto termine. L'obiettivo è garantire la validità della qualificazione già conseguita dalle imprese aventi causa, qualificate con i requisiti dell'impresa cedente prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

17.4.2. La qualificazione mediante avvalimento

Nel Capitolo V della Parte II del Manuale, ANAC ha ritenuto opportuno fornire specifiche indicazioni sull'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

Tenuto conto delle indicazioni contenute nel Codice riguardo l'utilizzo di tale istituto in gara e del consolidato orientamento giurisprudenziale, l'Autorità ha introdotto due condizioni preliminari per il recupero, mediante avvalimento, dei requisiti dell'impresa ausiliaria, oltre che un limite temporale entro il quale verificare – in capo all'impresa ausiliaria priva di attestazione – i requisiti speciali che effettivamente possono essere posti in disponibilità dell'impresa ausiliata.

La prima condizione preliminare riguarda l'ultimo bilancio dell'impresa ausiliaria, che deve risultare depositato non oltre diciotto mesi dalla sottoscrizione del contratto di attestazione da parte dell'impresa ausiliata.

La seconda condizione concerne il rispetto del primo indicatore della reale funzionalità e produttività, in analogia a quanto stabilito per la valutazione delle cessioni d'azienda.

In coerenza con tali condizioni imposte, il Manuale fissa a sette anni - antecedenti la data della stipula del contratto di avvalimento - l'arco temporale di riferimento dei requisiti che possono essere posti in valutazione in capo all'impresa ausiliaria.

17.4.3. La qualificazione dei consorzi stabili

Al fine di recepire le modifiche introdotte dal Correttivo appalti in materia di qualificazione dei consorzi stabili[7] l'Autorità, con Comunicato del Presidente del 28 maggio 2025, ha fornito a tutti gli operatori di settore e - in particolare alle SOA - specifici indirizzi operativi ed ha provveduto all'adeguamento del sistema di rilascio dell'attestazione di qualificazione. Tali indicazioni sono state inserite nella Parte II, Capitolo II, Paragrafo 2_2_4 del Manuale.

In base alla nuova disciplina, ai fini del conseguimento dell'attestazione SOA, i consorzi possono qualificarsi con le seguenti modalità:

- 1.1. "cumulo alla rinfusa" degli attestati SOA delle consorziate (cfr. articolo 67, comma 8, Codice dei contratti);
- 1.2. cumulo dei requisiti delle consorziate, utilizzando, ai fini delle attestazioni SOA, i requisiti relativi a personale e attrezzature stabilmente in dotazione alle stesse (cfr. articolo 18, comma 17, Allegato II.12 al Codice dei contratti) che, tuttavia, devono risultare in dotazione stabile a queste ultime;
- 1.3. attraverso requisiti maturati "in proprio" e come tali indipendenti dai requisiti delle consorziate e di cui deve essere fornita specifica indicazione nella relativa attestazione SOA (cfr. articolo 67, comma 7, primo periodo del Codice dei contratti[8]).

Alla luce di quanto evidenziato, al fine di consentire ai consorzi stabili la qualificazione mediante requisiti propri e di poter conseguentemente ricorrere all'istituto dell'avvalimento in qualità di "ausiliari", nel rispetto della novella di cui all'articolo 67, comma 7, del Codice dei contratti, l'Autorità ha provveduto all'adeguamento della procedura informatica di rilascio dell'attestazione di qualificazione in modo da dare evidenza di quanto disposto dalla norma di riferimento.

Nello specifico, è stata introdotta una nuova sezione nell'attestato di qualificazione dei consorzi stabili, destinata a evidenziare in modo distinto le categorie di lavori e le relative classifiche che sono state maturate direttamente dal consorzio stabile con requisiti propri.

Questo intervento sul sistema di attestazione SOA assicura maggiore trasparenza alle stazioni appaltanti, consentendo loro di distinguere i requisiti propri del consorzio da quelli delle consorziate e di individuare correttamente i requisiti utilizzabili ai fini dell'avvalimento.

17.4.4. La qualificazione delle c.d. reti d'impresa

Nel Capitolo 2_1_3 del Manuale, dedicato alle *"Indicazioni per la qualificazione di specifici soggetti"*, è stato introdotto un paragrafo che disciplina in modo puntuale la qualificazione delle *"Reti d'Impresa"*.

In linea con le previsioni del Codice, viene precisato che tali forme organizzative possono essere espressamente equiparate ai consorzi stabili, qualora ne sussistano i requisiti previsti. In analogia con le modalità per il conseguimento della qualificazione, sono estese ai contratti di rete anche le ulteriori indicazioni fornite sui consorzi stabili, in particolare, il principio inerente al divieto della contemporanea partecipazione a più forme stabili di aggregazione di imprese.

---

7 I consorzi stabili sono disciplinati dall'articolo 65, comma 2, lettera d), del Codice dei contratti e sono aggregazioni di imprese, implicanti la costituzione di un'autonoma struttura consortile, in cui il consorzio, quale soggetto giuridico distinto dalle imprese consorziate, è il titolare, formale e sostanziale, del rapporto con la stazione appaltante, nonché unico interlocutore dell'amministrazione sia nella fase della procedura concorsuale sia in quella successiva di esecuzione del contratto.

8 L'articolo 67, comma 7, del decreto legislativo n. 36/2023, come modificato dal Correttivo appalti, espressamente prevede che *"possono essere oggetto di avvalimento solo i requisiti maturati dallo stesso consorzio in proprio e di tali requisiti è fornita specifica indicazione nell'attestazione di qualificazione SOA"*.

17.5. IL NUOVO REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

L'Autorità è titolare in via esclusiva della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) presso cui opera il Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in cui sono annotate le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici, secondo le modalità individuate dall'Autorità.

L'impianto del Casellario – il cui impianto non ha subito particolari modifiche a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei contratti – si basa, come noto, sull'acquisizione sistematica delle informazioni inerenti al comportamento storicizzato tenuto dagli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto.

Tali informazioni consentono alle stazioni appaltanti di definire il giudizio prognostico sull'affidabilità degli operatori economici concorrenti ad una procedura di affidamento di contratti pubblici.

Le annotazioni iscritte nel Casellario si distinguono in base a tre distinte genesi:

- le annotazioni a contenuto interdittivo che derivano dagli esiti dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità;
- le annotazioni a contenuto interdittivo che derivano dagli esiti dei procedimenti di competenza delle Prefetture, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e degli altri enti o autorità a ciò preposti;
- le annotazioni a contenuto non interdittivo comprendono informazioni che derivano, in prevalenza, dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sul comportamento degli operatori economici esecutori di una commessa pubblica (c.d. notizie utili).

In considerazione delle disposizioni introdotte dal Codice dei contratti che, nel prevedere la completa digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, richiedono la piena interoperabilità delle informazioni detenute dai soggetti istituzionali coinvolti nel sistema, l'Autorità ha ritenuto opportuno adottare un nuovo quadro regolamentare per la gestione del Casellario informatico.

In tale contesto, dapprima si è provveduto con la delibera ANAC n. 272 del 20 giugno 2023, adottando il *Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, ai sensi dell'articolo 222, comma 10, del decreto legislativo n. 36/2023, con cui si è disciplinata, in via transitoria e fino alla completa operatività dell'ecosistema digitale dei contratti pubblici, la trasmissione dei flussi informativi, l'iscrizione delle annotazioni nel Casellario, la partecipazione al procedimento, la durata della permanenza delle annotazioni e le modalità per la loro cancellazione di cui si è dato conto lo scorso anno.

Nel corso del 2025, tale Regolamento è stato sostituito con la delibera ANAC n. 225 del 14 maggio 2025[9], che ha ridefinito in maniera organica la disciplina del procedimento di annotazione, rafforzando le garanzie partecipative degli operatori economici, con particolare riferimento alle segnalazioni trasmesse dalle stazioni appaltanti ai sensi degli articoli 122 e 126 del decreto legislativo n. 36/2023.

Il nuovo Regolamento, che ha abrogato il precedente, ha confermato il criterio della distinzione del regime applicabile ai procedimenti in ragione della normativa vigente *ratione temporis*. Ne consegue che le attività poste in essere nell'anno 2025 in materia di iscrizione delle annotazioni nel Casellario informatico sono state svolte tenendo conto delle differenti discipline applicabili, in funzione della data di avvio delle procedure di gara e del quadro regolamentare di riferimento.

17.5.1. Le annotazioni a carattere interdittivo

Per quanto concerne le annotazioni a carattere interdittivo, l'Autorità, anche per l'anno 2025, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico delle seguenti notizie:

- procedimenti *ex* articolo 100, comma 13, del decreto legislativo n. 36/2023, avviati, a seguito di segnalazione delle SOA, nei confronti degli operatori economici che abbiano presentato, unitamente alla richiesta di qualificazione, dichiarazioni o documenti rivelatisi poi falsi o non veritieri al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave del comportamento posto in essere;

9 Con la delibera n. 225 del 14 maggio 2025, l'Autorità ha approvato la *Revisione del regolamento per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 222, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, approvato con delibera n. 272 del 20 giugno 2023.*

- informazioni antimafia interdittive comunicate dalle Prefetture all'Autorità ai sensi dell'articolo 91, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia)[10], ai fini dell'inserimento nel Casellario informatico ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del decreto legislativo n. 50/2016[11] (dal 1° luglio 2023, articolo 222, comma 10, del decreto legislativo n. 36/2023);
- provvedimenti interdittivi a contrarre con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 146/2021[12] (già articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008[13]) comunicate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti all'Autorità, nonché tutti gli altri provvedimenti interdittivi comminati dagli altri enti o Autorità a ciò preposte.

17.5.1.1. Le annotazioni sulle interdittive antimafia, i commissariamenti e il controllo giudiziario delle imprese

Come noto, ANAC provvede alla tempestiva annotazione delle comunicazioni pervenute dalle Prefetture, dall'Avvocatura, dalle Questure, etc. svolgendo, sul territorio nazionale, un ruolo di soggetto istituzionale centrale nell'attività di prevenzione della corruzione, trasparenza e vigilanza in materia di appalti pubblici.

Nel corso dell'anno 2025, sono pervenute n 1.405 comunicazioni da parte delle Prefetture e sono state iscritte nel Casellario informatico n. 993 annotazioni relativamente ai provvedimenti antimafia interdittivi pervenuti nel medesimo anno e relativi n. 412 provvedimenti di integrazioni alle annotazioni già presenti (liberatorie, ricorsi, etc.).

L'interdittiva antimafia, quale provvedimento amministrativo, può essere impugnata dall'impresa destinataria dinanzi al giudice amministrativo; in tali casi, l'Autorità integra l'annotazione, richiamando le pronunce del TAR e del Consiglio di Stato.

L'annotazione può essere integrata anche dalle successive notizie trasmesse dalla stessa Prefettura che ha emesso il provvedimento interdittivo antimafia, qualora accerti che non sussistono le cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del decreto legislativo n. 159/2011, né elementi che facciano ritenere sussistente il pericolo di infiltrazione mafiosa, ai sensi degli articoli 84 e 91 del decreto medesimo.

Nella categoria delle annotazioni interdittive antimafia sono ricondotte anche le misure previste dall'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014[14]. Tale norma consente di adottare le misure straordinarie di commissariamento anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva.

Al riguardo, l'Autorità ha ravvisato l'ineludibile obbligo di integrare le annotazioni, nei confronti dell'operatore economico interdetto, con la notizia dell'adozione del provvedimento prefettizio, in merito al suo commissariamento, ai sensi del citato articolo 32, comma 1, lettera b), al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio alle amministrazioni aggiudicatrici di contratti pubblici e a tutti gli altri soggetti riconducibili a tale categoria.

Come è noto, per le società destinatarie di interdittiva antimafia, successivamente assoggettate all'applicazione della misura del controllo giudiziario *ex* articolo 34-*bis*, decreto legislativo n. 159/2011, l'Autorità ritiene che non debba procedersi all'oscuramento dell'annotazione, ma alla sola integrazione della notizia nel Casellario informatico degli operatori economici. Ciò in quanto l'applicazione del controllo giudiziario non rimuove il provvedimento prefettizio, ma ne sospende l'efficacia nei limiti temporali stabiliti dal provvedimento del giudice penale.

---

10 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".*

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

12 Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, *"Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili",* convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

13 Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante *"Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".*

14 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

17.5.1.2. Le annotazioni per violazione delle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori

Un'altra annotazione nel Casellario informatico a carattere interdittivo è quella relativa all'adozione dei provvedimenti di sospensione adottati, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2008, sostituito dall'articolo 13 del decreto-legge n. 146/2021, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, *"al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori",* per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta *"ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro"*. Per tutto il periodo di sospensione sussiste il divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione.

A tal fine, come per il passato, il provvedimento di sospensione deve essere tempestivamente comunicato ad ANAC, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione del provvedimento interdittivo. L'Autorità provvede, quindi, alla relativa iscrizione nel Casellario informatico.

Rispetto al divieto in questione, nell'anno 2025, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 2.674 annotazioni.

17.5.2. Le annotazioni a carattere non interdittivo

Con riferimento alle annotazioni relative alle ulteriori informazioni ritenute utili ai fini della verifica dell'affidabilità professionale degli operatori economici, l'Autorità ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico delle c.d. notizie utili.

In particolare, per le procedure di affidamento per le quali i bandi o gli avvisi sono stati pubblicati entro il 30 giugno 2023, l'attività di iscrizione è stata svolta ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 50/2016, applicando le disposizioni del previgente Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in conformità al criterio del regime transitorio previsto dalla normativa vigente.

Come noto, a decorrere dall'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici, la disciplina dei motivi di esclusione è stata profondamente riorganizzata, mediante la sistematica ripartizione della materia negli articoli da 94 a 98, dedicati rispettivamente alle cause di esclusione automatica e non automatica, alla disciplina dell'esclusione, alle cause riferite ai partecipanti e ai raggruppamenti, nonché al grave illecito professionale.

Tale riassetto normativo ha comportato un conseguente ripensamento delle modalità di gestione e di alimentazione del Casellario informatico dei contratti pubblici, con particolare riferimento alle c.d. notizie utili.

In tale prospettiva, con il nuovo Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si è avuto modo di ridefinire il ruolo dell'Autorità in relazione alle segnalazioni trasmesse dalle stazioni appaltanti.

Il nuovo assetto, coerentemente con l'impostazione del decreto legislativo n. 36/2023, non prevede più l'annotazione nel Casellario informatico delle revoche di aggiudicazione e delle esclusioni dalle procedure di gara, in quanto tali informazioni sono acquisite e rese disponibili alle stazioni appaltanti attraverso il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), che costituisce lo strumento centrale per la verifica dei requisiti generali e speciali di partecipazione alle procedure di affidamento.

In tale contesto, il Casellario informatico assume una funzione distinta e complementare rispetto al FVOE, essendo destinato a raccogliere esclusivamente le informazioni espressamente previste dal Regolamento e rilevanti ai fini delle valutazioni demandate alle stazioni appaltanti in ordine all'affidabilità dell'operatore economico, nonché ai fini del conseguimento e del mantenimento dell'attestazione di qualificazione per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori di rilevante importo.

Con specifico riferimento alle risoluzioni contrattuali per grave inadempimento, il nuovo Regolamento conferma che il potere di accertamento dei relativi presupposti spetta alla stazione appaltante, ai sensi dell'articolo 122 del decreto legislativo n. 36/2023, all'esito di un procedimento svolto nel rispetto del contraddittorio con l'operatore economico, secondo quanto previsto dall'articolo 10 dell'Allegato II.14 al medesimo decreto legislativo.

Diversamente da quanto previsto dal precedente assetto regolamentare, invece, è stata espressamente reinserita la possibilità per l'operatore economico di partecipare al procedimento di iscrizione nel Casellario informatico, assicurando forme di contraddittorio procedimentale con l'Autorità, nei termini e con le modalità ivi disciplinate.

In tale quadro, la segnalazione trasmessa dalla stazione appaltante all'Autorità ai fini dell'inserimento nel Casellario informatico non comporta una rinnovata valutazione nel merito dell'inadempimento, ma si colloca in una fase successiva e distinta rispetto all'esercizio del potere di risoluzione contrattuale, già perfezionato dalla stazione appaltante. L'intervento dell'Autorità è, pertanto, circoscritto alla verifica della riconducibilità della segnalazione alle fattispecie previste dal Regolamento, nonché alla possibilità di rilevare eventuali profili di manifesta infondatezza.

Il nuovo Regolamento disciplina, altresì, la durata delle iscrizioni nel Casellario informatico e le modalità di archiviazione delle stesse, in coerenza con la funzione informativa dello strumento e con i principi di proporzionalità e ragionevolezza. Restano infine regolati i provvedimenti interdittivi adottati a seguito dell'accertamento di false dichiarazioni o di falsa documentazione presentate nelle procedure di gara, negli affidamenti di subappalti o ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, ai sensi dell'articolo 94, comma 5, lettere e) ed f), del decreto legislativo n. 36/2023.

Il raffronto tra le annotazioni inserite nel Casellario informatico nel 2024 e nel 2025, come evidenziato nella tabella 17.1, mostra gli effetti del processo di razionalizzazione introdotto dal decreto legislativo n. 36/2023 e dal nuovo Regolamento di gestione del Casellario informatico.

La ridefinizione del perimetro delle informazioni iscrivibili, unitamente al progressivo utilizzo del FVOE quale strumento primario per le verifiche dei requisiti, ha consentito di concentrare le annotazioni su fattispecie maggiormente significative, con un conseguente affinamento qualitativo del patrimonio informativo del Casellario.

Tabella 17.1. | Le annotazioni delle c.d. notizie utili: i procedimenti istruiti

Esiti	Anno 2024	Anno 2025
Conclusi con annotazione	n. 383	n.301
Avviati e da concludere	n. 131	n. 121
Archiviati	n.184	n. 253

Fonte ANAC

Tabella 17.2. | Quadro sinottico delle annotazioni iscritte nel Casellario informatico nell'anno 2025

Procedimenti di annotazione nel Casella Informatico delle "notizie utili"	Interdittive antimafia + articolo 32 decreto-legge n. 90/2014 articolo 34-*bis* d.lgs. n. 159/2011 articolo 94-*bis* d.lgs. n. 159/2011	Provvedimenti interdittivi *ex* articolo 13 decreto-legge n. 146/2021 (articolo 14, d.lgs. n. 81/2008)
Procedimenti conclusi n. 301	Provvedimenti annotati n. 1.405	Provvedimenti annotati n. 2.674
Procedimenti archiviati n. 253		
Procedimenti avviati n. 121		

Fonte ANAC

17.6. L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA

17.6.1. I procedimenti per false dichiarazioni ai fini del rilascio dell'attestazione

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità sulle imprese qualificate per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici, un peso rilevante è costituito dalle segnalazioni provenienti dalle SOA nell'ambito delle istruttorie per il rilascio dell'attestazione di qualificazione.

Come è noto, l'Autorità ha il compito di monitorare e controllare i procedimenti avviati dalle SOA per l'accertamento del possesso dei requisiti necessari ai fini della qualificazione e, nel caso in cui le SOA segnalino casi di operatori economici che abbiano presentato, unitamente alla richiesta di qualificazione, dichiarazioni o documenti rivelatisi poi falsi o non veritieri, avvia il procedimento per l'accertamento della sussistenza del dolo o della colpa grave richiesti ai fini dell'applicazione della sanzione interdittiva dalla partecipazione alle procedure di gara e agli affidamenti di subappalto e della relativa iscrizione nel Casellario informatico (articoli 100, comma 13, e 222, comma 13, del decreto legislativo n. 36/2023).

Nel corso dell'anno 2025, l'Autorità ha avviato n. 56 di questi procedimenti, n. 32 dei quali sono stati definiti entro la fine dell'anno medesimo. A questi si aggiungono n. 15 procedimenti avviati nell'anno 2024 ma conclusi nell'annualità 2025, per un totale di n. 47 procedimenti complessivamente definiti nel 2025.

Tra questi, in n. 40 casi sono state irrogate sanzioni pecuniarie e interdittive o soltanto pecuniarie, il cui ammontare è stato determinato tenendo conto delle categorie per le quali era stata richiesta la qualificazione, dell'elemento psicologico, della gravità e rilevanza della violazione accertata e della ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti o aggravanti; è stata, inoltre, inserita la corrispondente annotazione nel Casellario informatico.

Nei restanti n. 7 casi è stata, invece, verificata la non riferibilità all'operatore economico, in termini di dolo o colpa grave, della presentazione, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, di dichiarazioni o documentazione che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti dei soggetti emittenti e/o depositari, con conseguente insussistenza dei presupposti della causa ostativa prevista prima dall'articolo 80, comma 5, lettera g), decreto legislativo n. 50/2016, e oggi dall'articolo 94, comma 5, lettera f), decreto legislativo n. 36/2023; a questi si aggiungono n. 4 archiviazioni anticipate ovvero archiviazioni disposte in assenza sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento ex articoli 100, comma 13, e 222, comma 13, del decreto legislativo n. 36/2023.

Con riferimento ai procedimenti sanzionatori in esame resta confermata una sostanziale riduzione delle segnalazioni ricevute dalle SOA per false dichiarazioni rese ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000[15] in ordine all'assenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse di cui all'articolo 94, comma 6, del decreto legislativo n. 36/2023.

Di contro si è registrato un incremento delle segnalazioni per certificati di esecuzione lavori (CEL) non confermati e per la falsa attestazione della presenza in organico degli operai qualificati.

17.6.2. L'attività sanzionatoria nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici

Il numero di procedimenti sanzionatori avviati a seguito di segnalazioni circa l'insussistenza dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici e definiti nel corso dell'anno 2025 risulta pari a n. 220, di cui n. 195 relativi ad ipotesi di falsità od omissioni dichiarative e n. 25 ad ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità.

Di questi 220, n. 71 si sono conclusi con l'archiviazione, n. 63 con l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria e n. 86 con l'irrogazione della sanzione pecuniaria insieme a quella interdittiva.

In particolare, per le ipotesi di falsa/omessa dichiarazione:

- n. 56 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione;
- n. 53 con la sola sanzione pecuniaria;
- n. 86 con sanzione interdittiva e pecuniaria.

15 Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"*.

Per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità:

- n. 15 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione;
- n. 10 con la sanzione pecuniaria (in questi casi non è prevista la possibilità di irrogare sanzioni interdittive).

Tabella 17.3. | Procedimenti sanzionatori nelle procedure di affidamento di contratti pubblici

Procedimenti suddivisi per tipologia	Procedimenti definiti	Procedimenti archiviati	Procedimenti definiti con sanzione pecuniaria	Procedimenti definiti con sanzione pecuniaria e interdittiva
Falsa/omessa dichiarazione in sede di gara	195	56	53	86
Omessa comunicazione all'Autorità	25	15	10	0
Totale	**220**	**71**	**63**	**86**

Fonte ANAC

Nell'anno 2025, come si evince dalla tabella 17.4, gli importi delle sanzioni pecuniarie comminate sono stati i seguenti:

- per le ipotesi di falsa/omessa dichiarazione l'ammontare delle sanzioni pecuniarie è pari a 188.339 euro e i giorni di interdizione comminati n. 1.398;
- per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità, l'ammontare delle sanzioni pecuniarie è pari a 6.500 euro.

L'ammontare totale delle sanzioni pecuniarie è dunque pari a 194.839 euro.

La somma di tali importi è stata ottenuta considerando le singole sanzioni comminate ad un operatore economico o al RUP e, nel caso di sanzione comminata per più operatori economici, considerando l'importo complessivo della sanzione (ad esempio, se è stata applicata una sanzione pari a 1.500 euro a ciascuna delle tre imprese segnalate, è stato contabilizzato un importo di 4.500 euro).

I dati sopra riportati, inoltre, fanno riferimento alle sanzioni comminate senza tener conto degli annullamenti o dei mancati pagamenti da parte degli operatori economici, per i quali è in corso la procedura di riscossione coattiva.

Tabella 17.4. | Procedimenti sanzionatori nelle procedure di affidamento di contratti pubblici suddivisi per sanzione irrogata

Sanzioni comminate	Importo complessivo sanzione pecuniaria in euro	Importo medio sanzione pecuniaria	Durata complessiva sanzione interdittiva (in giorni)	Durata media sanzione interdittiva (in giorni)
Falsa/omessa dichiarazione in sede di gara	188.339	1.355	1.398	16
Omessa comunicazione all'Autorità	6.500	650	0	0
Totale sanzioni	**194.839**	**-**	**1.398**	**-**

Fonte ANAC

Nell'88% dei casi il procedimento è derivato da segnalazioni riguardanti l'omissione o la falsità delle dichiarazioni circa il possesso dei requisiti, d'ordine generale o speciale, rese dagli operatori economici in sede di partecipazione alle gare o di richiesta di autorizzazione al subappalto; il 12% riguarda, invece, la violazione degli obblighi comunicativi all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti.

L'importo medio delle sanzioni comminate ammonta a 1.355 euro per procedimento, nei casi di falsa/omessa dichiarazione in sede di gara, tra quelli conclusi con la sanzione pecuniaria, mentre ammonta a 650 euro per le fattispecie di omessa comunicazione all'Autorità.

17.7. LE VERIFICHE PER IL *RATING* DI LEGALITÀ

Il *rating* di legalità, istituito dall'articolo 5-*ter* del decreto-legge n. 1/2012[16], rilasciato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), è volto a promuovere l'adozione di principi etici nei comportamenti aziendali. Si tratta di un indicatore sintetico, espresso in un punteggio compreso tra un minimo di una e un massimo di tre stelle, che misura il livello di rispetto degli *standard* di legalità da parte delle imprese e, più in generale, l'attenzione rivolta alla gestione corretta e trasparente della propria attività.

Il *rating* promuove, pertanto, una competizione basata sui meriti, favorendo il rispetto delle regole e il miglioramento degli *standard* qualitativi da parte delle imprese che operano sul mercato.

Tutte le aziende che conseguono il *rating* di legalità possono fruire di una serie di vantaggi: in primo luogo sul piano reputazionale e, in secondo luogo, in termini di agevolazioni nell'accesso a finanziamenti pubblici o bancari.

Il *rating* ha durata biennale ed è rinnovabile su richiesta e ne possono richiedere l'attribuzione le imprese (sia in forma individuale che societaria) e gli enti che svolgono attività d'impresa che soddisfano cumulativamente i seguenti requisiti:

- sede operativa in Italia;
- fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda;
- iscrizione, da almeno due anni, nel registro delle imprese o nel Repertorio delle notizie Economiche e Amministrative (R.E.A.);
- rispetto degli altri requisiti sostanziali richiesti dal Regolamento.

In attuazione dell'articolo 5-*ter* del decreto-legge n. 1/2012, con delibera di AGCM n. 24075 del 12 novembre 2012, modificata da ultimo con delibera n. 28361 del 28 luglio 2020, è stato adottato il Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità, che disciplina i presupposti, le modalità di valutazione e il procedimento per l'attribuzione dell'indicatore.

In particolare, l'articolo 5 del Regolamento dispone che, per ciascuna richiesta di attribuzione del *rating* pervenuta, ANAC trasmetta tempestivamente ad AGCM gli elementi e le informazioni necessarie per le verifiche di competenza. ANAC collabora con AGCM ai sensi dell'articolo 222, comma 7, del Codice dei contratti (già articolo 213, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016), al fine di individuare e valutare i comportamenti aziendali meritevoli ai fini dell'attribuzione del *rating* di legalità delle imprese, ai sensi dell'articolo 5-*ter* del decreto-legge n. 1/2012.

Per ciascun operatore economico, ANAC procede alla verifica della sussistenza dei seguenti provvedimenti previsti come ostativi al rilascio del *rating* di cui all' articolo 2, comma 2, lettera i) e comma 3 lettera b) del Regolamento:

- provvedimenti sanzionatori ANAC in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici di natura pecuniaria e/o interdittiva;
- annotazioni presenti nel casellario informatico delle imprese che implichino preclusioni alla stipula dei contratti con la pubblica amministrazione o alla partecipazione a procedure di gara o di affidamento di contrat-

16 Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

ti pubblici divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato, nel biennio precedente la richiesta del *rating*;

- commissariamenti di cui all'articolo 32, comma 1, o di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014.

La verifica è volta, altresì, ad accertare le ipotesi di riduzione del punteggio attribuito all'operatore economico di cui all'articolo 3, comma 5, del medesimo Regolamento che consistono nella presenza di annotazioni divenute inoppugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato, nel biennio precedente la richiesta del *rating*, che integrano condotte di grave negligenza o di 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 dal rapporto di lavoro.

Nel corso del 2025, ANAC ha verificato oltre 5.000 operatori economici, distribuiti in 51 elenchi inviati da AGCM con cadenza settimanale.

La comunicazione dei risultati delle verifiche è trasmessa da ANAC ad AGCM nel termine di 30 giorni dal ricevimento degli elenchi degli operatori economici.

PARTE V

PROFILI ORGANIZZATIVI

18 COMUNICAZIONE, SERVIZI DIGITALI E ORGANIZZAZIONE

18.1. IL SITO *WEB* ISTITUZIONALE, LA *NEWSLETTER* E I *SOCIAL MEDIA*

Per tutto il 2025 l'attività informativa e comunicativa svolta da ANAC si è distinta non solo attraverso una ricca produzione di contenuti sul sito *web* istituzionale, con l'aggiornamento della *newsletter* quindicinale e la gestione dei *social media* dell'Autorità e delle pubblicazioni *online*, ma anche attraverso il dialogo quotidiano con i giornalisti e i *media* tradizionali (stampa, televisione e radio), al fine di garantire massima informazione e trasparenza sull'attività svolta.

L'impegno di ANAC nella comunicazione è stato ulteriormente rafforzato con nuove risorse. Nel mese di febbraio 2025, infatti, ha preso servizio in Autorità una nuova operatrice *media* e *social*, selezionata attraverso un concorso pubblico indetto dall'Autorità, che ha consentito di potenziare ulteriormente l'attività dell'ufficio stampa e comunicazione.

18.1.1. I numeri e l'impatto comunicativo

Tra i risultati di rilievo conseguiti nel 2025 si segnalano:

- 400 articoli e notizie elaborati e pubblicati sul sito *web* istituzionale, ripartiti tra le varie sezioni;
- 24 *newsletter* indirizzate ad un pubblico superiore ai 160.000 iscritti, oltre a tutti i dipendenti dell'Autorità;
- *Social media*:
  - *LinkedIn:* i *followers* sono saliti a 36.864;
  - *X (ex Twitter):* i *followers* sono saliti a 1.895;
  - *Instagram:* i *followers* sono saliti a 5.085;
  - *YouTube:* il canale dell'Autorità è arrivato a 1.440 iscritti.

Oltre alla gestione dei *social media*, ANAC ha promosso la propria attività con comunicati stampa, note alle agenzie di informazione, pubblicazione di *report* periodici e fornendo un continuo supporto ai giornalisti, rispondendo quotidianamente a richieste di delucidazioni e approfondimenti tecnici.

È stata, inoltre, alimentata una costante produzione di contenuti indirizzati a testate *online* settoriali, per operatori e addetti ai lavori, che hanno avuto così modo di ricevere rapida e immediata informazione delle deliberazioni dell'Autorità di loro interesse, ampliandone l'eco e il recepimento del pubblico.

Un lavoro inteso ad assicurare trasparenza e informazione, innanzitutto, riguardo all'attività e agli atti di carattere generale di ANAC, ma anche volto a far emergere l'importanza dei compiti istituzionali svolti e del supporto assicurato alle pubbliche amministrazioni e, più in generale, a tutti gli *stakeholders*, sia a livello nazionale che territoriale.

Tra le varie attività svolte nel 2025 nell'ambito della comunicazione, si rammenta anche la partecipazione dell'Autorità al progetto *twinning* volto a dare supporto all'Agenzia Anticorruzione della Bosnia Erzegovina, nella concreta elaborazione di un piano della comunicazione e per il lancio di *social media account*, finora assenti.

Ma è soprattutto la ricca copertura mediatica quotidiana goduta dall'Autorità, che ha fornito all'opinione pubblica del Paese un'immagine concreta e fattiva dell'operato di ANAC in termini di interventi, istruttorie avviate, provvedimenti assunti, segnalazioni inviate agli organi parlamentari e di Governo.

Questo è avvenuto per mezzo del costante aggiornamento del sito *web* istituzionale, attraverso la revisione periodica delle sezioni e sottosezioni, in cui il sito stesso si suddivide e il rinnovo quotidiano dei contenuti,

assicurato da un costante controllo del flusso di documenti provenienti dagli Uffici interni e da uniformità e precisione di "taggatura", al fine di promuovere un accesso sempre più *user friendly* ai contenuti disponibili. Si provvede, infatti, alla quotidiana pubblicazione degli atti dell'Autorità sul sito *web* istituzionale, vigilando sulla loro corretta archiviazione, affinché il recupero per l'utente sia semplice ed immediato.

Tra i miglioramenti apportati al sito *web* istituzionale nel 2025, oltre ad una revisione della *homepage* al fine di renderla più snella e funzionale all'utilizzo, arricchendola di accessi immediati ai contenuti, è stata, poi, alimentata la versione inglese del portale, offrendo la possibilità di passare dalla lingua italiana a quella inglese, scegliendo in alto a destra l'idioma prescelto.

L'altro strumento che ha un rilevante impatto esterno è quello costituito dalle *newsletters* di ANAC, curate con cadenza quindicinale, che, per il numero di iscritti e l'approfondimento delle questioni, si sono rivelate un efficace mezzo informativo anche in occasioni straordinarie, ove era necessaria una comunicazione massiva per quanto riguarda i destinatari, ma specifica dal punto di vista dei contenuti. Durante l'anno, il *layout* della *newsletter* è stato rinnovato e reso più attuale, anche dal punto dell'immagine e della facilità di fruizione.

18.1.2. La sezione *Informati e partecipa* del sito *web* istituzionale

Oltre all'*homepage* del sito *web* istituzionale di ANAC, è aggiornata quotidianamente anche la sezione *Informati e partecipa*, composta da tredici sottosezioni, dove sono stati creati ampi e approfonditi spazi informativi al fine di renderla sempre di più il "giornale virtuale" dell'Autorità.

Nella sezione "Primo piano" si trovano notizie, articoli, approfondimenti, eventi, che sono stati messi in grande evidenza: in questa sezione, nel 2025, sono stati prodotti 80 articoli.

Nella sezione "Notizie", vi è un contenitore di informazioni anche pratiche sull'attività di chi - pubbliche amministrazioni, stazioni appaltanti, operatori economici - utilizza quotidianamente il sito *web* istituzionale di ANAC per i servizi che offre in materia di trasparenza e appalti, e dove nel 2025 sono stati pubblicati 31 contenuti.

Nella sezione "Appuntamenti" si trova l'agenda degli eventi organizzati da ANAC, o a cui partecipano i suoi rappresentanti, numerosissimi nel corso del 2025. Tra questi, oltre alla tradizionale presentazione al Parlamento della relazione annuale, particolare rilievo mediatico ha avuto la presentazione dell'Indice di percezione della corruzione di *Transparency International*. In totale, sono state 89 le *news* con rimando ai vari eventi.

Nella sezione "Comunicati stampa", il portale raccoglie i comunicati che l'Autorità ha diffuso agli organi di informazione. Durante l'anno vi sono state diverse audizioni e per ognuna di esse è stata data pronta comunicazione ai *media* di contenuti e prese di posizione dell'Autorità, trovando poi ampia ricaduta sui quotidiani.

La sezione "Rassegna stampa" viene continuamente aggiornata con gli articoli e le interviste più rilevanti e interessanti apparsi sulla stampa locale e nazionale e sui giornali *online* e che riguardano direttamente l'Autorità: nel 2025 sono stati più di 50 gli articoli ripresi e pubblicati.

Nella sezione "Newsletter" vengono raccolte le *newsletter* create e pubblicate: nel 2025 sono state inviate 24 edizioni, comunque accessibili anche dopo l'invio sul sito di ANAC, nell'apposita sezione.

Nella sezione "Focus atti Anac" sono raggruppati gli approfondimenti sugli atti adottati dall'Autorità: le delibere e gli atti ritenuti più significativi sono oggetto, in questa sede, di specifici *focus* di approfondimento, che consentono di comprendere l'attività istituzionale svolta e le possibili ricadute sulla collettività. Attraverso questo strumento è, infatti, possibile spiegare, in maniera meno tecnica e più facilmente comprensibile, gli effetti delle decisioni assunte dall'Autorità, contribuendo alla formazione di un'opinione pubblica consapevole dell'azione intrapresa e delle conseguenze positive di tale attività rispetto alla prevenzione e al contrasto della corruzione, con particolare riferimento al mercato dei contratti pubblici: nel 2025 questa sezione è stata aggiornata con 102 articoli.

Sono stati 26 gli "Eventi internazionali" raccolti nella omonima sezione, dove trova spazio la dimensione internazionale di ANAC, con gli incontri o gli eventi a cui essa partecipa. La sezione risulta di interesse sia per le istituzioni nazionali che hanno una proiezione all'estero, che per le omologhe autorità straniere che possono in questa sede reperire materiale e aggiornamenti sull'impegno europeo ed extraeuropeo dell'Autorità. Proprio per consentire una maggior fruizione delle notizie presenti in questa sezione, quasi sempre è presente anche la versione inglese e, in taluni casi, pure versioni in lingue diverse. Tra gli eventi di spicco dello scorso anno

si ricorda l'attività dei *twinning* sull'anticorruzione Italia-Bosnia Erzegovina, oltre alla prosecuzione di quello Italia-Palestina, sostenuti dall'Unione europea, di cui si è fatto cenno nel paragrafo 3.9. di questa relazione, dedicato alle attività internazionali di ANAC.

Oltre ai "comunicati stampa" pubblicati sul sito *web* istituzionale, le note stampa formali inviate dalla casella "ANAC.comunicazione" sono state 25 nel corso del 2025.

Sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, nel corso dell'anno 2025, sono stati elaborati oltre 400 contenuti/articoli/notizie. La loro suddivisione in sottosezioni è rappresentata nella seguente tabella.

Tabella 18.1 | Suddivisione dei contenuti pubblicati sul sito *web* istituzionale nel 2025

Sezioni del sito *web* istituzionale	Numero contenuti pubblicati
Rassegna stampa	44
Focus atti Anac	102
Primo Piano	80
Notizie	31
Comunicati stampa	13
Appuntamenti	89
Newsletter	24
Eventi internazionali	26
Galleria video (12) + I nostri video (2)	14
Totale	**423**

Fonte ANAC

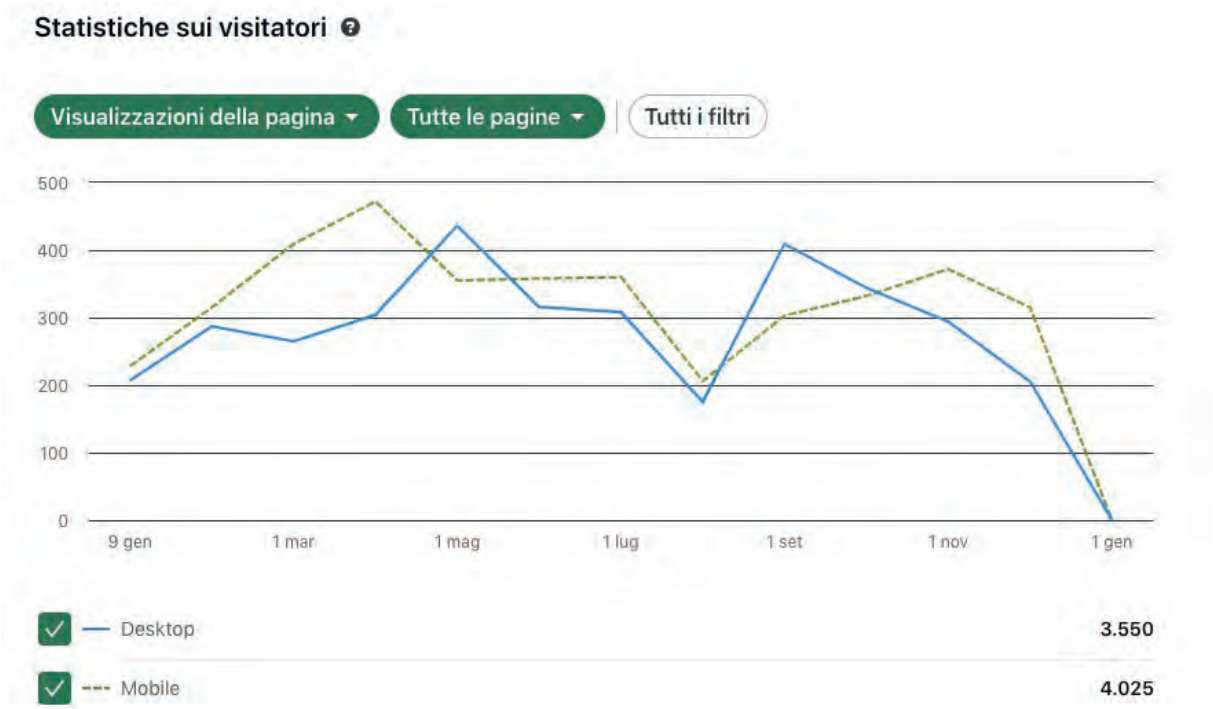
18.1.3. I risultati ottenuti sui canali *social* di ANAC

Di seguito, si espongono i principali risultati ottenuti dalle interazioni sui canali *social* di ANAC.

In particolare, *LinkedIn* ha raggiunto 36.864 *followers*, registrando 4.515 nuovi *followers* nel 2025. Nel corso dell'anno, poi, la pagina *LinkedIn* di Anac ha registrato 1.103.190 *impressions* (+441.510 *impressions* rispetto al 2024), 8.689 reazioni ai *post* (+3.992 reazioni rispetto al 2024), 174 commenti e 209 diffusioni dei *post*, raggiungendo un totale di 513.648 utenti.

La successiva rappresentazione grafica espone le statistiche sui visitatori del profilo *Linkedin* dell'Autorità da *desktop* e da *mobile* nel corso dell'anno.

Figura 18.2 | **Statistiche sui visitatori del profilo *Linkedin* dell'Autorità da *desktop* e da *mobile* nel 2025**



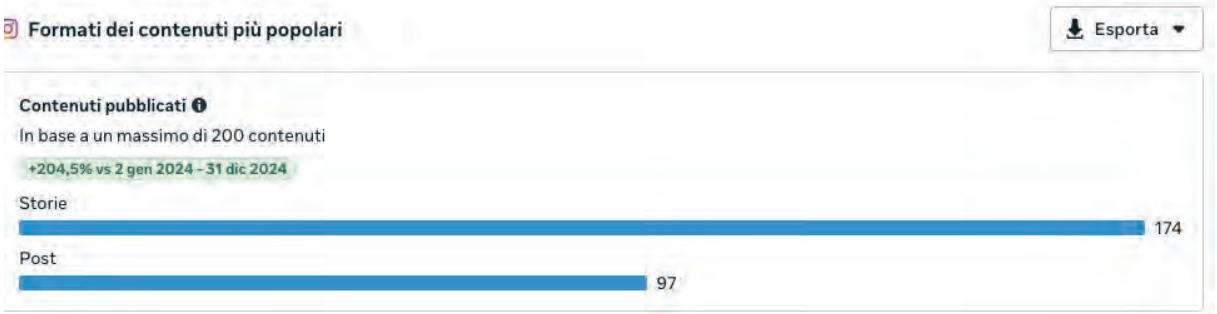
Fonte ANAC

Il *social network* di *microblogging X (ex Twitter)* ha invece raggiunto 1.895 *followers*, con 83 nuovi *followers* rispetto al 2024 e 293 *tweet* nel corso dell'anno, di cui 29 *repost* da *tweet* che menzionavano il profilo ANAC o su tematiche inerenti eventi o iniziative dell'Autorità, o interviste e servizi giornalistici relativi ai vertici dell'Autorità. Per la prima volta nel 2025, sul profilo *X* di ANAC sono stati riportati i passaggi principali della Presentazione della relazione di ANAC a Parlamento e Governo, sull'attività svolta nel 2024, attraverso la pubblicazione di *tweet* in tempo reale *(live tweeting)*.

Il profilo *Instagram* dell'Autorità ha raggiunto un totale di 5.085 *followers*, registrando 2.032 nuovi *followers* nel 2025, con 105.729 visualizzazioni e una copertura di utenti pari a 23.375 persone, registrando un incremento del 411,6% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. I contenuti hanno ottenuto un totale di 566 interazioni totali.

Di seguito si fornisce una rappresentazione grafica dei contenuti risultati fra i più popolari su *Instagram* nonché della distribuzione nel tempo della copertura del profilo *Instagram* (pubblico raggiunto).

Figura 18.3 | Formati dei contenuti più popolari sul profilo *Instagram* di ANAC nel 2025



Fonte ANAC

Figura 18.4 | Distribuzione nel tempo della copertura del profilo *Instagram* di ANAC (pubblico raggiunto) nel 2025



Fonte ANAC

Infine, il canale *YouTube* ha raggiunto i 1.440 iscritti, con 246 nuovi iscritti nel 2025. Nel corso dell'anno il canale ha ricevuto 62.525 visualizzazioni. Di seguito si fornisce una rappresentazione grafica di tale andamento.

Figura 18.5 | **Andamento delle visualizzazioni del canale *YouTube* di ANAC nel 2025.**



Fonte ANAC

Tale attività di comunicazione, avvenuta anche tramite i canali *social* dell'Autorità, non ha soltanto incrementato la trasparenza degli atti di ANAC, ma ha anche contribuito a consolidare l'immagine dell'Autorità e del suo ruolo istituzionale, sia a livello nazionale che internazionale.

18.2. LE INTERAZIONI CON IL *CONTACT CENTER* E I VOLUMI DEL PROTOCOLLO

Con l'obiettivo di fornire adeguato supporto alla propria eterogenea utenza, l'Autorità già da molti anni ha previsto un servizio di *Contact center*.

Il servizio rappresenta uno strumento fondamentale di comunicazione, informazione e supporto in ordine alle modalità di accreditamento ai servizi, alle modalità di contatto dei diversi uffici dell'Autorità, al corretto utilizzo dei sistemi, al riscontro a istanze/segnalazioni presentate. L'accesso al servizio è reso disponibile attraverso diversi canali: telefonico, modulo *web*, e-*mail* e protocollo.

Come premessa generale per l'analisi dei volumi gestiti dal *Contact center* nel corso del 2025, è possibile evidenziare una apprezzabile riduzione delle richieste, rispetto al 2024. Tale diminuzione può essere ricondotta, da un lato, al percorso di internalizzazione di alcune attività di supporto all'utenza operato dall'Autorità nell'ultimo biennio, dall'altro, al raggiungimento di un buon livello di maturità da parte delle Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) e degli utenti finali, nel secondo anno dall'avvio del nuovo ecosistema degli appalti pubblici digitali.

Complessivamente le richieste pervenute al *Contact center,* nel corso del 2025, hanno raggiunto un totale di 405.600. In particolare, è possibile evidenziare come, già nel primo trimestre del 2025, le richieste in ingresso si siano attestate a valori di circa il 30% inferiori a quelli del quarto trimestre del 2023, ossia immediatamente prima dell'entrata in vigore della completa digitalizzazione degli appalti.

Nel corso dell'anno si è assistito a una ulteriore mitigazione delle richieste in ingresso al *Contact center,* in ragione dell'ampliamento delle attività gestite internamente dal personale dell'Autorità. L'internalizzazione di ulteriori attività da parte degli uffici dell'Autorità ha inciso in maniera rilevante sulle richieste pervenute anche tramite il canale asincrono del *Contact center,* il cui utilizzo è sceso del 48% rispetto al 2024, mentre non ha interessato il canale telefonico che ha mantenuto volumi in ingresso costanti nel corso dell'anno e in linea con i valori del 2023. Infatti, dal punto di vista del canale di contatto utilizzato, rileva evidenziare che il canale telefonico si conferma il privilegiato, con un numero di chiamate gestite pari a circa il 78% del totale.

Per quanto riguarda, infine, i volumi gestiti dal servizio di protocollo dell'Autorità, nel corso del 2025 sono stati registrati n. 117.916 protocolli in ingresso rispetto ai n. 123.753 dell'anno precedente, con un decremento

parti al 4,72%. Inoltre, si è ridotto il numero di segnalazioni e richieste indirizzate agli uffici informatici e di regolazione, per le quali si verificò nel 2024 un aumento significativo, a seguito dell'avvio della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, come previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

A fronte del decremento delle segnalazioni, però, si è registrato un incremento significativo dei volumi delle richieste destinate all'ufficio relazioni con il pubblico, gestione procedurale e interazione telematica, al quale sono stati assegnati n. 41.454 protocolli in ingresso rispetto ai 18.077 del 2024, a seguito della prosecuzione, nel corso del 2025, del processo di internalizzazione di attività di *backoffice*, precedentemente demandate al servizio di *Contact center*.

18.3. L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI DIGITALI

18.3.1. Il passaggio della Piattaforma dei Contratti Pubblici al Polo Strategico Nazionale

Il percorso di trasformazione digitale intrapreso dall'Autorità ha segnato, nel mese di novembre 2025, una tappa decisiva con il completamento della migrazione dei servizi afferenti alla Piattaforma dei Contratti Pubblici (PCP) verso l'infrastruttura del Polo Strategico Nazionale (PSN)[1] – finanziata dalla Missione 1, componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel contesto dell'iniziativa *Next Generation EU*.

Tale operazione, al termine di un progetto caratterizzato da un'elevata complessità tecnica e organizzativa, si colloca al centro della strategia di ammodernamento tecnologico dell'Autorità, abbracciando una visione di evoluzione strutturale dei servizi erogati.

L'intervento si inserisce in un quadro di piena coerenza con gli obiettivi del PNRR, specificamente orientati alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione. In linea con la Strategia *Cloud* Italia[2], ANAC ha inteso non solo rispondere a un adempimento normativo, ma farsi interprete proattiva del cambiamento, riconoscendo nel *cloud* nazionale l'ambiente ideale per garantire l'efficacia delle proprie funzioni istituzionali. La migrazione della PCP – motore pulsante della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici – rappresenta, dunque, un tassello fondamentale per la realizzazione di quell'ecosistema digitale che il PNRR ha posto come base per la ripresa e la resilienza del sistema economico nazionale.

Da sempre, l'Autorità ha posto la sicurezza dei propri servizi e la protezione del patrimonio informativo al centro della propria missione. In quest'ottica, il passaggio al PSN non è stato un mero cambio di "sede" tecnologica, ma un salto di qualità nel paradigma di protezione: dall'infrastruttura del PSN ci si aspettano, infatti, livelli di affidabilità e resilienza che solo una struttura sotto la sovranità digitale dello Stato può offrire, assicurando la continuità operativa dei servizi anche in scenari di crisi, proteggendo le interazioni con amministrazioni e operatori economici da minacce cibernetiche e garantendo l'integrità dei processi di vigilanza e trasparenza.

Il valore del PSN trascende peraltro il perimetro della singola Autorità, rappresentando un bene comune per l'intero Paese, permettendo alle istituzioni di operare in un ambiente protetto e all'avanguardia. Partecipando a questo progetto, ANAC ha inteso rafforzare la solidità complessiva dell'architettura digitale italiana, consapevole che la fiducia dei cittadini e delle imprese nei servizi pubblici passi inevitabilmente attraverso la robustezza delle infrastrutture che li ospitano: di questo principio cardine il PSN è chiamato a farsi parte attiva, anche tramite i suoi *partner* tecnologici.

---

1 Il Polo Strategico Nazionale (PSN) è l'infrastruttura ad alta affidabilità che ha l'obiettivo di dotare la pubblica amministrazione di tecnologie e infrastrutture *cloud* che possano beneficiare delle più alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza. Il Polo ospiterà i dati ed i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle principali amministrazioni locali (Regioni, città metropolitane, comuni con più di 250 mila abitanti). La realizzazione del Polo Strategico completa la missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 1, componente 1, investimento 1.1 Cloud PA/Polo Strategico Nazionale) per accelerare la trasformazione digitale della PA e ha l'obiettivo, congiuntamente all'iniziativa 1.2 del PNRR *"Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud"*, di portare il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in cloud entro il 2026.

2 La Strategia *Cloud* Italia contiene gli indirizzi per la migrazione verso il *cloud* qualificato della Pubblica Amministrazione. È stata pubblicata nel settembre del 2021 e realizzata dal Dipartimento per la trasformazione digitale e dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. La strategia risponde a tre sfide principali: assicurare l'autonomia tecnologica del Paese, garantire il controllo sui dati e aumentare la resilienza dei servizi digitali. In coerenza con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il documento traccia un percorso definito per accompagnare circa il 75% delle PA italiane nella migrazione dei dati e degli applicativi informatici verso un ambiente cloud qualificato.
Mediante l'approccio *cloud first*, si vuole guidare e favorire l'adozione sicura, controllata e completa delle tecnologie cloud da parte del settore pubblico, in linea con i principi di tutela della *privacy* e con le raccomandazioni delle istituzioni europee e nazionali. In tal modo, le infrastrutture digitali saranno più affidabili e sicure e la pubblica amministrazione potrà rispondere in maniera organizzata agli attacchi informatici, garantendo continuità e qualità nella fruizione di dati e servizi.

In tale contesto, l'accesso ai finanziamenti previsti dall'Avviso 1.1 del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD) – "Infrastrutture Digitali" – è stato interpretato dall'Autorità come il risultato di una consapevole strategia "*win-win*", piuttosto che un semplice finanziamento "a pioggia". L'adesione al bando è stata colta come un'occasione irripetibile per effettuare un *upgrade* radicale dell'infrastruttura di erogazione dei servizi all'utenza: alla data di redazione della presente relazione, la fase di asseverazione del progetto da parte delle autorità competenti si è conclusa con esito positivo, certificando la bontà del percorso tecnico e amministrativo seguito ed è attualmente in corso la richiesta per l'erogazione del finanziamento complessivo, pari a poco più di 2,2 milioni di euro. Tale stanziamento, lungi dall'essere un semplice riconoscimento formale, rappresenta il coronamento di una politica di investimento lungimirante, che dota l'Autorità - e di riflesso il Paese - di una piattaforma per i contratti pubblici moderna, sicura e pronta a sostenere le prossime sfide della digitalizzazione.

18.3.2. L'attenzione alla *cybersecurity*

Nel corso del 2025, l'Autorità ha impresso una decisa accelerazione al consolidamento della propria resilienza cibernetica, operando un passaggio fondamentale da un approccio basato sulla sola conformità normativa a un modello di sicurezza proattiva. Tale percorso ha trovato il suo fulcro operativo all'inizio dell'anno con l'istituzione di un Centro di Competenza interno sulla Cybersicurezza, c.d. Gruppo Sicurezza IT.

Questa struttura, trasversale ai diversi uffici IT dell'Autorità, nasce con l'obiettivo di presidiare con competenza specialistica i complessi adempimenti imposti dalle normative di settore e di agire come motore di innovazione per la protezione degli *asset* strategici, garantendo una visione d'insieme sulle minacce e la diffusione di una solida cultura della sicurezza interna. Le prime aree su cui si è concentrato il Gruppo Sicurezza hanno riguardato la *compliance* normativa alla direttiva europea NIS2[3], la revisione del *framework* documentale di *policy* e procedure, la definizione ed attuazione di un processo strutturato di gestione delle vulnerabilità di prodotto, l'applicazione dei protocolli di notifica obbligatoria verso il CSIRT Italia[4] nel rispetto delle tempistiche stringenti imposte dalla normativa, l'integrazione nei sistemi di difesa perimetrale degli indicatori di compromissione provenienti da flussi informativi governativi e tecnologici per elevare le capacità di rilevamento delle minacce.

L'assetto organizzativo così delineato ha permesso ad ANAC di gestire con tempestività gli obblighi derivanti dal recepimento della direttiva europea NIS2, attuata con il decreto legislativo n. 138/2024. L'Autorità, individuata dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) quale "Soggetto Essenziale", ha provveduto, entro le scadenze previste, alla registrazione sul portale servizi di ACN, alla comunicazione del patrimonio informativo (*asset* digitali, domini e spazi IP) e alla designazione formale del Referente CSIRT e dei suoi sostituti, figure chiave per assicurare un'interazione costante e immediata con lo CSIRT Italia nella gestione e notifica degli incidenti informatici.

Nel corso dell'anno, è proseguita l'interazione costante con ACN nell'ambito degli interventi volti ad effettuare un *assesment* della capacità *cyber* e definire un piano di miglioramento, erogati nell'ambito dell'Avviso pubblico 7/2023 (finanziato dal PNRR M1C1 I1.5).

Parallelamente, ANAC è risultata assegnataria di un finanziamento di 2,5 milioni di euro nell'ambito della "Misura #55" della Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026 i cui interventi, coordinati sempre dall'ACN, mirano a promuovere la digitalizzazione e l'innovazione, nonché rafforzare la sicurezza nella pubblica amministrazione. Tale investimento consentirà l'avvio di interventi strutturali di potenziamento della sicurezza dell'Autorità, attraverso l'acquisizione di strumenti, tecnologie e servizi specialistici a supporto.

In conclusione, l'azione di ANAC nel 2025 dimostra come la cybersicurezza sia stata assunta come priorità strategica di vertice. L'integrazione tra la nuova *governance* interna, la piena conformità ai dettami della NIS2 e l'attuazione della Strategia Nazionale posiziona l'Autorità come un modello di resilienza per la pubblica amministrazione, a tutela della legalità e della fiducia dei cittadini e delle imprese nelle istituzioni digitali.

---

3 La direttiva n. 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148, nota anche come NIS2 innalza il livello comune di ambizione dell'UE in materia di cibersicurezza, attraverso un ambito di applicazione più ampio, norme più chiare e strumenti di vigilanza più solidi. Essa impone agli Stati membri di rafforzare le loro capacità in materia di cibersicurezza, introducendo nel contempo misure di gestione dei rischi e obblighi di segnalazione ai soggetti di un maggior numero di settori e stabilendo norme per la cooperazione, la condivisione delle informazioni, la vigilanza e l'applicazione delle misure di cibersicurezza.

4 Il CSIRT Italia (*Computer Security Incident Response Team*) è la struttura nazionale, istituita presso l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), responsabile della prevenzione, gestione e risposta agli incidenti informatici e alle minacce cibernetiche. Rappresenta il punto unico di contatto per le segnalazioni di attacchi, proteggendo le infrastrutture critiche e la sicurezza del Paese.

18.3.3. La formazione obbligatoria su consapevolezza digitale e intelligenza artificiale

Nel corso del 2025, l'Autorità ha portato a compimento e ulteriormente sviluppato un ambizioso programma di formazione obbligatoria destinato al personale dell'Autorità, interamente progettato ed erogato dalle risorse interne, senza alcun onere economico aggiuntivo per l'amministrazione. Tale iniziativa rappresenta un esempio virtuoso di valorizzazione delle competenze interne e di ottimizzazione delle risorse disponibili nel contesto della pubblica amministrazione.

L'attività formativa si è articolata secondo una cadenza settimanale regolare, con sessioni programmate ogni giovedì, consentendo così una pianificazione efficace che ha minimizzato l'impatto sulle ordinarie attività lavorative dei partecipanti. Il programma complessivo si è sviluppato lungo due distinti percorsi formativi sequenziali, concepiti per costruire progressivamente un solido bagaglio di competenze digitali.

Il primo filone, denominato "Igiene Digitale e Sicurezza Informatica", avviato nell'ultimo trimestre del 2024, si è concluso nella prima parte dell'anno 2025. Questo percorso ha affrontato tematiche di fondamentale importanza strategica, poiché l'"igiene" dei comportamenti digitali costituisce, oggi, il primo e più efficace presidio a tutela della sicurezza informatica dell'organizzazione. Il corso ha trattato la consapevolezza nell'utilizzo quotidiano dei sistemi informativi, le *best practice*s per la protezione dei dati personali e istituzionali, il riconoscimento delle principali minacce informatiche (*phishing, social engineering, malware*) e le nozioni introduttive relative all'intelligenza artificiale. La formazione ha coinvolto complessivamente 175 dipendenti dell'Autorità, diffondendo quella cultura della prevenzione che rappresenta l'elemento cardine di qualsiasi strategia di *cybersecurity*.

A partire dalla fine del mese di maggio 2025, visto il successo riscontrato e la calorosa accoglienza riservata dal personale alla prima iniziativa, è stato avviato il secondo filone formativo, dedicato all'approfondimento dello strumento dell'intelligenza artificiale (IA) e alle tecniche di *prompt engineering*. Quest'ultima disciplina, lungi dall'essere una mera competenza tecnica, si configura sempre più come una vera e propria *soft skill* trasversale, indispensabile per qualsiasi professionista che intenda interagire efficacemente con i sistemi di IA generativa. Questo percorso, che coinvolge 244 dipendenti, fornisce competenze operative immediatamente spendibili, illustrando metodologie per l'interazione efficace con i modelli linguistici di ultima generazione, strategie di ottimizzazione delle interrogazioni e parametri per la valutazione critica degli *output* generati.

Il gradimento manifestato dal personale testimonia la crescente consapevolezza dell'importanza delle competenze digitali nel contesto lavorativo contemporaneo e conferma la validità della scelta strategica di investire nella formazione interna. L'iniziativa ha contribuito a creare un clima di collaborazione e condivisione delle conoscenze, rafforzando il senso di appartenenza alla comunità professionale di ANAC. Nuovi corsi e laboratori sono in fase di progettazione, per fornire al personale gli strumenti di conoscenza per affrontare le sfide professionali dei prossimi anni.

18.4. LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2025-2027 (PTPCT 2025) è stato adottato nella seduta del Consiglio dell'Autorità del 30 gennaio 2025 e posto in consultazione fino al 28 febbraio 2025, al fine di acquisire eventuali suggerimenti ed osservazioni da parte degli *stakeholders* interni ed esterni. A seguito della chiusura della consultazione si è proceduto ad un aggiornamento del documento, recependo il nuovo stato di attuazione delle misure nel frattempo raggiunto.

Il Piano si colloca in una linea di continuità con le precedenti edizioni, risultando così strutturato:

- parte prima, contenente la premessa generale del documento, a sua volta articolata in un approfondimento sulla configurazione e sulla struttura dell'amministrazione e in una sezione specifica avente ad oggetto le modalità di svolgimento del processo di gestione del rischio;
- parte seconda, concernente la programmazione delle misure di carattere generale;
- parte terza, dedicata alle misure in materia di trasparenza.

Le parti seconda e terza hanno concorso insieme all'attuazione di una efficiente strategia amministrativa di prevenzione. Nell'ottica di potenziare l'efficacia sostanziale delle misure garantendo che le stesse costituissero

una rappresentazione realistica e aggiornata dei processi, dei rischi e delle azioni a presidio riferibili a ciascun ufficio, sono state revisionate le mappature dei procedimenti amministrativi e dei processi rientranti nelle competenze dei vari uffici di ANAC. Tale azione è risultata ancor più necessaria nell'annualità in parola, in ragione del profondo processo di riorganizzazione che ha interessato gli uffici dell'Autorità sul finire dell'anno 2024.

Come di consueto, il PTPCT 2025 è stato sottoposto ad un monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione delle misure astrattamente progettate nel PTPCT 2025-2027, i cui risultati sono stati riassunti anche nella Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, per l'anno 2025, pubblicata sul sito *web* istituzionale di ANAC.

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure in materia di trasparenza, i flussi relativi alla pubblicazione dei dati previsti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 33/2013[5] sono stati riportati nella tabella contenuta nell'Allegato 5 del PTPCT 2025. Sulla completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni pubblicate nella sezione *"Amministrazione trasparente"* sono stati condotti i consueti monitoraggi.

L'Allegato 5 è stato aggiornato per adeguarne i contenuti alla nuova denominazione degli uffici responsabili dell'elaborazione e trasmissione delle informazioni, conseguente al processo di riorganizzazione, nonché alle indicazioni dell'Allegato 9 al PNA 2022. Tale documento era già stato integrato nell'annualità precedente in conformità al decreto legislativo n. 36/2023[6], che ha modificato i flussi relativi alla sottosezione *"Bandi di gara e contratti"*, anche alla luce della delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023. Quest'ultima ha individuato i dati e le informazioni concernenti la programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché le procedure dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo n. 33/2013.

In sede di attestazione sugli obblighi di pubblicazione, l'esperto per la valutazione delle *performance* ha certificato, da un lato, l'esistenza delle necessarie misure organizzative adottate dall'Autorità per assicurare il corretto funzionamento dei flussi informativi nella sezione *"Amministrazione trasparente"* e, dall'altro, la veridicità e attendibilità, alla data dell'attestazione, delle informazioni riportate nella scheda di verifica, rispetto ai dati pubblicati sul sito istituzionale.

Nel corso del 2025 sono pervenute n. 14 richieste di accesso civico generalizzato, riferite a diversi settori, di contenuto eterogeneo (cfr. Registro degli accessi), nonché n. 2 istanze di accesso civico "semplice".

18.5. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E LE RISORSE UMANE

18.5.1. Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità

Nel corso del 2024, l'Autorità aveva provveduto ad una complessiva revisione della propria struttura organizzativa, al fine di renderla aderente all'ampliamento delle attribuzioni istituzionali e delle prerogative conferite all'Autorità derivanti dalle modifiche normative frattanto intervenute, tra cui si segnalano in particolare: il decreto legislativo n. 36/2023, che ha rafforzato le prerogative istituzionali di ANAC sotto diversi profili; il decreto legislativo n. 24/2023[7], volto a recepire la direttiva (UE) 2019/1937 sulla protezione dei *whistleblowers*, che ha potenziato in modo rilevante il ruolo dell'Autorità sia in ambito regolatorio sia in quello di vigilanza; il decreto legislativo n. 201/2022[8], relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che ha assegnato nuove competenze ad ANAC.

L'Autorità ha pertanto adottato la delibera n. 398 del 24 luglio 2024, di modifica al Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, riservandosi peraltro la possibilità di prevedere successivamente eventuali perfezionamenti alla propria struttura, in un'ottica di costante e dinamico adeguamento delle strutture e delle risorse alle proprie finalità istituzionali e alla propria attività nei settori strategici di competenza.

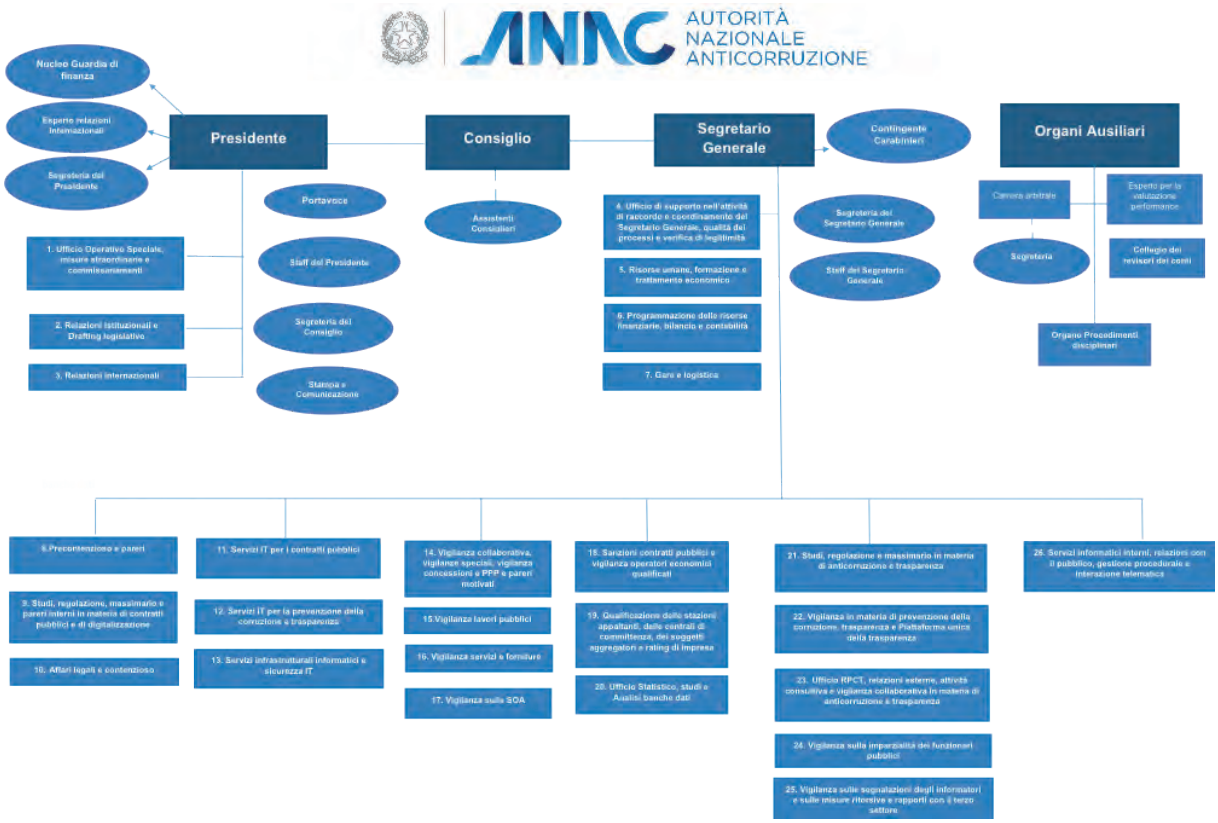
5 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".*
6 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".*
7 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali".*
8 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".*

A questi fini, nel corso del 2025 si è svolta una ricognizione dell'andamento dei diversi uffici per valutare l'esigenza di perfezionamenti del proprio assetto organizzativo, all'esito della quale, pur confermando la struttura complessiva delineata con la precedente e più ampia riorganizzazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno apportare alcune ulteriori modifiche per assicurare una razionalizzazione delle competenze e delle responsabilità, nonché un efficientamento delle risorse disponibili.

La conseguente proposta di modifica dell'assetto organizzativo dell'Autorità è stata oggetto di informativa nei confronti delle rappresentanze sindacali e il processo di revisione si è concluso con l'adozione della delibera n. 398 del 30 luglio 2025, recante *Modifiche al Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.*

Per effetto di tale riorganizzazione, l'attuale assetto organizzativo dell'Autorità è quello che risulta dalla figura 18.6 e mira a garantire la piena efficienza dell'Autorità nel perseguire il proprio ruolo istituzionale, adattandosi ai più recenti sviluppi normativi e consolidando la propria azione nei settori strategici di competenza.

Figura 18.6 | Organigramma ANAC



Fonte ANAC

18.5.2. Le procedure di assunzione

La dotazione organica di ANAC, inizialmente determinata dal decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° febbraio 2016 con un totale complessivo di 350 risorse (n. 1 dirigente di I fascia ad esaurimento; n. 35 dirigenti di II fascia; n. 207 funzionari; n. 107 operativi) è stata successivamente ampliata per opera dell'articolo 45 della legge n. 238/2021[9]. Tale norma ha previsto un incremento della dotazione organica di ANAC nel numero massimo di n. 28 unità aggiuntive, di cui n. 25 con la qualifica di funzionario e n. 3 con la qualifica di impiegato, tutte da inquadrare nel livello iniziale della qualifica di riferimento. Ciò ai fini del rafforzamento dei compiti istituzionali di ANAC, in particolare in relazione agli obiettivi fissati dal PNRR riguardanti la digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Alla luce di tale disposizione legislativa, la dotazione organica di ANAC, è stata modificata con delibera n. 532 del 16 novembre 2022 con il passaggio da un totale complessivo di n. 350 unità a n. 378 unità, così suddivise: n. 1 dirigente di I fascia ad esaurimento; n. 35 dirigenti di II fascia; n. 232 funzionari; n. 109 operativi; n. 1 esecutivo.

Un'ulteriore modifica alla dotazione organica di ANAC è stata disposta dal decreto legislativo n. 24/2023. Nello specifico l'articolo 11 di tale decreto ha disposto l'integrazione della dotazione organica di ANAC, a decorrere dal 30 marzo 2023 (data di entrata in vigore della norma), con un incremento complessivo di n. 22 unità di personale, di cui n.18 unità del ruolo dei funzionari e n. 4 unità del ruolo degli operativi, tutte da inquadrare al livello iniziale delle rispettive fasce retributive.

In conseguenza di questa disposizione, con delibera n. 478 del 20 luglio 2023, la dotazione organica del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità, è stata formalmente rideterminata in complessive n. 400 unità, articolate come segue.

Tabella 18.7 | Dotazione organica di ANAC

Dotazione organica ANAC	Numero di risorse
Dirigenti di II fascia	36
Funzionari	250
Operativi	113
Esecutivi	1
Totale	**400**

Con riferimento alle assunzioni che si sono tenute nel 2025, si segnala che, in esito alla definizione della procedura concorsuale, per titoli ed esami, per il reclutamento a tempo pieno e indeterminato di n. 1 unità di personale nella qualifica di impiegato in prova con profilo di giornalista, nel ruolo della carriera operativa, a seguito dell'approvazione della graduatoria da parte del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 6 novembre 2024, con provvedimento del Segretario generale è stato nominato il vincitore e si è proceduto alla relativa assunzione in data 3 febbraio 2025.

Nel corso del 2025 sono state espletate, altresì, le prove scritte del concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di quattro unità di personale nella qualifica di dirigente in prova con profilo giuridico-amministrativo, nel ruolo della carriera direttiva dei dirigenti (Bando di concorso pubblicato sul Portale "inPA" il 16 settembre 2024). La procedura concorsuale è attualmente in fase di svolgimento.

Tali procedure concorsuali testimoniano l'impegno dell'Autorità nell'incrementare e rafforzare il proprio organico con profili specialistici diretti a sostenere le crescenti esigenze operative, specie quelle legate agli interventi previsti dal PNRR e all'applicazione della normativa sul *whistleblowing*.

9 Legge 23 dicembre 2021, n. 238, *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020".*

GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA

TIBURTINI
CASA EDITRICE TIPOGRAFICA



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Via Marco Minghetti 10, 00187 Roma www.anticorruzione.it