



Il Presidente

...omissis...

Fascicolo ANAC n. 85/2025

Oggetto: Richiesta di parere avanzata dal Presidente del Consiglio di amministrazione di ...omissis... in merito ai contenuti dei patti d'integrità.

In riferimento alla questione sottoposta all'esame della scrivente Autorità con nota acquisita al prot. ANAC n. 137966 del 25 novembre 2024 - avente ad oggetto la verifica in ordine alla legittimità di una clausola da inserire nei patti d'integrità - si rappresenta quanto segue.

L'Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro ...omissis... è stata istituita con l.r. n. 29 del 29 giugno 2018, quale ente strumentale regionale con il compito, tra gli altri, di garantire il raccordo con l'ANPAL di cui all'art. 4 d.lgs. n. 150/2015 gestendo il sistema informativo regionale del lavoro in raccordo con il sistema nazionale. L'ente è preposto alla promozione dei servizi pubblici per il lavoro, con particolare riguardo all'incontro tra domanda ed offerta. A tal fine è stato attivato a livello regionale il portale "Lavoroxte", sul quale vengono rese note le proposte di lavoro da parte di soggetti privati ed è consentito ai cittadini di inviare la propria candidatura. Accedendo al sistema informatico, i cittadini hanno altresì la facoltà di inoltrare la propria dichiarazione di disponibilità al lavoro affinché la rete regionale dei servizi per le politiche attive del lavoro - composta da ARPAL ...omissis..., centri per l'impiego e soggetti privati accreditati - fornisca il supporto necessario per la ricerca di un'occupazione adeguata.

In sintesi, la Regione, per il tramite di ARPAL, mette a disposizione dei cittadini e delle imprese un sistema di ricerca e selezione del personale volto ad agevolare le assunzioni e ad innalzare il livello occupazionale sul territorio. Tale servizio si affianca a quello svolto dalle agenzie private di ricerca del personale e dalle aziende in forma diretta. Quest'ultime, quindi, possono scegliere, in base alle proprie esigenze ed alle proprie valutazioni, di utilizzare il servizio pubblico o, al contrario, provvedere con altri mezzi e strumenti alla soddisfazione del proprio fabbisogno di personale.

L'art. 1, comma 17, l. n. 190/2012 prevede che *"le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere d'invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti d'integrità costituisce causa di esclusione dalla gara"*. Il d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020, ha inserito nel D. Lgs. 159/2011, cd. Codice antimafia, l'art. 83-bis, che, al comma 3, statuisce *"le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere d'invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto"*.

Come evidenziato da A.N.AC. nella delibera n. 1120 del 22 dicembre 2020, le norme innanzi richiamate presentano modalità operative differenti, trattandosi nel primo caso di una previsione facoltativa nell'ambito delle disposizioni volte alla prevenzione e alla repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, mentre la seconda si inserisce nell'ambito della normativa volta alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, introducendo una previsione obbligatoria.



Sia la giurisprudenza nazionale (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 31 agosto 2015 n. 4042) che quella comunitaria (cfr. Corte di Giustizia europea del 22 ottobre 2015 nella causa C-425/14) hanno rilevato la necessità che gli impegni assunti nei protocolli e negli accordi in questione non debbano eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, conformemente al principio di proporzionalità.

Ciò in quanto la sottoscrizione dei protocolli di legalità estende gli obblighi degli operatori economici nei confronti della stazione appaltante da un duplice punto di vista, ossia temporale, nella misura in cui gli impegni assumono rilevanza sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto, e contenutistico, laddove si richiede all'impresa di impegnarsi, non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 5 febbraio 2018, n. 722).

In merito ai contenuti dei patti in esame, invece, giova richiamare la pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione V, 26 ottobre 2020, n. 6458 ove è stato chiarito che le clausole del patto etico e di integrità sono idonee a rafforzare gli oneri informativi già gravanti sui concorrenti in virtù delle disposizioni di legge che impongono, per come costantemente interpretate dalla giurisprudenza amministrativa, di informare la stazione appaltante di ogni fatto, specie se di rilevanza penale, in grado di incidere sulla valutazione di integrità ed affidabilità del concorrente dovuta in sede di verifica dei requisiti di partecipazione.

Alla luce di quanto sopra esposto, le stazioni appaltanti possono legittimamente inserire nei patti d'integrità clausole che osservino i seguenti requisiti:

- potenziamento di un obbligo normativo preesistente (requisito del presupposto normativo);
- idoneità ad evitare illeciti condizionamenti nelle procedure di gara e, più in generale, a prevenire rischi corruttivi (requisito funzionale);
- non eccedenza rispetto alle finalità di prevenzione della corruzione e di trasparenza (requisito di proporzionalità).

Orbene, nel caso di specie si ritiene che la clausola elaborata da ARPAL ...*omissis*... ("Con l'accettazione e la sottoscrizione del Patto di integrità, l'Operatore Economico si impegna: ...*omissis*... - in caso di reclutamento di risorse umane da impiegare nell'esecuzione del contratto di appalto o della convenzione di sovvenzione o dell'accordo di collaborazione in esecuzione dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017, a comunicare il relativo fabbisogno, ai soli fini di trasparenza e pubblicità, a un Centro per l'impiego di ARPAL Puglia, affinché la selezione delle risorse umane venga pubblicata sul portale "Lavoroxte". L'accertamento del mancato rispetto da parte dell'Operatore economico anche di uno solo degli obblighi indicati all'art. 2 del presente Patto di integrità, che avverrà all'esito di un contraddittorio con l'Operatore medesimo, potrà comportare l'applicazione, anche in via cumulativa, delle seguenti sanzioni, fatte salve specifiche ulteriori previsioni di legge: a. revoca dell'aggiudicazione ed escussione della cauzione, se la violazione è accertata nella fase successiva all'aggiudicazione dell'appalto, ma precedente alla stipula del contratto; b. risoluzione del contratto ed escussione della cauzione definitiva, se la violazione è accertata nella fase di esecuzione dell'appalto. Resta ferma la facoltà per l'ARPAL ...*omissis*... di non avvalersi della risoluzione del contratto qualora lo ritenga pregiudizievole per gli interessi pubblici sottesi al contratto. Sono fatti salvi, in ogni caso, l'eventuale diritto al risarcimento del danno e l'applicazione di eventuali penali") non sia conforme ai requisiti di ammissibilità innanzi descritti.

In primo luogo, preme rilevare che le imprese in fase di reclutamento del personale non sono tenute per legge a richiedere il supporto dei centri per l'impiego, con la conseguenza che un impegno del tenore di quello formulato dall'ente si tradurrebbe, di fatto, in una limitazione all'iniziativa economica privata, sprovvista di base normativa.



Quanto, invece, alla finalità perseguita dalla clausola, non si rileva un effetto utile (sia esso diretto o indiretto) per il sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza nell'abito dei contratti pubblici. Più specificamente, la comunicazione del fabbisogno di personale e la pubblicazione della relativa offerta di lavoro sul portale regionale si collocano tra le iniziative di politica attiva per l'occupazione, che favoriscono l'inserimento nel mercato del lavoro e che richiedono la partecipazione attiva delle persone che ne usufruiscono. Le stesse, tuttavia, non appaiono di per sé funzionali a garantire una corretta esecuzione dell'appalto. Ne deriva che la clausola proposta si presenta come del tutto eccedente la *ratio* dei patti d'integrità e, pertanto, non ammissibile in base alla disciplina di riferimento.

Gli artt. 55 e ss. del Codice del terzo settore prevedono che le amministrazioni possano adottare strumenti di collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale nel rispetto dei principi di cui alla l. n. 241/1990, quali, in particolare, quelli di *"pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse, di cui all'art. 6-bis della predetta legge"* (cfr. Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lgs. n. 117/2017 (Codice del terzo settore).

In merito, l'art. 6 d.lgs. n. 36/2023 - dopo aver stabilito che *"In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato"* - chiarisce che *"Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017"*, ivi compresi quelli regolati dagli artt. 55 e ss. del Codice del terzo settore (sulla ratio della norma, si rinvia ai chiarimenti contenuti nella Relazione Illustrativa del d.lgs. 36/2023). Tale espressa statuizione induce ad escludere che i patti d'integrità possano trovare applicazione nei rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore nell'ambito degli istituti disciplinati dal Titolo VII del d.lgs. 117/2017, essendo quest'ultimi esclusi dal campo di applicazione del codice dei contratti pubblici.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 22 gennaio 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente