

## **Alta sorveglianza del Presidente dell'Anac sulle procedure della ricostruzione pubblica post sisma Italia Centrale**

### **Sintesi attività I° semestre 2022**

La presente relazione è stata predisposta quale strumento di rendicontazione dell'attività svolta dall'Unità Operativa Speciale (UOS) ai sensi dell'art. 32, d.l. 189/2016, ed è stata posta all'attenzione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 2 novembre 2022, che ne ha disposto la pubblicazione sul sito istituzionale.

Scopo della relazione è fornire un quadro riepilogativo delle procedure sottoposte a verifica preventiva nel periodo di riferimento.

A tal fine, nella relazione vengono brevemente descritte le modalità di svolgimento delle verifiche e dei risultati conseguiti, segue l'esposizione sintetica dei dati relativi alle procedure sottoposte a vigilanza preventiva dalla stipula del primo protocollo di alta sorveglianza del Presidente e alcuni dati riepilogativi riferiti alle attività svolte nel I° semestre 2022.

#### **1. Descrizione delle attività**

L'attività è consistita, secondo quanto previsto dal vigente Accordo di alta sorveglianza del 2 febbraio 2021, divenuto efficace il successivo 12 febbraio, nell'esame preliminare degli atti inerenti le seguenti fasi dell'affidamento:

- indizione della procedura;
- nomina della commissione giudicatrice;
- aggiudicazione;
- vicende della fase esecutiva (in particolare, varianti, modifiche e risoluzioni contrattuali).

Per ciascuna fase, il soggetto attuatore/stazione appaltante ha predisposto e inviato al Presidente dell'Autorità, tramite gli Uffici Speciali della Ricostruzione (USR), la documentazione in bozza prima della sua adozione. A seguito dell'esame da parte della UOS, è stato emesso un parere in taluni casi favorevole, in altri contenente rilievi sotto il profilo della legittimità e/o opportunità. Per questi ultimi, salvo correzioni e adeguamenti che si è richiesto al soggetto attuatore di apportate autonomamente, la UOS ha valutato il riscontro/controdeduzioni fornite. All'esito dell'interlocazione sulle questioni segnalate, il parere definitivo è stato favorevole, in caso di superamento delle criticità, oppure con presa d'atto della motivazione addotta dalla SA per lo scostamento dal parere stesso.



Ferma restando l'autonoma responsabilità della SA, l'attività è stata orientata a fornire assistenza e supporto al fine di migliorare la qualità delle procedure, così da renderle pienamente trasparenti e conformi alla normativa attraverso verifiche tese ad intercettare e superare elementi di rischio con riferimento, in particolare, a:

- carenze ed errori formali o sostanziali sugli atti;
- procedure scelte per l'affidamento del contratto;
- corretta applicazione della normativa generale sui contratti pubblici e speciale sulla ricostruzione post sisma, anche in relazione alle ordinanze adottate dal Commissario ai sensi dell'art. 2, d.l. 189/2016 e dell'art. 11, d.l. 76/2020;
- elementi meritevoli di approfondimento istruttorio con riferimento, fra l'altro, a eventuali conflitti di interesse o possibili motivi ostativi riguardanti l'incarico/ruolo ricoperto dai soggetti pubblici intervenuti nella procedura (Rup, commissari di gara, ecc.);
- criticità riguardanti il possesso dei requisiti di moralità e capacità economico finanziaria e tecnico professionale degli operatori economici aggiudicatari.

Gli esiti dell'attività di verifica della UOS sono espressi nei pareri preventivi indirizzati all'USR competente, il quale provvede all'inoltro degli stessi ai soggetti attuatori di riferimento.

Dall'inizio della collaborazione fino al 30 giugno 2022, la UOS ha verificato un totale di **740 diverse procedure di affidamento, oltre una ogni due giorni lavorativi, per un valore complessivo di oltre 320 milioni di euro, emanando quasi 2.500 pareri (in media due pe giorno lavorativo).**

TABELLA 1. VERIFICHE UOS – DATI COMPLESIVI DAL 2016 al 30 giugno 2022					
Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri n.	Valore procedure
	Dal	Al			
Sisma 2016	28/12/2016	In corso	740	2.474	€ 326.882.323,41

**Nel periodo 1° gennaio 2021-30 giugno 2022, caratterizzato dalla vigenza del nuovo protocollo di alta sorveglianza e da una forte crescita delle procedure sottoposte a controllo preventivo, sono state esaminate un totale di 299 procedure (quasi 1 per giorno lavorativo) ed emessi 1.233 pareri (quasi 4 per giorno lavorativo).**

Le attività sono state sviluppate con rigorosi controlli nell'ottica della fattiva collaborazione, essendo ampiamente condivisi i suoi macro obiettivi, evitando quindi inutili aggravii burocratici.

Tra gli effetti reali conseguiti vi è il processo di apprendimento e miglioramento dell'azione amministrativa di soggetti attuatori e stazioni appaltanti, e un sensibile risparmio di tempo nella realizzazione delle opere e della conseguente significativa minore probabilità di sviluppo del contenzioso amministrativo o di criticità nella determinante fase di esecuzione.



A tale ultimo riguardo, si segnala che sono noti alla UOS **solo 10 casi di contenzioso sul totale delle 740 procedure (uno ogni 74 procedure)** complessivamente esaminate fino al 30 giugno 2022. Di questi contenziosi, per 9 è noto l'esito (in primo o secondo grado), con 7 casi favorevoli alla stazione appaltante e 2 sfavorevoli.

La gran parte del contenzioso ha tuttavia riguardato profili estranei agli aspetti trattati dalla UOS nei propri pareri.

È possibile quindi affermare che l'alta sorveglianza del Presidente effettuata avvalendosi dell'UOS ha sicuramente avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale. Infatti, dei **pochissimi contenziosi emersi, circa l'80% si è risolto positivamente per la stazione appaltante. Le procedure che hanno visto soccombere la stazione appaltante sono soltanto 2, lo 0,27% del totale delle procedure vigilate fino al 30 giugno 2022.**

\*\*\*\*

Nel corso del 1° semestre 2022, la UOS e la Struttura Commissariale hanno lavorato congiuntamente per definire documenti di gara-tipo e metodi di autovalutazione degli atti di gara da parte dei soggetti attuatori, quali ulteriori strumenti a supporto per l'espletamento delle procedure di affidamento.

Sono stati redatti degli **schemi-tipo per i servizi tecnici** (progettazione, supporto al Rup, ecc.) e **per i lavori da utilizzare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti**, ormai divenuti, come si vedrà nel seguito, i sistemi prevalenti di affidamento della ricostruzione in forza anche delle semplificazioni normative introdotte dal legislatore negli ultimi anni e all'impulso dato dal Commissario Straordinario tramite le ordinanze speciali adottate ai sensi dell'art. 11, d.l. 76/2020.

Per gli affidamenti diretti, **la UOS ha rielaborato e messo a disposizione dei soggetti attuatori la propria check list di controllo per consentire l'autovalutazione degli atti**, con il supporto e il coinvolgimento degliUSR. La check list ha scopo di guidare il soggetto attuatore a una più rapida e corretta compilazione della documentazione, così da innalzare ancor più la qualità delle procedure e dei lavori, con riduzione ulteriore dei tempi affidamento, ma anche di verifica della UOS, peraltro già contenuti in pochi giorni.

L'utilizzo della check list per gli affidamenti diretti rientra nell'ambito di un **procedimento di vigilanza collaborativa semplificato**, disciplinato da un apposito addendum all'Accordo di alta sorveglianza sottoscritto il 2 febbraio 2021, che consentirà alla UOS di concentrare le proprie verifiche sul controllo dei soggetti pubblici che intervengono nel procedimento di gara e degli operatori economici. Gli strumenti elaborati sono in corso di formalizzazione con il Commissario straordinario.

Si osservi che **metodi analoghi a quello adottato da anni dalla UOS sono in uso per altre situazioni di particolare rilevanza e complessità, come ad esempio il monitoraggio degli interventi PNRR.** In



questo ambito, il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato apposite linee guida per lo svolgimento dei controlli ([V. 1.0 agosto 2022](#)) a cura di soggetti attuatori, amministrazioni centrali titolari delle misure e/o Unità di Missione PNRR contenenti apposite check list finalizzate alla prevenzione, in particolare, di frodi e conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi (si veda [Circolare dell'11 agosto 2022, n. 30](#) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato Servizio Centrale per il PNRR, Uffici II-IV).

## 2. I dati del I° semestre 2022

Relativamente al I° semestre 2022, la UOS ha verificato **85 nuove procedure**, per quasi **80 milioni di euro di valore a base di gara** e un valore medio per singola procedura di circa 917.000 euro, adottando complessivi **319 pareri**, **senza registrare casi di contenzioso**.

Dei 319 pareri rilasciati, il 45% ha riguardato la Regione Marche, il 23% il Lazio, il 18,5% l'Abruzzo e il 13,5% l'Umbria.

TABELLA 2. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA VERIFICHE I SEM 2022			
Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr.*	Valore Stimato Opere*
Abruzzo	12	57	€ 6.617.194,01
Lazio	23	73	€ 21.167.386,31
Marche	38	144	€ 31.126.004,57
Umbria	12	44	€ 19.088.891,29
Comm. Straordinario Ordin. Speciale	-	1	-
<b>TOTALI</b>	<b>85</b>	<b>319</b>	<b>€ 77.999.476,18</b>

\* Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzione ed escluse comunicazioni varie e solleciti.  
\* Riferito ai al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate I° semestre 2022.

Particolarmente intensa è stata l'attività di valutazione dei riscontri sui pareri resi (111, pari al 35% del totale dei pareri rilasciati) e degli atti di indizione delle procedure, che ha assorbito circa il 25% dei pareri. Seguono le aggiudicazioni, che hanno riguardato il 18% dei pareri resi, le varianti (5% circa) e i provvedimenti di nomina delle commissioni giudicatrici (4%).

TABELLA 3. PARERI EMESSI I SEM. 2022	
Tema parere	Pareri emessi <sup>1</sup> n.
Aggiudicazioni	57
Atti di indizione procedure <sup>2</sup>	79
Atti di indizione procedure e affidamenti <sup>3</sup>	19
Commissioni	13



Revoche/Annullamenti/Risoluzioni/Sospensioni	5
Richieste altri pareri e segnalazioni	9
Riscontri	111
Varianti	18
Report e Ord. Speciali	8
<b>TOTALI</b>	<b>319</b>

<sup>1</sup> Esclusi comunicazioni varie e solleciti.

<sup>2</sup> Comprensivo delle verifiche sugli atti nuovi ed emendati.

<sup>3</sup> Trattasi di atti inerenti affidamenti diretti che includono le verifiche sull'aggiudicatario.

È utile evidenziare che la tipologia di opera maggiormente sottoposta a verifica risultano Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione (19 procedure, 22% del totale), seguono gli istituti scolastici ed educativi (13 procedure, 15% del totale) e le sedi comunali (11 procedure, 13% del totale).

TABELLA 4. INTERVENTI VERIFICATI I SEM. 2022			
Tipo intervento	Nuove procedure n.	Pareri emessi <sup>1</sup> n.	Valore stimato nuove procedure
Alloggi	7	39	€ 2.100.184,55
Altro	6	24	€ 1.879.227,50
Caserme	4	12	€ 4.387.891,28
Cimiteri	7	23	€ 3.309.197,63
Impianti sportivi	4	7	€ 3.755.528,35
Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione	19	51	€ 9.054.079,17
Luoghi di culto	3	11	€ 2.274.501,66
Monumenti, Musei, Edifici e Centri storici	6	21	€ 4.984.315,11
Palazzi Comunali e Municipi	11	37	€ 9.138.255,18
Scuole	13	62	€ 27.254.427,10
Strutture sanitarie	5	14	€ 9.861.868,65
Report e Ordinanze Speciali	-	18	-
<b>TOTALI</b>	<b>85</b>	<b>319</b>	<b>€ 77.999.476,18</b>

<sup>1</sup> Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti.

Ancora oggi la **molte delle procedure sottoposte a controllo preventivo riguardano i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria** (44 procedure, 52% del totale), tuttavia **l'affidamento dei lavori copre una quota rilevante, il 39% del totale** (33 procedure), mentre gli appalti integrati risultano del tutto marginali (utilizzati per sole 3 procedure).

TABELLA 5. TIPI DI AFFIDAMENTO VERIFICATI I SEM. 2022			
Tipo affidamento	Nuove Procedure n.	Pareri emessi <sup>1</sup> n.	Valore Stimato delle opere <sup>2</sup>



Appalto integrato	3	7	€ 13.181.361,19
Lavori	33	122	€ 49.734.280,12
Servizi e forniture	5	7	€ 766.226,87
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	44	164	€ 14.317.608,00
Report e Ord. Speciali	-	19	-
<b>TOTALI</b>	<b>85</b>	<b>319</b>	<b>€ 77.999.476,18</b>

<sup>1</sup> Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti.

<sup>2</sup> Riferito ai al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate I° semestre 2022.

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo sono stati affidati tramite **procedura negoziata**, con o senza manifestazione di interesse (39, **46% del totale**), seguono gli **affidamenti diretti** (28 procedure, **33% del totale**), mentre le **procedure aperte** hanno interessato 18 procedure, pari al **21% del totale**.

Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente 21, pari al 25% del totale, **nella gran parte dei casi (75%)**, quindi, **il criterio prescelto è stato quello del minor prezzo**.

Il **largo ricorso alle procedure non ordinarie (79% del totale, sommando procedure negoziate e affidamenti diretti)** si spiega in parte con il valore medio relativamente contenuto degli interventi, con **l'innalzamento delle soglie** per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate introdotto dai provvedimenti normativi degli ultimi anni e dalle **ordinanze speciali in deroga** adottate dal Commissario ai sensi dell'art. 11, d.l. 76/2020.

TABELLA 6. VERIFICHE SUGLI ATTI DI GARA I SEM. 2022				
Tipo procedura	Valore Stimato delle opere	Nuove Procedure n.	Tipo affidamento	Valore Stimato Opere*
Affidamento diretto	€ 6.767.638,15	28	Lavori	€ 3.139.166,93
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 3.393.489,50
			Servizi e Forniture	€ 234.981,72
Aperta - Minor prezzo	€ 3.691.693,61	4	Lavori	€ 3.201.970,53
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 489.723,08
Aperta – OEPV	€ 25.817.730,60	14	Lavori	€ 20.696.243,06
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 4.895.127,01
			Servizi e Forniture	€ 226.360,53
Negoziata - Minor prezzo	€ 30.518.549,96	32	Appalto integrato	€ 7.808.163,75
			Lavori	€ 19.988.133,99
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 2.417.367,60
			Servizi e Forniture	€ 304.884,62
Negoziata – OEPV	€ 11.203.863,86	7	Appalto integrato	€ 5.373.197,44
			Lavori	€ 2.708.765,61
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 3.121.900,81
<b>TOTALI</b>		<b>85</b>		<b>€ 77.999.476,18</b>

\* Riferito ai al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate I° semestre 2022