



DELIBERA N. 84

del 25 febbraio 2025

Oggetto

Indicazioni operative per il rafforzamento della strategia di prevenzione negli appalti indetti dai Commissari Straordinari del Governo e dai Soggetti Attuatori.

Visti

la legge, 23 agosto 1988, n. 400, “Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, che prevede la possibilità di nominare Commissari straordinari del Governo *“al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”*;

la legge 6 novembre 2012, n. 190, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” e ss.mm.ii;

la legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190;

il 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”;

il 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” e ss.mm.ii.;

l'aggiornamento 2023 al PNA 2022, adottato con delibera n. 605 del 19 dicembre 2023;

l'aggiornamento 2024 al PNA 2022, adottato con delibera n. 31 del 30 gennaio 2025;

Considerato

che in situazioni emergenziali i Commissari Straordinari del Governo operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici;

che nell'ambito dell'attività consultiva e di vigilanza dell'Autorità sono state talvolta rilevate criticità, in parte ricorrenti, nello svolgimento delle procedure di gara da parte dei Commissari Straordinari del Governo e dei relativi Soggetti Attuatori;

Ritenuto

necessario offrire ai summenzionati soggetti il pieno supporto di A.N.AC., anche mediante l'elaborazione di indicazioni puntuali per il potenziamento delle misure di prevenzione adottate nei rispettivi piani;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 25 febbraio 2025

adotta

la Delibera recante *“Indicazioni operative per il rafforzamento della strategia di prevenzione negli appalti indetti dai Commissari Straordinari del Governo e dai Soggetti Attuatori”*.

Premesse

Nell'[Aggiornamento 2017 al PNA](#) l'Autorità ha fornito prime indicazioni in merito alla pianificazione della strategia di prevenzione da parte dei Commissari Straordinari nominati dal Governo. Al riguardo, è stato preliminarmente evidenziato come tali organi straordinari presentino un elevato tasso di atipicità ed eterogeneità organizzativa e funzionale, tenuto conto che gli stessi sono individuati *“per esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali ovvero che*



agiscono in sostituzione di amministrazioni pubbliche ordinarie, a cui spesso sono attribuiti rilevanti poteri amministrativi nonché la gestione di ingenti risorse finanziarie". Pertanto, A.N.AC. si è impegnata a razionalizzare gli aspetti che connotano le strutture commissariali allo scopo di valorizzare i profili comuni considerati rilevanti ai fini del contrasto ai fenomeni corruttivi. In particolare, sono stati declinati alcuni eventi rischiosi attinenti alla nomina ed alle responsabilità dei Commissari, con indicazione delle possibili misure idonee a prevenirli. Con l'occasione, sono stati esaminati i compiti spettanti a quei soggetti esterni che il legislatore pone, sempre più frequentemente, a supporto del Commissario Straordinario, ivi compresi i Soggetti attuatori. Quest'ultimi, di norma, svolgono il ruolo di stazioni appaltanti e, di conseguenza, operano in un'area ad elevato rischio, tenuto conto delle molteplici deroghe che la normativa speciale concede alle gestioni commissariali allo scopo di ridurre le tempistiche di realizzazione degli interventi emergenziali, con inevitabile compressione degli adempimenti posti a garanzia del corretto svolgimento delle procedure.

A riprova della costante attualità del tema, giova rammentare che nell'ambito del [PNA 2022](#) sono state proposte alcune possibili misure di prevenzione cui le strutture commissariali possono far riferimento per il trattamento dei rischi corruttivi relativi all'area dei contratti pubblici.

Orbene, in continuità con gli indirizzi già espressi, l'Autorità intende promuovere ulteriormente la prevenzione ed il contrasto ai casi di *maladministration* che possono interessare sia i Commissari Straordinari del Governo che i relativi Soggetti attuatori, mediante l'indicazione di misure aggiuntive, individuate alla luce della recente esperienza maturata da A.N.AC. in sede di vigilanza collaborativa sulle procedure connesse alla realizzazione delle attività emergenziali come presidio di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle relative attività.

L'obiettivo è quello di assicurare che le esigenze di celerità e speditezza degli interventi di interesse generale, cui sono preposti gli organi straordinari in esame, siano adeguatamente temperate con quelle del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, avendo cura, in particolare, di evitare situazioni di conflitto d'interesse che possono arrecare gravi danni al bilancio pubblico.

Gli strumenti di prevenzione

La mappatura dei processi

In primo luogo, preme richiamare l'attenzione sulla mappatura dei processi riconducibili all'area dei contratti pubblici. Ciò in quanto solo un'analisi attenta e completa di quest'ultimi consente di individuare quelli più vulnerabili o, comunque, di presidiare tutte le attività di competenza degli enti con strumenti di prevenzione adeguati. Si suggerisce, quindi, di inserire all'interno del PIAO i processi svolti in deroga alla disciplina comune, secondo quanto previsto dalle ordinanze commissariali, affinché possano costituire l'unità di analisi per le fasi successive dell'identificazione dei rischi, della loro valutazione e del relativo trattamento. Ove possibile, è auspicabile che, alla luce dell'esperienza maturata dall'amministrazione comunale, si proceda ad una scomposizione dei processi in attività, avendo particolare riguardo a quelle che presentino elementi di eccezionalità rispetto alla normativa sugli appalti. Ed infatti, la circostanza che i processi e le attività "in deroga" rispondano ad una disciplina speciale non esime l'ente dall'assumere iniziative idonee a prevenire rischi corruttivi o di semplice *mala gestio*, ma anzi è opportuno che le misure di semplificazione adottate siano bilanciate dai presidi anticorrittivi necessari in modo da garantire ad ogni livello di regolamentazione il buon andamento e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Sul punto preme segnalare che in allegato all'Aggiornamento 2024 al PNA 2022 è stata pubblicata una mappatura-tipo dei processi riconducibili all'area di rischio "Contratti pubblici", generalmente svolti dai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti: tali contenuti costituiscono un modello di riferimento particolarmente utile ai fini sia del tracciamento di processi/attività sia delle analisi funzionali all'individuazione dei rischi corruttivi e al loro trattamento.

Identificazione e analisi dei rischi corruttivi

Come innanzi accennato, nell'esercizio dei poteri di Alta sorveglianza l'Autorità ha segnalato alcune problematiche emerse dalla verifica di atti e prassi invalse presso i Soggetti attuatori. Esse sono state attentamente vagliate e ricondotte ai seguenti rischi corruttivi, tendenzialmente comuni a tutti gli enti impegnati nella ricostruzione pubblica post sisma 2016:

- scelta dei commissari di gara tra soggetti esterni all'amministrazione in assenza di adeguata motivazione;
- autovalutazione dei conflitti d'interesse e dei requisiti di professionalità da parte del RUP o che rivesta, al contempo, la posizione di componente della commissione di gara;
- mancata sottoscrizione e/o protocollazione delle dichiarazioni di assenza dei conflitti d'interesse;
- verifica delle dichiarazioni sui conflitti d'interesse successivamente al conferimento dell'incarico di commissario di gara;
- riduzione o esclusione della garanzia provvisoria in assenza di motivazione o con motivazione insufficiente;
- divisione in lotti o mancata divisione in assenza di motivazione o con motivazione insufficiente;
- nomina del RUP privo di adeguati requisiti di professionalità richiesti dalla legge;
- proposta di nomina dei commissari di gara in assenza di autorizzazione ex art. 53 d.lgs. n. 165/2001;
- applicazione dell'art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001
- situazioni meritevoli di valutazione sotto il profilo del conflitto d'interesse non dichiarate da alcune figure della SA (es. RUP e commissari di gara);
- dipendenti preposti alle procedure di gara risultati coinvolti in procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Il trattamento dei rischi e la programmazione delle misure

L'Autorità ha già individuato nell'Aggiornamento 2023 al PNA 2022 le misure di prevenzione normalmente applicabili ai processi ricompresi nell'area dei contratti pubblici. Tuttavia, in questa sede si intende effettuare un ulteriore sforzo di dettaglio, con l'obiettivo di proporre misure specificamente calibrate sugli eventi rischiosi innanzi elencati e di elaborare un modello di programma per la loro corretta attuazione ed il relativo monitoraggio. Ciascun ente, poi, avrà cura di recepire le indicazioni considerate più confacenti alla propria realtà organizzativa ed alle proprie esigenze preventive.

Giova preliminarmente rilevare come molti degli eventi rischiosi identificati costituiscano una diretta conseguenza dell'inosservanza di limiti e condizioni posti dalle ordinanze commissariali. Si ritiene opportuno, dunque, che tali atti siano espressamente richiamati nella pianificazione delle misure e che, ove possibile, le amministrazioni si dotino di appositi regolamenti interni volti a disciplinare le procedure di affidamento in deroga maggiormente ricorrenti, in modo da formalizzare compiti e responsabilità di tutti i soggetti coinvolti. La programmazione della misura potrebbe essere articolata come segue:



TAB. N. 1

MISURA SPECIFICA	FASI TEMPI DI ATTUAZIONE	INDICATORE DI ATTUAZIONE	RISULTATO ATTESO	ESITI DEL MONITORAGGIO	RESPONSABILE DELLA MISURA
Osservanza delle circolari commissariali e di atti interni (circolari, regolamenti, ecc.) disciplinanti le procedure di gara	Misura attuata continuativamente	n. di procedure svolte in conformità agli atti di regolamentazione/ totale di procedure svolte	100%	(percentuale conseguita nel periodo di riferimento del monitoraggio)	(ad esempio, dirigente responsabile del settore gare, funzionario, ecc.)

Altra carenza rilevata in più occasioni da A.N.AC. nell'esercizio dei poteri di Alta sorveglianza riguarda la motivazione delle scelte assunte in diverse fasi della procedura (nomina della commissione di gara, scelta della procedura da seguire, ecc). In tal caso, la misura più appropriata è costituita dall'implementazione delle check list eventualmente utilizzate mediante un richiamo alla motivazione o, in mancanza, dalla previsione della motivazione in corrispondenza delle attività decisionali. Di seguito si riporta un'esemplificazione della programmazione da inserire nel PIAO:

TAB. N. 2

MISURA SPECIFICA	FASI/TEMPI DI ATTUAZIONE	INDICATORE DI ATTUAZIONE	RISULTATO ATTESO	ESITI DEL MONITORAGGIO	RESPONSABILE DELLA MISURA
Utilizzo di check list con richiamo alla motivazione	Misura attuata continuativamente	Utilizzo di check list (SI/NO)	SI	(in caso di inattuazione totale o parziale occorre chiarirne le cause)	(ad esempio, dirigente responsabile del settore gare, funzionario, ecc.)
Motivazione della scelta	Misura attuata continuativamente	n. di decisioni motivate/ totale delle decisioni assunte	100%	(percentuale conseguita nel periodo di riferimento del monitoraggio)	(ad esempio, dirigente responsabile del settore gare, funzionario, ecc.)

Occorre, inoltre, soffermarsi sulla necessità di adottare una procedura di gestione dei conflitti d'interesse chiara e preferibilmente distinta in base ai ruoli ricoperti all'interno della procedura (ad esempio, RUP, componente interno o esterno della commissione di gara, altro dipendente preposto alla procedura, ecc). In merito si rammenta che il d.lgs. n. 36/2023 prevede espressamente un dovere di astensione in caso di conflitto per chiunque *"a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione"* (art. 16) e, nello specifico, per i componenti delle commissioni di gara (art. 93). Ciò non toglie che, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, l'amministrazione comunale possa dotarsi di

atti interni (circolari, regolamenti, ecc.) volti a chiarire i seguenti aspetti:

- i contenuti delle dichiarazioni che i soggetti coinvolti nelle procedure di gara sono tenuti a rendere, anche mediante l’ausilio di modelli appositamente predisposti;
- il momento in cui tali dichiarazioni devono essere rese (ad esempio, all’atto del conferimento dell’incarico);
- la natura delle verifiche che devono essere svolte sulle dichiarazioni e il soggetto responsabile delle stesse (ad esempio, verifica mediante acquisizione di visure camerali o ulteriori banche dati ed attribuzione della responsabilità ad un soggetto diverso dal dichiarante e possibilmente allo stesso sovraordinato);
- individuazione del periodo di riferimento per la rilevanza del conflitto (ad esempio, triennio precedente);
- attestazione per iscritto degli esiti delle verifiche e comunicazione a tutti i soggetti interessati;
- acquisizione delle dichiarazioni e comunicazione delle attestazioni a mezzo protocollo informatico;
- le misure idonee a sterilizzare il conflitto (ad esempio, astensione, sollevamento dall’incarico, condivisione delle attività con altro personale, controlli di secondo livello sulle attività svolte, ecc.);
- implementazione del codice di comportamento dell’amministrazione attraverso l’inserimento di doveri di condotta *ad hoc* funzionali ad assicurare il rispetto delle misure di disciplina del conflitto d’interesse.

A seguito della formalizzazione della procedura di gestione dei conflitti sarà necessario promuoverne la conoscenza tra il personale e tra gli eventuali componenti esterni delle commissioni di gara. Pertanto, la misura da inserire nel PIAO sarà articolata come segue:

TAB. N. 3

MISURA SPECIFICA	FASI/TEMPI DI ATTUAZIONE	INDICATORE DI ATTUAZIONE	RISULTATO ATTESO	ESITI DEL MONITORAGGIO	RESPONSABILE DELLA MISURA
Gestione dei conflitti d’interesse nelle procedure di gara.	Prima fase: acquisizione delle dichiarazioni nel rispetto dei tempi e delle modalità previste dai regolamenti interni. Seconda fase: verifica delle dichiarazioni da parte di un soggetto terzo. Terza fase: applicazione delle misure di sterilizzazione.	Prima fase: n. di dichiarazioni rese nel rispetto dei tempi e delle modalità previste/totale dichiarazioni rese Seconda fase: n. di dichiarazioni verificate/totale dichiarazioni rese Terza fase: n. di misure di sterilizzazione adottate/totale dei conflitti rilevati	100% 100% 100%	(percentuale conseguita nel periodo di riferimento del monitoraggio)	(ad esempio, dirigente responsabile del settore gare, funzionario, ecc.)

Con particolare riferimento alla nomina del RUP e dei commissari di gara, si segnala la necessità di



verificare con attenzione, in aggiunta alla sussistenza di eventuali conflitti d'interesse:

- i requisiti di professionalità posseduti;
- qualora si tratti di un soggetto esterno, il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza per lo svolgimento di incarico extraistituzionale ai sensi dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001;
- eventuali carichi pendenti o condanne.

Benché tali aspetti possano essere ricompresi nelle check list eventualmente utilizzate, si suggerisce di programmare i controlli in via autonoma all'interno del PIAO al fine di assicurarne il monitoraggio puntuale. In questa prospettiva, le misure potrebbero essere pianificate con le seguenti modalità:

TAB. N. 4

MISURA SPECIFICA	FASI/TEMPI DI ATTUAZIONE	INDICATORE DI ATTUAZIONE	RISULTATO ATTESO	ESITI DEL MONITORAGGIO	RESPONSABILI DELLA MISURA
Verifica dei requisiti di professionalità del RUP	Misura attuata continuativamente	n. di provvedimenti di nomina del RUP in cui si dà atto dei requisiti di professionalità posseduti/total e provvedimenti di nomina del RUP	100%	(percentuale conseguita nel periodo di riferimento del monitoraggio)	(ad esempio, dirigente responsabile del settore gare, funzionario, ecc.)
Acquisizione dell'autorizzazione ex art. 53 d.lgs. n. 165/2001 per i componenti esterni delle commissioni di gara	Misura attuata continuativamente	n. di autorizzazioni ex art. 53 d.lgs. n. 165/2001 acquisite/n. commissari di gara esterni	100%		
Acquisizione dei certificati dei carichi pendenti e del casellario giudiziale per i commissari di gara	Misura attuata continuativamente	n. di certificati acquisiti/n. commissari nominati	100%		

A ben vedere, costituiscono un indice di rischio corruttivo anche l'avvio di procedimenti penali e la pronuncia di sentenze di condanna nei confronti del personale a vario titolo preposto alla procedura di gara. In tal caso, viene in rilievo per alcune categorie di reati l'applicazione della misura generale della rotazione straordinaria, sulla quale l'Autorità si è diffusamente soffermata nella [delibera n. 215/2019](#) cui si rinvia per maggiori dettagli. Ciò nonostante, tenuto conto del prevedibile impatto che simili circostanze potrebbe avere sull'immagine dell'amministrazione nonché dell'innalzamento del livello di esposizione a rischio delle attività prodotto dall'assegnazione delle stesse a personale indagato/imputato/condannato, è auspicabile che il

comune si doti di una specifica procedura di gestione delle evenienze in esame. In particolare, appare propedeutico all'assunzione di qualunque iniziativa l'inserimento all'interno dei codici di comportamento delle amministrazioni di disposizioni che chiariscano il dovere di comunicazione dell'avvio di procedimenti penali o di variazioni del loro stato, indicando espressamente quali siano i reati presupposto (anche ulteriori rispetto a quelli contenuti nel libro secondo, titolo secondo, capo primo del codice penale). Occorre, poi, individuare il soggetto destinatario delle dichiarazioni e della loro valutazione, specificando quali possono essere le misure applicabili in caso di effettivo riconoscimento del rischio (ad esempio, sollevamento dall'incarico con assegnazione dello stesso ad altro soggetto, avocazione delle funzioni, condivisione delle attività, rendicontazione delle stesse al soggetto addetto ai controlli, ecc).

TAB. N. 5

MISURA SPECIFICA	FASI/TEMPI DI ATTUAZIONE	INDICATORE DI ATTUAZIONE	RISULTATO ATTESO	ESITI DEL MONITORAGGIO	RESPONSABILE DELLA MISURA
Misure applicabili al personale indagato/imputato/condannato	Prima fase: acquisizione delle dichiarazioni in ordine all'avvio o alla variazione dello stato di un procedimento penale.	Prima fase: n. di dichiarazioni rese/totale personale preposto alle procedure di gara e risultato indagato/imputato/condannato	100%	(percentuale conseguita nel periodo di riferimento del monitoraggio)	(ad esempio, dirigente responsabile del settore gare, funzionari o, ecc.)
	Seconda fase: valutazione e della dichiarazione e indicazione delle misure applicabili.	Seconda fase: misure adottate/totale dei rischi riconosciuti	100%		
	Terza fase: controlli a campione.	Terza fase: n. di certificati dei carichi pendenti e del casellario giudiziale acquisiti/campione del personale addetto alle gare selezionato	100%		

L'Autorità confida nella condivisione e nel recepimento delle indicazioni fornite all'interno del presente documento, ove ritenute sostenibili ed adeguate alle singole realtà organizzative.



Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 marzo 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente