



**Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul disegno di legge
"Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative
urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano
nazionale di ripresa e resilienza" (A.C. n. 2184)**

**Commissioni riunite V – Bilancio, Tesoro e Programmazione
VIII – Ambiente, Territorio e Lavori pubblici
Camera dei Deputati, 21 gennaio 2025**

Indice

1) Premessa	1
2) Considerazioni generali sulle sotto-discipline derogatorie applicabili alle gestioni commissariali	2
2.1) Prevedere la deroga come facoltà piuttosto che come regola	3
2.2) Circoscrivere più puntualmente la deroga	4
2.3) Escludere dalla deroga le norme sulla digitalizzazione dei contratti pubblici	5
2.4) Compensare i poteri di deroga con il rafforzamento della trasparenza	6
2.5) Prevedere il ricorso in via ordinaria alla vigilanza collaborativa di ANAC	8
3) Osservazioni puntuali sulle disposizioni del decreto oggetto di conversione	11
3.1) Interventi infrastrutturali e di riqualificazione urgenti finalizzati a fronteggiare situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile (Art. 1)	11
3.1.1) La semplificazione delle procedure di concessione di immobili pubblici per fini sociali	12
3.1.2) Le funzioni di centrali di committenza	13
3.2) Ulteriori misure urgenti per il contrasto della scarsità idrica, per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche (Art. 2)	13
3.2.1) La sotto-disciplina in materia di contratti pubblici	14
3.3) La gestione commissariale della Funivia Savona - S. Giuseppe di Cairo (Art. 5, co. 4)	15
3.3.1) La sotto-disciplina in materia di contratti pubblici	15
4) Riepilogo delle proposte emendative formulate	16

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai componenti delle Commissioni riunite V e VIII della Camera dei Deputati per avere deciso di audire l'Autorità rispetto ad un testo normativo che, nella sua ampiezza e vastità, reca numerose disposizioni rilevanti per la vita del Paese, sia con riferimento all'attuazione di alcuni degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alla realizzazione o al potenziamento di importanti infrastrutture, sia per quanto attiene alla dimensione sociale e al benessere della collettività.

Il decreto oggetto di conversione, infatti, si compone di due distinte sezioni, delle quali la prima (Capo I), recante misure urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, affronta una pluralità



di materie di assoluta rilevanza, quali la vulnerabilità sociale e il disagio giovanile in specifiche aree del territorio nazionale, l'emergenza idrica, la protezione civile, il lavoro e le crisi occupazionali, la prevenzione delle tossicodipendenze e delle altre dipendenze patologiche, mentre la seconda (Capo II) contiene disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, per quanto riguarda, in particolare, la mitigazione del rischio finanziario dei contratti di compravendita a lungo termine di energia da fonti rinnovabili e la riforma degli istituti tecnici.

Ciò premesso, si procederà, nel seguito del documento, ad esaminare le disposizioni concernenti la materia che più strettamente attiene alle competenze dell'Autorità che ho l'onore di presiedere, quella delle **gestioni commissariali**, innanzi tutto sottoponendo all'attenzione del Legislatore alcune valutazioni di portata generale sull'istituto del Commissario straordinario e sulle modalità con cui esso viene regolamentato nel decreto oggetto di conversione e, in secondo luogo, formulando puntuali osservazioni e proposte emendative in relazione alle specifiche previsioni del decreto medesimo.

2) Considerazioni generali sulle sotto-discipline derogatorie applicabili alle gestioni commissariali

Il testo in esame reca tre distinte disposizioni concernenti i poteri dei Commissari straordinari e, quindi, le sotto-discipline derogatorie applicabili alle gestioni commissariali legate a situazioni di emergenza o alla realizzazione di infrastrutture.

L'articolo 1, come si vedrà meglio a breve, demanda al Commissario straordinario nominato per fronteggiare il degrado nel Comune di Caivano il compito di predisporre e attuare un piano straordinario di interventi infrastrutturali e di progetti di riqualificazione sociale funzionali ad alcune **aree metropolitane ad alta vulnerabilità sociale**, definendo contestualmente, al comma 2, la disciplina derogatoria applicabile a detta gestione commissariale.

L'articolo 2, nel disporre che il Commissario straordinario nominato ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 39/2023¹ per fronteggiare il fenomeno della scarsità idrica provveda, in via d'urgenza, alla **realizzazione di impianti di dissalazione, anche mobili, nei comuni di Porto Empedocle, Trapani e Gela**, rinvia all'articolo 3, comma 2, del decreto medesimo per l'enunciazione dei relativi poteri.

Infine, con riferimento alla gestione commissariale responsabile degli interventi necessari per il **recupero della piena funzionalità tecnica della Funivia Savona - San Giuseppe di Cairo**, il comma 4 dell'articolo 5 prevede che il Presidente della Regione Liguria, in qualità di Commissario straordinario, operi con i poteri di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019².

Le tre disposizioni sopra richiamate convergono nell'attribuire al Commissario straordinario un ampio potere di deroga rispetto alla normativa ordinaria, ma divergono per le modalità con le quali detto potere viene regolamentato, nonché, in parte, per l'ampiezza e il perimetro della stessa deroga,

¹ Decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, "Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche", convertito con modificazioni dalla legge 13 giugno 2023, n. 68.

² 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.



dettando disposizioni differenziate per ciascuna gestione senza che, tuttavia, emergano sempre le ragioni di tale differenziazione. Ciò crea, dal punto di vista ordinamentale, non solo un sistema composito di deroghe rispetto alla normativa generale, ma anche differenziazioni nella definizione dei poteri di deroga che non sempre trovano esplicita evidenziazione.

A tal proposito si ritiene utile svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare.

Si evidenzia, innanzi tutto, che la previsione di molteplici sotto-discipline derogatorie, con complesse stratificazioni normative, è **disfunzionale, compromette la certezza del diritto e nuoce alla trasparenza**.

Come è recentemente emerso anche nell'ambito dell'esame di un disegno di legge di iniziativa governativa in materia di ricostruzione *post*-calamità, occorre evitare, per quanto possibile, il sovrapporsi di diverse regolazioni emergenziali, perché questo sovente, a dispetto della finalità condivisibile di accelerare le procedure, rischia di creare incertezze, finendo così per rallentare l'*iter* dei provvedimenti che i Commissari devono assumere.

Inoltre, con specifico riferimento alla materia dei contratti pubblici, che sempre assume un particolare rilievo nelle gestioni commissariali, la previsione di sottosistemi normativi derogatori comporta anche il grave rischio di **far divenire il Codice residuale** rispetto alle molteplici sotto-discipline di volta in volta applicabili, ponendosi in contrasto anche con gli originari indirizzi del Legislatore e ostacolando il definitivo consolidamento della disciplina codicistica.

Nello stesso settore degli appalti, per giunta, la deroga al Codice rischia anche di **incidere negativamente sulle garanzie che l'ordinamento pone a presidio della fase esecutiva**, compromettendo l'avvio dei cantieri e il regolare espletamento delle prestazioni contrattuali.

Alla luce di questo, si invita il Legislatore, in via generale, a valutare una serie di interventi volti a circoscrivere la portata delle deroghe connesse alle gestioni commissariali, onde evitare situazioni di incertezza applicativa che potrebbero compromettere la celerità e l'efficacia dell'azione dei Commissari.

2.1) Prevedere la deroga come facoltà piuttosto che come regola

In primo luogo, come già segnalato in numerose occasioni, si evidenzia l'opportunità che la deroga sia sempre prevista come facoltà del Commissario straordinario piuttosto che come regola. In altri termini, occorre redigere le norme in modo tale che il Commissario non sia obbligato a ricorrere a procedure derogatorie anche ove non ne sussista l'effettiva necessità, secondo un **modello flessibile** che lasci allo stesso Commissario la libertà di scegliere se avvalersi o meno della deroga.

Non sempre, infatti, la deroga è realmente necessaria, ed anzi in molti casi le garanzie offerte dalla normativa ordinaria consentono di raggiungere il risultato auspicato con maggiore efficacia e minori rischi piuttosto che agendo sotto un regime derogatorio.



In materia di contratti pubblici, ad esempio, il nuovo Codice³ contiene **diverse disposizioni acceleratorie** – tra le altre, le più alte soglie per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate e la possibilità di procedere mediante appalto integrato – che permettono di imprimere slancio all’azione amministrativa senza il ricorso a deroghe.

A tal proposito, si segnala che, come risulta dalle evidenze della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) costituita presso ANAC, molti degli interventi ricompresi nelle gestioni commissariali legate a situazioni di emergenza sono **di valore inferiore alle soglie di rilevanza europea** e rientrano, pertanto, nell’ambito di applicazione delle predette disposizioni acceleratorie, soprattutto per quanto concerne la possibilità di procedere mediante affidamenti diretti e procedure negoziate.

L’esperienza mostra, inoltre, che la compressione delle procedure sotto il profilo dei tempi e della concorrenza non sempre porta ai benefici auspicati. Procedure negoziate con invito a pochi operatori economici e con tempi ridotti per la presentazione delle offerte comportano **alti rischi di gara deserta**, con conseguente necessità di ripetizione delle procedure e allungamento dei tempi. L’auspicio di una accelerazione si risolve così, paradossalmente, in una dilatazione dei tempi di affidamento dei contratti.

Sulla base di tali valutazioni, si suggeriscono, dunque, i seguenti possibili emendamenti.

All’articolo 1, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, sostituire le parole: «*si provvede*» con le seguenti: «*, in caso di motivata necessità, si può provvedere*».

All’articolo 2, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, sostituire la parola: «*opera*» con le seguenti: «*può operare, in caso di motivata necessità*»,».

All’articolo 5, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, sostituire la parola: «*opera*» con le seguenti: «*può operare, in caso di motivata necessità*»,».

2.2) Circoscrivere più puntualmente la deroga

In secondo luogo, occorre evitare che il potere di deroga del Commissario straordinario venga enunciato in termini eccessivamente ampi e vaghi.

Si rileva, invece, nelle disposizioni del decreto in esame (in particolare, art. 1, co. 2 e art. 2, co. 1), una certa vaghezza nella definizione dei poteri del Commissario, al quale viene sostanzialmente prescritto di operare in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il solo rispetto dei principi generali dell’ordinamento, delle disposizioni del Codice antimafia⁴ e dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea; una formulazione piuttosto ampia e indeterminata

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".

⁴ 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".

che, tra l'altro, comporta la pressoché integrale inclusione della materia dei contratti pubblici nell'ambito di operatività della deroga.

L'opportunità di **circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari**, pur salvaguardando la necessaria flessibilità operativa che deve caratterizzare tali soggetti, è stata segnalata, proprio in relazione alla formulazione sopra richiamata, anche dal Comitato per la legislazione nel parere reso sul decreto in esame, ove si è anche rilevato che, sebbene quest'ultimo sia ascrivibile alla categoria dei "provvedimenti normativi *ab origine* a contenuto plurimo" elaborata dalla Corte Costituzionale⁵, in considerazione dell'eterogeneità delle materie trattate, riconducibili a due distinte finalità (fronteggiare situazioni di particolare emergenza e garantire la tempestiva realizzazione di interventi relativi al PNRR), le varie disposizioni avrebbero potuto costituire l'oggetto di diversi provvedimenti.

Una più puntuale delimitazione del potere di deroga gioverebbe soprattutto alla funzionalità dei Commissari straordinari, i quali, in presenza di disposizioni vaghe, si trovano esposti ad un rischio rilevante di incertezza nell'operare e, conseguentemente, di contenzioso.

Si suggerisce, pertanto, di precisare meglio i poteri di deroga facendo riferimento, a tal fine, a **norme analoghe già attuate**, che, in quanto tali, sono presidiate da una maggiore conoscibilità da parte degli operatori e da un certo consolidamento anche dal punto di vista giurisprudenziale. Ciò, a vantaggio dell'attività che si intende svolgere e degli interventi che ci si prefigge di realizzare.

2.3) Escludere dalla deroga le norme sulla digitalizzazione dei contratti pubblici

Sarebbe poi opportuno, per quanto attiene alla materia dei contratti pubblici, **escludere qualsiasi deroga alle norme sulla digitalizzazione**.

La digitalizzazione dei contratti, infatti, ormai pienamente acquisita, oltre a costituire una garanzia di trasparenza e legalità, tanto più necessaria in presenza di ampi poteri in deroga, semplifica e accelera le attività delle stazioni appaltanti, ormai abituate ad operare con strumenti digitali, e accresce la concorrenza, a beneficio della qualità degli interventi pubblici e, quindi, in ultima istanza, del benessere dei cittadini.

Le misure di digitalizzazione, inoltre, con particolare riferimento alla raccolta dei dati da parte della **Banca dati nazionale dei contratti pubblici** (BDNCP) e al collegamento con la **Piattaforma unica della trasparenza**, anch'essa costituita presso ANAC, potrebbero rivelarsi di grande utilità anche in relazione alle **attività di verifica, monitoraggio e governo**, nella misura in cui permettono di monitorare costantemente le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e lo stato di avanzamento degli interventi, soprattutto nell'ottica della tempestiva risoluzione di eventuali criticità e ritardi.

Nello specifico, il nuovo ecosistema digitale imperniato sulla BDNCP, oltre ad assicurare il tracciamento della spesa pubblica e il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli interventi e a migliorare, quindi, l'efficienza e la trasparenza dell'intero settore, rendendo più agevole e meno onerosa la partecipazione alle gare, allarga la platea dei soggetti privati potenzialmente idonei ad

⁵ Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (in particolare, sent. 5 ottobre 2016, n. 244), si definiscono "provvedimenti normativi *ab origine* a contenuto plurimo" quei provvedimenti nei quali "*le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo*".

accedere al mercato dei contratti pubblici e incrementa l'effettiva concorrenza, a favore di prestazioni di più elevata qualità e più libere da possibili influenze esterne, anche illecite.

Al tempo stesso, la digitalizzazione può altresì dare impulso all'applicazione di metodologie avanzate e innovative, come il **Building Information Modeling (BIM)** e i **cantieri digitali**, i quali, a propria volta, permettono anche più elevati livelli di conformità alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Dunque, al fine di consentire ai Commissari di fruire di tali rilevanti vantaggi, si evidenzia l'opportunità che le procedure riferite alle gestioni commissariali e i relativi contratti siano assoggettati alle disposizioni del decreto legislativo n. 36/2023 in materia di digitalizzazione.

Sulla base di tali valutazioni, si suggeriscono, dunque, i seguenti possibili emendamenti.

All'articolo 1, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo le parole: «*decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*, » inserire le seguenti: «**delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**, ».

All'articolo 2, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo le parole: «*decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39*, » inserire le seguenti: «**fatto salvo il rispetto delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**, ».

All'articolo 5, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo le parole: «*dalla legge 14 giugno 2019, n. 55*, » inserire le seguenti: «**fatto salvo il rispetto delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**, ».

2.4) Compensare i poteri di deroga con il rafforzamento della trasparenza

Come anticipato, l'integrale applicazione alle gestioni commissariali delle norme sulla digitalizzazione gioverebbe anche alla trasparenza, il cui rafforzamento – sia attraverso l'utilizzo della sopra citata Piattaforma unica della trasparenza, sia mediante l'introduzione o il potenziamento di ulteriori misure – appare indispensabile come **contrappeso agli ampi poteri di deroga** riconosciuti al Commissario straordinario.

In particolare, la Piattaforma unica della trasparenza – che l'Autorità ha cominciato a costituire da tempo, sulla base di specifiche disposizioni normative⁶, ma che necessita di essere ampliata per spiegare pienamente i suoi effetti –, proponendosi come un sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti, consente di semplificare gli oneri informativi e la fruizione dei dati stessi, in virtù della

⁶ Si vedano, in proposito, l'articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 201/2022, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, e gli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in materia di contratti pubblici.



standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse.

Un simile strumento, quindi, oltre a ridurre gli oneri di trasparenza a carico delle amministrazioni e a realizzare significative economie di scala – grazie alla transizione da un modello che prevede la pubblicazione sui singoli siti istituzionali ad un modello che si basa, invece, sulla concentrazione delle informazioni in un unico punto di accesso digitale –, rende possibili anche forme di controllo diffuso da parte della cittadinanza sull’operato della pubblica amministrazione, favorendo la partecipazione attiva della popolazione ai processi di realizzazione delle infrastrutture e di riqualificazione dei territori e rinsaldando, così, il legame di fiducia tra cittadini e istituzioni.

In tale prospettiva, sarebbe quanto mai utile e opportuno prevedere l’utilizzo, da parte delle gestioni commissariali, di **piattaforme e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della Trasparenza**, specie per gli interventi di riqualificazione dei territori caratterizzati da degrado e vulnerabilità sociale, dove più alta appare l’esposizione al rischio di infiltrazioni criminali e dove massimamente auspicabile sarebbe il coinvolgimento di una cittadinanza attiva e monitorante, anche al fine di creare consenso intorno ai progetti, mantenere viva la speranza di cambiamento e contrastare la tendenza allo spopolamento dei territori.

Risulta infatti evidente che, ove le comunità locali, attraverso il potenziamento dei presìdi di trasparenza, fossero realmente messe in condizioni di partecipare ai processi di risanamento e riqualificazione del territorio, sia seguendone il flusso decisionale sia monitorando l’agire amministrativo e l’impiego delle risorse pubbliche, gli interventi potrebbero davvero acquisire un valore sociale aggiunto, ben al di là della realizzazione delle singole infrastrutture e degli specifici progetti.

Sulla base di tali valutazioni, si suggeriscono, dunque, i seguenti possibili interventi emendativi.

All’articolo 1 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Al fine di assicurare la massima trasparenza delle procedure e delle decisioni, anche nell’ottica della partecipazione delle comunità delle aree metropolitane e dei comuni interessati, nonché allo scopo di favorire e semplificare le attività di verifica, controllo e analisi volte alla tempestiva individuazione di illeciti, irregolarità e conflitti di interessi, il Commissario straordinario di cui al comma 1 e la relativa struttura di supporto si avvalgono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di piattaforme informatiche e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l’Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell’articolo 31, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, liberamente accessibile e consultabile, che costituisce punto di accesso unico per i dati corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. A tal fine ANAC è autorizzata a pubblicare e a diffondere tutti i dati e le informazioni di cui al primo periodo anche tramite collegamento informatico con la sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale del Commissario straordinario. Gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si intendono assolti quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma unica della trasparenza, anche mediante collegamento informatico con la sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale del Commissario straordinario.»».

All’articolo 2 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 1, inserire il seguente:



«1-bis. Al fine di assicurare la massima trasparenza delle procedure e delle decisioni, nonché allo scopo di favorire e semplificare le attività di verifica, controllo e analisi volte alla tempestiva individuazione di illeciti, irregolarità e conflitti di interessi, il Commissario straordinario ed il soggetto attuatore di cui al comma 1 si avvalgono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di piattaforme informatiche e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'ANAC. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-bis, secondo e terzo periodo, del presente decreto.»

All'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 4, inserire il seguente:

«4-bis. Per le finalità di cui al comma 1, primo periodo, allo scopo di assicurare la massima trasparenza delle procedure e delle decisioni, nonché al fine di favorire e semplificare le attività di verifica, controllo e analisi volte alla tempestiva individuazione di illeciti, irregolarità e conflitti di interessi, il Presidente della Regione Liguria si avvale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di piattaforme informatiche e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'ANAC. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-bis, secondo e terzo periodo, del presente decreto.»

2.5) Prevedere il ricorso in via ordinaria alla vigilanza collaborativa di ANAC

Infine, si invita il Legislatore a valutare l'opportunità di assicurare ai Commissari straordinari l'ausilio della vigilanza collaborativa di ANAC e degli ulteriori strumenti di supporto diffuso, come atti-tipo e linee guida, che l'Autorità può mettere a disposizione della gestione commissariale o elaborare congiuntamente con essa.

Si ricorda che, negli anni, per la gestione di grandi eventi, calamità o situazioni eccezionali, o per la realizzazione di grandi infrastrutture - anche con i fondi del PNRR - si è opportunamente voluto prevedere l'intervento di ANAC attraverso forme di vigilanza collaborativa. Questo è certamente necessario per "compensare" le deroghe alla normativa ordinaria e gli speciali poteri riconosciuti ai commissari, così da promuovere maggiore trasparenza delle procedure e prevenire i rischi di corruzione.

L'intervento di ANAC, inoltre, si è rivelato utile anche a **fini acceleratori** e di **riduzione del contenzioso**. Esso si sostanzia, infatti, 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 a quasi annullare il successivo contenzioso giurisdizionale.

Il supporto di ANAC, in ultimo, permette di individuare e prevenire i conflitti di interessi, le frodi, le infiltrazioni criminali, gli accordi illeciti tra operatori economici, la concentrazione di incarichi professionali in capo agli stessi soggetti in conseguenza della mancata applicazione del principio di rotazione; favorisce la buona gestione e, rassicurando i funzionari incaricati delle procedure, può rivelarsi un efficace antidoto contro la c.d. "paura della firma".

L'utilità di tale strumento è dimostrata da una lunga casistica positiva e dal fatto che, anche laddove il Legislatore non aveva previsto espressamente tale istituto⁷, in molti casi il Commissario

⁷ Si ricordano le norme relative a Expo Milano 2015 di cui all'art. 30 del decreto-legge n. 90/2014, al Giubileo della Misericordia di Roma 2015 di cui all'art. 1, lett. d), D.p.c.m. del 27 agosto 2015, alle Universiadi di Napoli 2019 di cui all'art.



straordinario e il soggetto attuatore degli interventi hanno chiesto di avvalersene, al fine di promuovere la correttezza e la trasparenza delle procedure⁸.

Alla luce di tali proficue esperienze, si suggerisce pertanto di prevedere, per le gestioni commissariali disciplinate dal decreto in esame, 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, lett. h), del nuovo Codice dei contratti pubblici, che estende il supporto dell'Autorità anche alla fase di esecuzione del contratto.

Fermo restando l'affiancamento in sede di vigilanza collaborativa per l'attuazione degli interventi e delle infrastrutture più rilevanti, si suggerisce, infine, di introdurre nel testo in commento anche una menzione degli ulteriori **strumenti di supporto diffuso** – quali atti di indirizzo, *check list* di autocontrollo, schemi di bando ovvero lettere-tipo per l'invito degli operatori economici riguardanti l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori – che la stessa Autorità ha adottato al fine di coadiuvare anche le piccole stazioni appaltanti nell'espletamento dei loro compiti.

Inoltre, ai fini del controllo di legalità delle procedure, con particolare riferimento all'insidioso profilo dei conflitti di interessi, l'Autorità può mettere a disposizione dei Commissari straordinari, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per le procedure e i contratti di più rilevanti valore e complessità, l'**Unità operativa speciale (UOS)**, che si avvale della cooperazione della Guardia di Finanza per l'esercizio delle funzioni di alta sorveglianza nel comparto degli appalti pubblici, ferma restando la disponibilità degli strumenti digitali per le verifiche al di sotto di determinate soglie di importo.

Si è avuto modo di verificare che le amministrazioni, grazie alla collaborazione di ANAC, acquisiscono **competenze specifiche** che le rendono via via più autonome e quindi maggiormente responsabilizzate nell'uso della normativa applicabile.

Al riguardo, giova anche richiamare l'esperienza specifica dei protocolli di vigilanza collaborativa stipulati da ANAC con alcuni Comuni sciolti per infiltrazioni criminali (in particolare, Vittoria, Caivano e Crispano), la quale potrebbe rivelarsi preziosa per le gestioni commissariali finalizzate alla riqualificazione delle aree urbane caratterizzate da degrado e vulnerabilità sociale. Sebbene l'attività di vigilanza collaborativa nei confronti di un ente sciolto per mafia non si discosti formalmente da quella prevista per le altre amministrazioni beneficiarie della misura, di fatto, la collaborazione di ANAC si sostanzia, in questi casi, di un più capillare supporto metodologico, volto al ripristino di una sana e ordinata gestione amministrativa. Un simile supporto potrebbe rivelarsi estremamente utile per trasferire agli enti locali quelle competenze e capacità che risultano indispensabili per assicurare il regolare ed efficiente governo del territorio, anche dopo la realizzazione degli interventi di riqualificazione sociale.

Si suggeriscono, dunque, i seguenti possibili interventi emendativi.

1, comma 380, quinto periodo, della legge n. 205/2017, al Sisma L'Aquila 2009 di cui all'art. 11, comma 9-*quater*, decreto-legge n. 78/2015, al Sisma Italia Centrale di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 189/2016.

⁸ Si pensi, in particolare, ai casi riguardanti la bonifica e rigenerazione urbana del sito di Bagnoli-Coroglio 2016, l'emergenza e ricostruzione dopo gli eventi occorsi sull'isola di Ischia e, più recentemente, in Emilia Romagna 2023, ma anche i casi concernenti la realizzazione degli Expo Dubai 2020 e Osaka 2025.



All'articolo 1 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 2-*bis*, inserire il seguente:

«2-ter. Al fine di accelerare le procedure di affidamento e di ridurre il rischio di contenziosi giurisdizionali, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario straordinario si avvale della vigilanza collaborativa dell'Autorità nazionale anticorruzione, da svolgere anche attraverso la predisposizione di atti-tipo e linee guida elaborati dall'Autorità medesima. Per la prevenzione e l'individuazione di conflitti di interessi, frodi, accordi illeciti tra operatori economici e infiltrazioni criminali in relazione a procedure di rilevanti valore e complessità, si applica l'articolo 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando la possibilità di utilizzare, per le verifiche connesse a procedure di minore importo e complessità, strumenti digitali, con particolare riferimento alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e al Fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Le modalità e gli interventi oggetto delle attività di vigilanza e delle verifiche di cui ai precedenti periodi sono disciplinati con accordo tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Commissario straordinario e le centrali di committenza di cui al comma 2. Dall'attuazione del presente comma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.»

All'articolo 2 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 1-*bis*, inserire il seguente:

«1-ter. Al fine di accelerare le procedure di affidamento e di ridurre il rischio di contenziosi giurisdizionali, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario si avvale della vigilanza collaborativa dell'Autorità nazionale anticorruzione, da svolgere anche attraverso la predisposizione di atti-tipo e linee guida elaborati dall'Autorità medesima. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-ter, secondo periodo, del presente decreto. Le modalità e gli interventi oggetto delle attività di vigilanza e delle verifiche di cui ai precedenti periodi sono disciplinati con accordo tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Commissario e il soggetto attuatore di cui al comma 1. Dall'attuazione del presente comma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.»

All'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 4-*bis*, inserire il seguente:

«4-ter. Al fine di accelerare le procedure di affidamento e di ridurre il rischio di contenziosi giurisdizionali, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario si avvale della vigilanza collaborativa dell'Autorità nazionale anticorruzione, da svolgere anche attraverso la predisposizione di atti-tipo e linee guida elaborati dall'Autorità medesima. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-ter, secondo periodo, del presente decreto. Le modalità e gli interventi oggetto delle attività di vigilanza e delle verifiche di cui ai precedenti periodi sono disciplinati con accordo tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e il Presidente della Regione Liguria. Dall'attuazione del presente comma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.»



3) Osservazioni puntuali sulle disposizioni del decreto oggetto di conversione

Concluso l'esame dei profili di carattere generale, si procederà ora a formulare, sempre per quanto attiene alla materia delle gestioni commissariali e della relativa regolamentazione, alcune osservazioni puntuali su specifiche disposizioni del decreto oggetto di conversione.

3.1) Interventi infrastrutturali e di riqualificazione urgenti finalizzati a fronteggiare situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile (Art. 1)

Come anticipato, l'articolo 1 del testo in esame dispone che, al fine di fronteggiare le situazioni di degrado e disagio giovanile nelle zone d'Italia ad alta vulnerabilità sociale, al Commissario straordinario nominato ai sensi dell'articolo 1 (" *Interventi infrastrutturali urgenti in favore del Comune di Caivano*") del decreto-legge n. 123/2023⁹, è demandato il compito di predisporre ed attuare un piano straordinario di interventi infrastrutturali e di progetti di riqualificazione, funzionali ai comuni o alle aree metropolitane di Rozzano (MI), Roma Quartiere Alessandrino-Quarticcio, Napoli Quartiere Scampia-Secondigliano, Orta Nova (FG), Rosarno-San Ferdinando (RC), Catania Quartiere San Cristoforo e Palermo - Borgo Nuovo.

Senza dubbio condivisibile appare la *ratio* della previsione normativa, volta alla riqualificazione di sette aree urbane caratterizzate da forte degrado e disagio giovanile mediante specifici piani di interventi infrastrutturali e progetti sociali, sul modello di quanto recentemente realizzato nel territorio del Comune di Caivano.

La scelta di intervenire con una gestione commissariale può rivelarsi utile anche per rafforzare il tessuto amministrativo e creare un'infrastruttura che serva, in futuro, a far fronte ad altre situazioni di emergenza. Le stesse stazioni appaltanti del territorio possono cogliere questa occasione per accrescere le proprie competenze e la propria capacità amministrativa, traendo vantaggio anche per l'avvenire dall'investimento eccezionale che le istituzioni pubbliche hanno scelto di fare su quella determinata realtà territoriale.

Nel caso specifico, il Governo ha individuato alcune aree urbane da destinare a interventi urgenti di riqualificazione sociale senza esplicitare il metodo seguito. A tal proposito, pur senza entrare nel merito della scelta, che è naturalmente rimessa alla valutazione del Parlamento, ci si limita a suggerire di considerare l'opportunità che, in futuro, la selezione dei territori verso cui destinare l'azione delle istituzioni venga ancorata a **criteri oggettivi**, mediante l'individuazione di **requisiti e indicatori**.

Ciò, innanzi tutto, conferirebbe all'intervento una dimensione più ampia, rispondente alla finalità di risolvere in modo sistematico determinate tipologie di problemi, introducendo, anche dal punto di vista normativo, **regole di carattere generale**, in analogia a quanto si sta tentando di fare, ad esempio, in materia di ricostruzioni *post*-calamità. In secondo luogo, in tal modo sarebbero meglio garantite la **trasparenza** e l'**equità** nella scelta dei territori. Infine, si avrebbe l'opportunità di creare un **metodo**,

⁹ Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, " *Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*", convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159.



accompagnato e sorretto da prassi amministrative consolidate, fondate su criteri oggettivi di individuazione delle aree oggetto di intervento, con la chiara evidenziazione di quali siano le carenze tali da richiedere un piano di riqualificazione.

Venendo al dettaglio delle singole disposizioni, si suggeriscono – in aggiunta alle considerazioni già svolte in merito al potere di deroga del Commissario straordinario, per le quali si rinvia al paragrafo 2) – alcuni emendamenti che, nel porre rimedio all'eccessiva vaghezza di talune formulazioni, potrebbero contribuire ad una migliore redazione delle norme.

3.1.1) La semplificazione delle procedure di concessione di immobili pubblici per fini sociali

Il primo dei profili per i quali sembrerebbe opportuno un intervento di precisazione riguarda la semplificazione delle procedure di concessione di immobili pubblici.

L'articolo 1, comma 1, primo periodo, stabilisce infatti, tra l'altro, che il Commissario straordinario, nell'ambito del predetto piano di interventi infrastrutturali e progetti di riqualificazione, possa anche prevedere, *"laddove occorra"*, *"una semplificazione per le procedure di concessione di immobili pubblici per fini sociali"*, con particolare riferimento al sostegno a enti del terzo settore operanti in ambito artistico e culturale, sociosanitario, sportivo, di contrasto alla povertà educativa e per l'integrazione.

La previsione in commento, così come formulata, appare eccessivamente generica, posto che, da un lato, non definisce alcun criterio per l'esercizio della facoltà di semplificazione e, dall'altro, come rilevato anche dal Comitato per la legislazione, non disciplina le condizioni al ricorrere delle quali il potere di semplificazione possa essere esercitato, limitandosi ad un generico *"laddove occorra"*.

Si suggerisce, anche in questo caso, di formulare più puntualmente la disposizione assumendo come riferimento norme di contenuto analogo, anch'esse connesse a interventi emergenziali, già attuate e consolidate nell'ordinamento.

In particolare, si rivelerebbero utili ad attenuare la genericità della formulazione il richiamo al rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, nonché l'introduzione di un obbligo di motivazione che vincoli l'esercizio del potere di semplificazione alla puntuale enunciazione tanto delle ragioni che lo rendono opportuno o necessario, quanto dei criteri adottati per la definizione della procedura semplificata.

Ancora una volta, infatti, la trasparenza appare come il migliore contrappeso ai poteri di deroga e semplificazione.

Si suggerisce, dunque, il seguente possibile intervento emendativo.

All'articolo 1, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo le parole: «*di contrasto alla povertà educativa e per l'integrazione*» inserire le seguenti: «*, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa pubblicazione sul sito internet istituzionale del Commissario straordinario di adeguata motivazione circa le ragioni di necessità e i criteri adottati*».



3.1.2) Le funzioni di centrali di committenza

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che il Commissario straordinario incaricato della predisposizione e dell'attuazione del piano di interventi infrastrutturali e di progetti di riqualificazione funzionali alle aree ad alta vulnerabilità sociale possa avvalersi del supporto tecnico-operativo dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa – INVITALIA S.p.A. e della Società Sport e Salute S.p.A., che svolgono, altresì, le funzioni di centrali di committenza ai sensi dell'articolo 63 del Codice dei contratti pubblici.

Si condivide e si apprezza, in via generale, la scelta di incaricare della gestione delle procedure di affidamento degli interventi **centrali di committenza**, ovvero soggetti strutturati e organizzati. Ciò consente, infatti, di evitare la parcellizzazione che si avrebbe mantenendo tale funzione in capo agli enti locali, spesso di piccole dimensioni e non attrezzati per gestire al meglio i contratti.

Nello specifico, appare opportuna l'individuazione di due centrali di committenza specializzate per gli interventi di riqualificazione sociale, in quanto si ritiene che ciò possa favorire la creazione di **oggetti dotati di elevate competenze specifiche** e l'instaurazione di **proficue sinergie**, oltre ad **agevolare le attività di controllo** e ad accrescere la trasparenza degli affidamenti.

Si invita, in ogni caso, a valutare l'opportunità di lasciare aperta la possibilità che, accanto alle due centrali di committenza individuate dalla norma, possano operare anche altri soggetti, purché adeguatamente qualificati. Ciò consentirebbe di ricorrere, ad esempio, al soggetto aggregatore della regione di appartenenza dell'area interessata, a stazioni uniche appaltanti, nonché a stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate ai sensi del citato articolo 63 e dell'Allegato II.4 del Codice dei contratti, eventualmente anche al di fuori dell'ambito regionale, in modo da costituire una vera e propria rete delle competenze.

Ciò, oltre ad apparire coerente con le previsioni dello stesso Codice – che vanno nel senso della creazione di una **rete di centrali di committenza altamente qualificate** che possano operare in coordinamento tra loro anche al di fuori del territorio regionale di riferimento – consentirebbe anche, sfruttando le opportunità offerte dalla normativa di settore, di far crescere le amministrazioni del territorio.

Si suggerisce, dunque, il seguente possibile intervento emendativo.

All'articolo 1, comma 2, dopo il secondo periodo, aggiungere il seguente: « ***In ogni caso il Commissario straordinario si avvale di stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate ai sensi dell'articolo 63 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.*** ».

3.2) Ulteriori misure urgenti per il contrasto della scarsità idrica, per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche (Art. 2)

Come anticipato, l'articolo 2 del decreto in esame dispone che il Commissario straordinario nominato ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 39/2023 per fronteggiare il fenomeno della scarsità idrica



provveda, in via d'urgenza, alla realizzazione di impianti di dissalazione, anche mobili, nei comuni di Porto Empedocle, Trapani e Gela.

La disciplina applicabile a tale ulteriore gestione commissariale viene in parte enunciata dallo stesso articolo 2, in parte indicata mediante rinvio al citato decreto-legge n. 39/2023. In relazione ad essa, si ritiene di dover esprimere qualche considerazione, in particolare, sulla sotto-normativa riferita alla materia dei contratti pubblici.

3.2.1) La sotto-disciplina in materia di contratti pubblici

Il comma 1 dell'articolo 2 dispone che il Commissario straordinario incaricato della realizzazione di impianti di dissalazione nei comuni di Porto Empedocle, Trapani e Gela agisce, avvalendosi della società Siciliacque S.p.A. quale soggetto attuatore, con i poteri previsti dall'articolo 3, comma 2, del d.l. 39/2023 ("*Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche*"), ove si stabilisce che egli "*opera in deroga ad 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*".

Il comma 4 dello stesso articolo 2 del decreto oggetto di conversione prevede, inoltre, che il soggetto attuatore Siciliacque S.p.A. operi in qualità di stazione appaltante "*applicando, **salve le eventuali deroghe disposte dal Commissario nel rispetto dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge n. 39 del 2023, la disciplina di cui al libro III del codice dei contratti pubblici***".

Il decreto, dunque, nell'individuare la disciplina di cui al libro III ("*Dell'appalto nei settori speciall*") del Codice dei contratti quale normativa applicabile, introduce un'ampia facoltà di deroga, esercitabile dal Commissario in conformità a quanto disposto dal richiamato articolo 3, comma 2, del d.l. 39/2023, che – come si è detto – pone come limiti esclusivamente il rispetto della legge penale, della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del Codice antimafia e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Al riguardo – ferme restando le valutazioni già espresse in merito all'opportunità di circoscrivere più puntualmente i poteri di deroga, alle quali integralmente si rinvia – si ritiene di dover richiamare l'attenzione del Legislatore sul rischio che una **deroga così ampia e indeterminata**, in una materia complessa e delicata qual è quella dei contratti pubblici, possa dare luogo a rilevanti incertezze applicative, alimentando il contenzioso e dilatando i tempi delle procedure.

Si ribadisce, pertanto, l'opportunità di prevedere almeno che a tale deroga sia sottratta l'osservanza delle norme in materia di digitalizzazione, indicando quindi, come disposizione di riferimento per l'esercizio dei poteri da parte del Commissario straordinario, non l'articolo 3, comma 2 del decreto-legge n. 39/2023, bensì l'articolo 2, comma 1 del provvedimento oggetto di conversione, così come integrato al paragrafo 2.3) del presente documento, vale a dire con l'introduzione di un ulteriore vincolo, individuato proprio nel **necessario rispetto delle norme relative alla digitalizzazione dei contratti pubblici**.

Si suggerisce, pertanto, il seguente intervento emendativo.



All'articolo 2, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, sostituire le parole: «*dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 39 del 2023*» con le seguenti: «***del comma 1, secondo periodo, del presente articolo***».

3.3) La gestione commissariale della Funivia Savona - S. Giuseppe di Cairo (Art. 5, co. 4)

I commi 3, 4 e 5 dell'articolo 5 del provvedimento oggetto di conversione, nel modificare il regime di cui all'articolo 94-*bis* del decreto-legge n. 18/2020¹⁰, recante disposizioni urgenti per il territorio di Savona a seguito degli eccezionali eventi atmosferici verificatisi nel mese di novembre 2019, prorogano, tra l'altro, di 48 mesi la gestione commissariale della Funivia Savona - S. Giuseppe di Cairo e trasferiscono i compiti e le funzioni di Commissario straordinario per il predetto impianto al Presidente della Regione Liguria.

3.3.1) La sotto-disciplina in materia di contratti pubblici

Il comma 4 dell'articolo 5 dispone, come sopra anticipato, che per le finalità connesse alla gestione commissariale responsabile degli interventi necessari per il recupero della piena funzionalità tecnica della Funivia Savona – S. Giuseppe di Cairo, il Presidente della Regione Liguria, in qualità di Commissario straordinario, opera con i poteri di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 4 (*"Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariall"*) del decreto-legge n. 32/2019.

La citata norma prevede che il Commissario straordinario opera *"in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto"*.

La disciplina derogatoria qui delineata, dunque, diverge parzialmente da quella prevista per le ulteriori gestioni commissariali esaminate, in quanto, in materia di contratti pubblici, fa salvo il rispetto, oltre che delle disposizioni del Codice antimafia e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza alla UE, anche dei vincoli derivanti dalle direttive 2014/24/UE¹¹ e 2014/25/UE¹², delle disposizioni in materia di subappalto e degli articoli 30 (*"Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni"*), 34 (*"Criteri di sostenibilità energetica e ambientale"*) e 42 (*"Conflitto di interesse"*) del previgente Codice dei contratti pubblici¹³.

¹⁰ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Codice dei contratti pubblici"*.



A tal proposito, oltre a rinviare alle considerazioni sopra formulate in merito all'opportunità di limitare il ricorso a discipline derogatorie, di non introdurre tra di esse ingiustificate differenziazioni, che potrebbero dare luogo a incertezze applicative rallentando le procedure, nonché in merito alla necessità di escludere in ogni caso dall'ambito della deroga le norme relative alla digitalizzazione dei contratti pubblici (si veda, al riguardo, l'emendamento formulato al paragrafo 2.3), si evidenzia l'esigenza di introdurre nel provvedimento in esame un **emendamento che aggiorni i riferimenti normativi**. Infatti, il rinvio alle disposizioni del vecchio Codice, abrogate, non giova alla chiarezza normativa, specie in una materia complessa e articolata qual è quella dei contratti pubblici.

Si suggerisce, pertanto, il seguente ulteriore emendamento.

All'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 4-ter, inserire il seguente:
«4-quater. All'articolo 4, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, le parole: «agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50» sono sostituite dalle seguenti: «agli articoli da 1 a 12, 16 e 57, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36».

4) Riepilogo delle proposte emendative formulate

Emendamenti all'articolo 1 ("Interventi infrastrutturali e di riqualificazione urgenti al fine di fronteggiare situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile"):

All'articolo 1, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo le parole: «di contrasto alla povertà educativa e per l'integrazione» inserire le seguenti: «, **nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa pubblicazione sul sito internet istituzionale del Commissario straordinario di adeguata motivazione circa le ragioni di necessità e i criteri adottati**».

All'articolo 1, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208:

- a) sostituire le parole: «*si provvede*» con le seguenti: «, **in caso di motivata necessità, si può provvedere**»;
- b) dopo le parole: «*decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159,* » inserire le seguenti: «**delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36,** ».

All'articolo 1, comma 2, dopo il secondo periodo, aggiungere il seguente: « **In ogni caso il Commissario straordinario si avvale di stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate ai sensi dell'articolo 63 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.** ».



All'articolo 1 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 2, inserire i seguenti:

«2-bis. Al fine di assicurare la massima trasparenza delle procedure e delle decisioni, anche nell'ottica della partecipazione delle comunità delle aree metropolitane e dei comuni interessati, nonché allo scopo di favorire e semplificare le attività di verifica, controllo e analisi volte alla tempestiva individuazione di illeciti, irregolarità e conflitti di interessi, il Commissario straordinario di cui al comma 1 e la relativa struttura di supporto si avvalgono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di piattaforme informatiche e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 31, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, liberamente accessibile e consultabile, che costituisce punto di accesso unico per i dati corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. A tal fine ANAC è autorizzata a pubblicare e a diffondere tutti i dati e le informazioni di cui al primo periodo anche tramite collegamento informatico con la sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale del Commissario straordinario. Gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si intendono assolti quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma unica della trasparenza, anche mediante collegamento informatico con la sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale del Commissario straordinario.

2-ter. Al fine di accelerare le procedure di affidamento e di ridurre il rischio di contenziosi giurisdizionali, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario straordinario si avvale della vigilanza collaborativa dell'Autorità nazionale anticorruzione, da svolgere anche attraverso la predisposizione di atti-tipo e linee guida elaborati dall'Autorità medesima. Per la prevenzione e l'individuazione di conflitti di interessi, frodi, accordi illeciti tra operatori economici e infiltrazioni criminali in relazione a procedure di rilevanti valore e complessità, si applica l'articolo 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando la possibilità di utilizzare, per le verifiche connesse a procedure di minore importo e complessità, strumenti digitali, con particolare riferimento alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e al Fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Le modalità e gli interventi oggetto delle attività di vigilanza e delle verifiche di cui ai precedenti periodi sono disciplinati con accordo tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Commissario straordinario e le centrali di committenza di cui al comma 2. Dall'attuazione del presente comma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

Emendamenti all'articolo 2 ("Ulteriori misure urgenti per il contrasto della scarsità idrica, per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche"):

All'articolo 2, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208:

- a) sostituire la parola: «*opera*» con le seguenti: «*può operare, in caso di motivata necessità*, »;
- b) dopo le parole: «*decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39*, » inserire le seguenti: «*fatto salvo il rispetto delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, ».



All'articolo 2 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 1, inserire i seguenti:

«1-bis. Al fine di assicurare la massima trasparenza delle procedure e delle decisioni, nonché allo scopo di favorire e semplificare le attività di verifica, controllo e analisi volte alla tempestiva individuazione di illeciti, irregolarità e conflitti di interessi, il Commissario straordinario ed il soggetto attuatore di cui al comma 1 si avvalgono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di piattaforme informatiche e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'ANAC. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-bis, secondo e terzo periodo, del presente decreto.

1-ter. Al fine di accelerare le procedure di affidamento e di ridurre il rischio di contenziosi giurisdizionali, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario si avvale della vigilanza collaborativa dell'Autorità nazionale anticorruzione, da svolgere anche attraverso la predisposizione di atti-tipo e linee guida elaborati dall'Autorità medesima. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-ter, secondo periodo, del presente decreto. Le modalità e gli interventi oggetto delle attività di vigilanza e delle verifiche di cui ai precedenti periodi sono disciplinati con accordo tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Commissario e il soggetto attuatore di cui al comma 1. Dall'attuazione del presente comma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

All'articolo 2, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, sostituire le parole: «*dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 39 del 2023*» con le seguenti: «*del comma 1, secondo periodo, del presente articolo*».

Emendamenti all'articolo 5 ("Disposizioni urgenti in materia di infrastrutture"):

All'articolo 5, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208:

- a) sostituire la parola: «*opera*» con le seguenti: «*può operare, in caso di motivata necessità*, »;
- b) dopo le parole: «*dalla legge 14 giugno 2019, n. 55*, » inserire le seguenti: «*fatto salvo il rispetto delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, ».

All'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dopo il comma 4, inserire i seguenti:

«4-bis. Per le finalità di cui al comma 1, primo periodo, allo scopo di assicurare la massima trasparenza delle procedure e delle decisioni, nonché al fine di favorire e semplificare le attività di verifica, controllo e analisi volte alla tempestiva individuazione di illeciti, irregolarità e conflitti di interessi, il Presidente della Regione Liguria si avvale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di piattaforme informatiche e strumenti digitali interconnessi con la Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'ANAC. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-bis, secondo e terzo periodo, del presente decreto.

4-ter. Al fine di accelerare le procedure di affidamento e di ridurre il rischio di contenziosi giurisdizionali, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario si avvale della vigilanza collaborativa



dell'Autorità nazionale anticorruzione, da svolgere anche attraverso la predisposizione di atti-tipo e linee guida elaborati dall'Autorità medesima. Si applica quanto previsto all'articolo 1, comma 2-ter, secondo periodo, del presente decreto. Le modalità e gli interventi oggetto delle attività di vigilanza e delle verifiche di cui ai precedenti periodi sono disciplinati con accordo tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e il Presidente della Regione Liguria. Dall'attuazione del presente comma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4-quater. All'articolo 4, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, le parole: «agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50» sono sostituite dalle seguenti: «agli articoli da 1 a 12, 16 e 57, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36».