



## RELAZIONE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2024

### DOCUMENTO DI SINTESI

#### PREMESSA

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (d'ora in avanti anche ANAC) è l'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa.

L'attività di ANAC si esplica su vari settori di competenza: applicazione della normativa anticorruzione e rispetto degli obblighi di trasparenza, conferimento degli incarichi pubblici, conflitti di interesse dei funzionari, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Tale attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità si esplica attraverso l'esercizio di poteri di natura regolatoria, di indirizzo, oltre che consultiva, di vigilanza e sanzionatoria.

Le attività svolte nel corso dell'anno 2024 sono compiutamente illustrate nella Relazione annuale presentata in Parlamento ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e dell'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 6 novembre 2012, n. 190, di cui il presente documento costituisce una sintesi essenziale.

Prima di passare in rassegna l'attività svolta dagli Uffici, si rappresentano, in linea generale, le principali novità. Sul fronte dei presidi anticorruzione e della trasparenza amministrativa, ANAC ha potenziato l'affiancamento alle amministrazioni, mediante l'Aggiornamento 2024 del Piano Nazionale Anticorruzione, oltreché mediante un'attività di vigilanza, anche collaborativa, sulle misure di prevenzione, in ottica di supporto piuttosto che sanzionatoria. Rilevante in tal senso sono le attività di messa a punto degli schemi di pubblicazione dei dati oggetto degli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013, nonché quella di implementazione del sistema per la predisposizione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (o della sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO), fornito ai piccoli Comuni di alcune Regioni del Mezzogiorno.

Nell'ambito dei contratti pubblici, si segnala l'entrata a pieno regime del Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023, con particolare riguardo: agli effetti derivanti dalla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti i cui vantaggi, sia in termini di semplificazione ed efficienza sia sotto il profilo della trasparenza e della controllabilità delle procedure, sono apparsi sempre più evidenti; al definitivo processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, altro pilastro del sistema del *procurement* pubblico disegnato dal legislatore.

Sul finire del 2024, inoltre, è stato definitivamente approvato il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, il c.d. "Correttivo appalti". Questo traguardo è stato il risultato di un processo caratterizzato dalla collaborazione attiva dell'Autorità, che ha partecipato ai tavoli interistituzionali dedicati alla materia e ha contribuito con numerosi interventi e segnalazioni nei mesi subito dopo l'adozione del nuovo Codice, anche per il tramite delle diverse audizioni del Presidente presso le competenti Commissioni parlamentari.

L'intervento normativo, pur presentando ulteriori spazi di miglioramento, ha consentito di superare alcuni dubbi interpretativi e disallineamenti. Le nuove norme stanno entrando nel vivo della fase applicativa e ANAC avrà modo di intervenire per fornire al mercato chiarimenti e indicazioni al fine di facilitarne l'attuazione, anche nell'ottica della corretta gestione di opere e interventi strategici come quelli legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nel quadro sopra delineato, l'Autorità ha proseguito le sue attività di regolazione e controllo, operando secondo una logica di ausilio e supporto, pur non mancando di rilevare criticità e anomalie, nel presupposto che le strategie di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di *mala gestio* non possano prescindere da una buona amministrazione e da istituzioni che siano di aiuto nella risoluzione, in concreto, dei problemi.

### **Il confronto con gli organi istituzionali e le relazioni con gli *stakeholders***

Nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha proseguito le attività di dialogo e collaborazione con gli organi istituzionali e con gli *stakeholders* nei suoi ambiti di intervento: contratti pubblici, trasparenza e prevenzione della corruzione.

In particolare, come si avrà modo di specificare nel paragrafo relativo all'attività regolatoria sui contratti pubblici, intensa è stata la collaborazione con la Cabina di regia, istituita ai sensi dell'articolo 221, del d.lgs. n. 36/2023, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e con gli organi parlamentari per la stesura del c.d. "Correttivo appalti" approvato a due anni dall'entrata in vigore del Codice, nella quale è confluita tutta l'esperienza applicativa e le competenze specifiche possedute nel settore.

Molteplici e dal contenuto eterogeneo sono stati gli interventi indirizzati al legislatore, sia nel corso delle diverse audizioni di ANAC dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari che con documenti di osservazioni presentati in occasione dell'esame di proposte di legge ritenute di interesse rispetto alle attività istituzionali.

Oltre ai suggerimenti pro-concorrenziali ai fini della stesura della legge annuale per il mercato e la concorrenza, l'Autorità è intervenuta, anche nel 2024, in materia di riforma del reato di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite per segnalare le criticità sistemiche connesse alla poi realizzata abrogazione dell'istituto.

L'audizione dinanzi alla Commissione bicamerale antimafia è stata l'occasione per ribadire l'importanza degli strumenti di prevenzione della corruzione, sia nell'ottica del contrasto alle infiltrazioni illecite e ai condizionamenti mafiosi nelle attività delle pubbliche amministrazioni e che per la realizzazione di un modello di sviluppo rivolto al benessere collettivo.

Altri interventi significativi sono stati quelli in materia di ricostruzioni *post* calamità, un tema particolarmente importante per le caratteristiche del territorio italiano, esposto a rischio sismico e a frequenti episodi di dissesto idro-geologico. In questo ambito, in considerazione degli esiti di una scrupolosa indagine svolta, l'Autorità ha anche sentito l'esigenza di segnalare a Governo e Parlamento la necessità di un intervento di riforma delle procedure di finanziamento, realizzazione e monitoraggio degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti.

L'Autorità ha, altresì, partecipato a diversi tavoli interistituzionali, non solo nella materia dei contratti pubblici, ma anche nell'ambito della disciplina della trasparenza; oltre ad aver contribuito all'attività legislativa degli organi legislativi regionali e locali nella materia della prevenzione della corruzione e di contrasto ai fenomeni illeciti.

Infine, ANAC ha continuato ad assicurare la sua collaborazione ai diversi interlocutori che, anche nell'anno 2024, hanno richiesto il suo presidio nell'ambito delle loro attività e delle specifiche iniziative per la diffusione della cultura della legalità intraprese.

### **L'attività internazionale**

L'anno 2024 è stato caratterizzato da un'intensa attività di ANAC in ambito sovranazionale, sia nel settore della prevenzione della corruzione che in quello dei contratti pubblici, alimentando la rete di rapporti internazionali che hanno contribuito al miglioramento dell'immagine dell'Italia e al conseguimento di importanti riconoscimenti sia nell'ambito dei rapporti multilaterali sia dei rapporti bilaterali.

In ambito europeo è stata innanzitutto rafforzata la cooperazione con le istituzioni e con le reti europee, quali il *Group of States against Corruption* (GRECO), l'organo di controllo – istituito dal Consiglio d'Europa – che monitora il rispetto da parte degli Stati membri degli standard e delle norme anticorruzione elaborate in ambito europeo; il *Network of Corruption Prevention Authorities* (NCPA), la Rete delle autorità per la prevenzione della corruzione; il *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA), che l'Autorità presiede dal 2023; l'*European Network for Public Ethics* (ENPE), la rete europea per l'etica pubblica, che promuove una cultura dell'integrità pubblica e persegue l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'UE, presieduta dal Presidente di ANAC dall'ottobre 2024.

Inoltre, ANAC ha continuato a presidiare i gruppi di lavoro della Commissione europea sugli appalti, favorendo un'integrazione con quelli dedicati alla prevenzione della corruzione. Questo ha garantito un efficace scambio di informazioni tra i due ambiti e ha valorizzato il modello italiano, che unisce vigilanza sugli appalti e strategie anticorruzione.

Con specifico riferimento alle attività delle varie direzioni della Commissione, l'Autorità, in collaborazione con AgID e le amministrazioni competenti, fornisce alla DG GROW della Commissione europea i dati necessari per la compilazione della matrice di indicatori sull'e-procurement in Italia.

Nel mese di gennaio 2024, ANAC ha ospitato il *workshop* italiano sul *procurement* strategico, che ha consentito di comprendere lo stato attuale dell'uso strategico degli appalti pubblici in Italia, identificando sia gli ostacoli che alcune potenziali soluzioni, oltre che di formulare una *roadmap* per accelerare l'adozione degli appalti come strumento strategico sia per l'innovazione che per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità sociale, partendo dalla collaborazione tra le istituzioni centrali e tra queste e quelle regionali e locali - creando un *network* anche con i principali *player* che operano nel mercato - e dalla qualificazione della domanda.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha contribuito ai lavori del sottogruppo dedicato alla revisione dei formulari per la raccolta dati e la pubblicazione degli appalti sul *Tenders Electronic Daily* (TED), per rendere i formulari più adatti al monitoraggio degli appalti, anche sotto il profilo della sostenibilità e ai lavori per i regolamenti per lo strumento di gestione delle emergenze nel mercato unico (SMEI) e per la reciprocità negli scambi commerciali.

Nel 2024 ANAC ha altresì organizzato due conferenze internazionali molto importanti:

- *Next Generation Procurement* che riunisce oltre 100 partecipanti di oltre 30 Paesi, tra rappresentanti governativi, istituzioni dell'Unione europea e membri della società civile, creando un'importante piattaforma di confronto sul futuro degli appalti pubblici;
- *Preventing Corruption in Europe: a new perspective*, la conferenza della rete ENPE nella quale si è discusso della risposta coordinata e condivisa a livello sovranazionale, resa necessaria dalla dimensione transfrontaliera assunta dal fenomeno corruttivo. In tale contesto, la rete ha adottato la dichiarazione di Roma, in cui si riafferma l'importanza di prevenire la corruzione e costruire l'integrità, in quanto riducono la necessità di repressione penale, e si concorda sulla necessità di un maggiore coordinamento e della definizione di *standard* comuni in tutta l'Unione europea.

Tra le reti sovranazionali per la prevenzione della corruzione alle quali ANAC ha fornito il proprio ausilio nel 2024 si segnalano, inoltre, il *Network for Integrity* (NFI) che è uno spazio di cooperazione che riunisce 19 istituzioni che svolgono compiti relativi alla promozione dell'integrità, della trasparenza e dell'etica dei funzionari pubblici – alla cui presidenza è subentrato il Presidente di ANAC nel dicembre 2024 –, e la rete *International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA), che ha la missione di promuovere l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) facilitando lo scambio di esperienze e migliori pratiche tra le autorità per la prevenzione e la lotta alla corruzione di tutto il mondo.

Nell'ambito della partecipazione alle iniziative di cooperazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), dell'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) e, più in generale, del consesso delle Nazioni Unite, l'Autorità ha presentato alla comunità internazionale, tra gli altri, le caratteristiche e le novità del sistema di prevenzione della corruzione, gli sforzi compiuti nella misurazione della corruzione e nella costruzione di indicatori di rischi e *red flags*, nonché le migliori pratiche in tema di integrità degli appalti. ANAC, in qualità di *focal point* dell'Italia per alcuni indicatori dell'esercizio *OECD public integrity indicators*, ha continuato a sistematizzare gli elementi informativi pervenuti da alcune istituzioni italiane chiamate a contribuire per competenza alla predisposizione delle risposte Paese all'OECD. Anche nel 2024, i temi della corruzione e delle minacce all'integrità pubblica hanno trovato uno spazio rilevante e particolare visibilità nell'ambito del G20, la cui attività è stata seguita dall'Autorità tramite il tavolo in materia di anticorruzione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Nell'ambito delle iniziative di assistenza tecnica e di *capacity building* per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità, nel 2024, sono pervenute richieste di collaborazione da autorità e istituzioni di Paesi dell'America Latina, a cui ANAC ha risposto sia con rapporti di natura bilaterale che multilaterale, ovvero nel quadro di iniziative di assistenza tecnica promosse da organizzazioni e istituzioni internazionali quali Unione europea, Organizzazione Internazionale Italo-latino americana (IILA), *United States Agency for International Development* (USAID) *Programma Falcone-Borsellino*.

Nello scorso anno sono stati organizzati anche numerosi incontri bilaterali con autorità omologhe e con altre istituzioni di Paesi (tra gli altri, Olanda, Moldavia, Albania, Spagna, Palestina, Lituania, Lettonia, Paesi dell'Africa Centrale, Romania, Albania, Macedonia del Nord) che hanno inviato specifiche richieste di incontri/attività di formazione con ANAC; ad esempio, nel mese di febbraio 2024 ANAC ha partecipato ad un workshop organizzato dalla Banca Mondiale in collaborazione con l'Ufficio per gli appalti pubblici della Macedonia del Nord, per migliorare la capacità di utilizzo dei dati e degli indicatori sugli appalti pubblici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e delle altre istituzioni interessate al monitoraggio.

Nel corso dell'anno 2024, sono, infine, proseguiti i lavori per i *twinning* di cui l'Autorità è risultata assegnataria: quello con la Commissione anticorruzione palestinese (PACC), nell'ambito del progetto *Enhancing Democratic Governance in Palestine through Strengthening Public Integrity and Corruption Prevention*, e quello con l'Agenzia anticorruzione bosniaca (APIK), nell'ambito del progetto *Strengthening capacities of the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of Fight Against Corruption*, avviato formalmente con il *kick-off event* a Sarajevo nel luglio 2024.

## **I CONTRATTI PUBBLICI**

### **L'attività di regolazione**

L'attività di regolazione in materia di contratti pubblici ha riguardato principalmente la disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici e le criticità emerse in occasione del primo anno di applicazione dello stesso.

L'Autorità, nell'esercizio delle sue funzioni, ha raccolto le numerose segnalazioni provenienti dal mercato che hanno portato alla luce alcuni profili problematici derivanti anche da discrasie, lacune e ambiguità presenti nell'articolato del testo.

Prima di passare in rassegna le questioni più rilevanti che hanno riguardato l'attività di regolazione e di intervento rispetto al Codice, si ricorda che l'Autorità ha svolto la propria attività di indirizzo anche in relazione alla stesura del c.d. "Correttivo appalti", il cui testo è stato adottato con il decreto legislativo n. 209/2024. Come anticipato in precedenza, tale collaborazione si è svolta sia mediante interventi nell'ambito dei lavori parlamentari, che hanno permesso di sottoporre le proposte di ANAC direttamente all'attenzione del legislatore, sia attraverso la partecipazione ai tavoli interistituzionali e alla consultazione pubblica.

In occasione delle audizioni, ANAC ha formulato una serie di osservazioni, che hanno consentito di rilevare alcune criticità non risolte nel quadro delle modifiche del Codice, oltretutto di dare evidenza della necessità di potenziare gli ambiti più significati del Codice tra i quali emergono gli aspetti relativi alla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici e al processo di qualificazione, tanto delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, quanto degli operatori economici.

Sul tema della digitalizzazione, ad esempio, come si dirà anche nel seguito, si è rilevato il non completo potenziamento dello strumento del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) che, in quanto strumento che consente alle stazioni appaltanti di acquisire, grazie all'interconnessione con altre banche dati pubbliche, i documenti comprovanti l'effettivo possesso dei requisiti di partecipazione da parte degli operatori economici permettendo a questi ultimi di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a loro carico, dovrebbe essere perfezionato per ovviare ai ritardi e ai mancati riscontri da parte degli enti certificanti rispetto alle richieste di verifica dei requisiti di partecipazione inoltrate dalle stazioni appaltanti.

In tema di aggregazioni e centralizzazione delle committenze, ANAC ha suggerito un ripensamento complessivo della materia, con particolare riferimento al tavolo tecnico dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, al fine di assicurarne un più efficace coordinamento. Sono stati richiesti interventi anche in relazione alla fase dell'esecuzione contrattuale, ove sarebbe necessaria una più chiara definizione delle modalità di esternalizzazione delle relative attività e di intervento della stessa Autorità nei casi di gestione da parte di stazioni appaltanti non qualificate per l'esecuzione.

Altri temi oggetto di esame sono stati quello dell'equo compenso per i servizi di ingegneria e di architettura, ove si è reso necessario dipanare i diversi orientamenti normativi e giurisprudenziali sull'applicabilità o meno della legge n. 49/2023 ai contratti pubblici e le criticità derivanti dal ricorso generalizzato all'appalto integrato, in relazione al quale si è sottolineato il rischio che l'appaltatore, nella redazione del progetto esecutivo, persegua l'obiettivo della massimizzazione del proprio utile piuttosto che quello dell'ottimizzazione dell'opera. L'Autorità è intervenuta, inoltre, sul tema delle clausole sociali, sui metodi di calcolo della soglia di anomalia per l'applicazione del meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale e sugli accordi quadro.

Oltre a quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto opportuno ribadire alcune osservazioni su questioni generali che, pur oggetto di segnalazione in precedenti occasioni, non sono state affrontate dal legislatore in sede di revisione del Codice e per le quali si rinvia a quanto dettagliatamente riportato in sede di audizioni al Parlamento e a quanto compiutamente descritto nella Relazione al Parlamento.

Nell'ambito della collaborazione con la Cabina di regia, l'azione di indirizzo dell'Autorità si è tradotta nella predisposizione di segnalazioni e note recanti l'analisi delle criticità riscontrate e la proposta di soluzioni anche interpretative, nonché nella assidua partecipazione a riunioni operative mirate all'esame delle problematiche e alla definizione delle migliori soluzioni.

In particolare, le tematiche oggetto delle segnalazioni hanno riguardato:

- le criticità emerse in relazione ai servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea;
- le problematiche applicative relative alle gare per l'affidamento di lavori rispettivamente relative: alle categorie scorporabili e alle cosiddette SIOS (Strutture, Impianti, Opere Speciali); alla discrasia tra l'articolo 100, comma 5, lettera b), e l'articolo 96 del Codice in ordine alla rilevanza temporale delle cause di esclusione, in conseguenza della quale dette cause di esclusione risultano avere una diversa rilevanza a seconda che vengano fatte valere in sede di attestazione o in sede di partecipazione alla gara; al tema dell'avvalimento dei requisiti ai fini della partecipazione ad una gara di lavori, evidenziando che la previsione dell'articolo 104, comma 5, del Codice, che impone all'impresa ausiliaria di trasmettere la propria attestazione SOA, è da alcuni interpretata nel senso che l'avvalimento finalizzato all'acquisizione del requisito di partecipazione ad una procedura di aggiudicazione di lavori sia consentito solo se l'impresa ausiliaria sia in possesso dell'attestazione SOA;
- le problematiche relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti per la fase esecutiva;
- l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla verifica dei requisiti di partecipazione;
- la verifica delle garanzie fideiussorie;
- le criticità riscontrate in relazione all'utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico;
- la proposta emendativa concernente le modalità di comunicazione delle modifiche contrattuali;

Parallelamente, l'Autorità ha svolto attività di regolazione tramite la predisposizione di atti-tipo. Come anticipato, una questione particolarmente attenzionata ha avuto ad oggetto l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, per cui è stato posto in consultazione il Bando-tipo n. 2, in data 22 gennaio 2024. La partecipazione alla consultazione è stata molto significativa, essendosi registrato complessivamente l'intervento di 100 soggetti tra ordini professionali, collegi nazionali, stazioni appaltanti, singoli professionisti, associazioni di operatori economici, associazioni sindacali di professionisti. All'esito della consultazione pubblica, ANAC ha provveduto ad analizzare i contributi pervenuti, unitamente al tavolo tecnico incaricato della redazione del documento di consultazione e ha iniziato a lavorare alla predisposizione dell'atto finale. Le

problematiche segnalate investivano profili particolarmente complessi quali l'applicazione alle procedure di gara della normativa sull'equo compenso, l'individuazione dei requisiti finanziari e tecnici per la partecipazione alle gare, l'attuazione della disciplina sull'utilizzo del BIM con riferimento alla decorrenza e all'applicazione della maggiorazione del 10% prevista dall'articolo 2, comma 5, dell'Allegato I.13 del Codice.

Nel 2024, l'Autorità ha anche completato l'attività di analisi dei contributi pervenuti in merito allo schema di contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica (*Energy Performance Contract - EPC*) per gli edifici pubblici (articolo 200 del Codice), posto in consultazione nel corso dell'anno precedente.

L'attività è stata svolta unitamente al MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e all'Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile (ENEA); il testo finale, infatti, è stato definito con delibera ANAC n. 349 del 17 luglio 2024, con delibera del Ragioniere Generale dello Stato del 22 luglio 2024 e con nota del Presidente di ENEA prot. n. 51288 dell'11 luglio 2024.

Il risultato di questa complessa attività è stato poi presentato nel corso di un evento pubblico, svoltosi il 2 dicembre 2024, presso il MEF, proprio al fine di dare conto della necessità di intervenire congiuntamente nel settore strategico dell'efficienza energetica, con lo scopo di stimolare un confronto tra esponenti del mondo pubblico e privato sul partenariato pubblico-privato e di incentivare la diffusione del contratto-tipo tra le amministrazioni, nell'ottica di un potenziamento della capacità di creare valore attraverso gli interventi realizzati senza gravare sui bilanci pubblici.

L'Autorità ha svolto l'attività di supporto e di indirizzo nei confronti del mercato anche tramite l'adozione di atti a carattere generale idonei a fornire indirizzi interpretativi uniformi e ad orientare il mercato in modo tempestivo, assicurando la corretta e omogenea attuazione delle disposizioni normative.

Tali atti di indirizzo sono stati pubblicati, per la maggior parte, sotto forma di Comunicati del Presidente oltreché come *vademecum informativi*; si segnala, ad esempio, il *vademecum* adottato dall'Autorità il 30 luglio 2024, avente ad oggetti gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro.

Come si è già avuto modo di rappresentare, infine, un tema di particolare rilevanza, che ha coinvolto sinergicamente l'attività di numerosi uffici, ha riguardato la digitalizzazione.

Tale strumento ha determinato un cambiamento radicale del modello di gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici, con un forte impatto non solo sulle modalità operative di conduzione degli affidamenti, ma anche sulla definizione dei processi delle amministrazioni e ha prodotto i suoi effetti anche al di fuori dello stretto perimetro del mercato delle commesse pubbliche, coinvolgendo soggetti che, pur non essendo tra gli attori principali del *procurement*, svolgono comunque un ruolo fondamentale ai fini del conseguimento del risultato.

ANAC, in qualità di titolare della struttura portante dell'intero modello di digitalizzazione, si è attivata sin da subito per prestare assistenza al mercato tramite la pubblicazione di FAQ e di comunicati e la risposta a singole richieste di chiarimento, fornendo riscontro, nel corso del 2024, a oltre 13.600 quesiti tecnici e giuridici ricevuti tramite diversi canali (*Contact center*, protocollo, servizi *online* e caselle e-mail dedicate, etc.).

Si illustrano, brevemente, le problematiche più comuni affrontate nel corso dell'anno.

Una rilevante criticità è stata subito individuata nel vincolo, imposto dall'articolo 25 del Codice, all'utilizzo di piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) certificate dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID); al fine di favorire le amministrazioni nell'adeguamento ai nuovi sistemi e consentire lo svolgimento delle ordinarie attività di approvvigionamento in coerenza con gli obiettivi della digitalizzazione, l'Autorità, sentito il MIT, ha consentito, in caso di impossibilità o difficoltà di ricorso alle PAD, l'utilizzo dell'interfaccia *web* messa a

disposizione dalla Piattaforma Contratti Pubblici (PCP) per la gestione degli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro. La misura, di carattere transitorio e temporaneo, è stata poi prorogata fino al 30 giugno 2025 ed estesa all'adesione ad accordi quadro e convenzioni, alla ripetizione di lavori o servizi analoghi ai sensi dell'articolo 76, comma 6, del Codice prevista dalla documentazione di gara originaria in relazione a procedure pubblicate prima del 31 dicembre 2023, nonché alle fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del Codice e agli affidamenti *in house*.

Parallelamente, sin dal gennaio 2024, l'Autorità ha mantenuto aperto un canale di continuo dialogo con i gestori delle PAD.

A partire dal 1° gennaio 2024, si è verificato un progressivo incremento del numero delle PAD a seguito dell'ingresso nel mercato di nuovi attori. Alla data del 31 dicembre 2024 si contavano n. 53 PAD certificate per la gestione dell'intero ciclo di vita del contratto, dall'affidamento al termine dell'esecuzione, e n. 26 PAD certificate per la sola fase di affidamento, considerando distinte le varie versioni di una singola PAD.

Per quanto concerne il numero dei titolari sviluppatori delle componenti certificate utilizzate dalle PAD e quello dei gestori delle stesse piattaforme, alla medesima data del 31 dicembre 2024, n. 44 titolari risultavano avere componenti certificate e n. 56 gestori risultavano condurre una o più PAD conformi. Oltre a società di sviluppo *software* impegnate nello specifico mercato, tra i titolari e i gestori si riscontrano principalmente pubbliche amministrazioni che coordinano realtà territoriali, in particolare, Città metropolitane e Regioni.

L'aumentato numero delle PAD e delle funzioni sviluppate da ciascuna di esse, unitamente all'accresciuta coscienza digitale delle stazioni appaltanti, consentono di ritenere superata la fase emergenziale registrata all'inizio del 2024 e di considerare avviata, pur con i normali margini di miglioramento, una fase a regime, nella quale il soggetto intenzionato ad affidare un contratto pubblico sa come muoversi sul mercato per individuare la PAD in grado di garantirgli le funzionalità necessarie al conseguimento dell'obiettivo.

Come evidenziato in precedenza, numerose criticità sono emerse anche in relazione alla versione 2.0 del FVOE, utilizzabile per la verifica dei requisiti, nelle procedure indette a partire dal 1° gennaio 2024, per il tramite delle PAD interoperanti con la PCP e la BDNCP.

Il FVOE 2.0, tuttora soggetto ad evoluzione, è fruibile dalle stazioni appaltanti attraverso le PAD, oltre che attraverso l'interfaccia utente messa a disposizione da ANAC. Il suo funzionamento, tuttavia, è condizionato dalla disponibilità degli enti certificanti a sviluppare e rendere disponibili i nuovi servizi necessari per l'acquisizione della documentazione e dei dati utili alla verifica dei requisiti. Stante la centralità dello strumento nell'ecosistema di *e-procurement* risulta cruciale il mantenimento tecnico delle condizioni di interoperabilità con gli enti certificanti.

Al 31 dicembre 2024, gli enti certificanti che risultavano avere messo a disposizione servizi interoperabili erano il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, l'INPS, l'Agenzia delle Entrate, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e architetti liberi professionisti (Inarcassa) e Accredia, oltre alla stessa Autorità per ciò che riguarda le informazioni di propria esclusiva titolarità (le attestazioni SOA e le informazioni presenti nel Casellario delle imprese). Con altri enti certificanti sono tuttora in corso valutazioni per stabilire la disponibilità di banche dati e servizi centralizzati e per individuare eventuali modalità di interazione e scambio dei dati.

Occorre segnalare, inoltre, che per alcune tipologie di dati e di documentazione, di particolare interesse per le stazioni appaltanti, allo stato attuale non sono ancora disponibili banche dati centralizzate contenenti le

necessarie informazioni da integrare con il FVOE. È questo il caso, ad esempio, dei certificati dei carichi pendenti e delle richieste di rinvio a giudizio da parte del Ministero della Giustizia.

Si ricorda, da ultimo, che a partire dal 1° gennaio 2024, l'Autorità, secondo le previsioni degli articoli 27, 84 e 85 del Codice, ha reso operativa la Piattaforma per la pubblicità a valore legale (PVL) che garantisce la pubblicità legale in ambito nazionale di bandi e avvisi relativi ai contratti pubblici. Nel corso del 2024 sono state gestite n. 851.200 pubblicazioni, le cui tipologie sono riportate nel dettaglio nella Relazione al Parlamento.

### **La qualificazione delle stazioni appaltanti**

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, entrato in vigore il 1° luglio 2023, rappresenta una riforma cardine per la realizzazione di un sistema degli appalti pubblici più trasparente, efficiente e competitivo.

Il processo di qualificazione, infatti, attraverso l'introduzione di requisiti specifici per le stazioni appaltanti, si pone lo scopo di migliorare la qualità delle procedure di affidamento e l'efficienza complessiva della spesa, grazie alla capacità di sfruttare le più moderne tecnologie per lo svolgimento delle procedure contrattuali (delle quali le amministrazioni non qualificate spesso non dispongono) e grazie alla presenza di un personale adeguatamente strutturato e qualificato, idoneo ad assicurare una conoscenza ampia e costantemente aggiornata della normativa sui contratti pubblici e della giurisprudenza di riferimento.

Il sistema di qualificazione, gestito da ANAC, prevede l'istituzione di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate, la cui iscrizione è subordinata alla valutazione dell'effettivo possesso di requisiti peculiari d'ordine giuridico, economico, tecnico-professionale, in relazione all'oggetto o al valore del contratto da affidare.

Nel corso del 2024, tale sistema ha dimostrato la sua idoneità a garantire gli obiettivi perseguiti dal legislatore e l'attuazione dei principi generali del nostro ordinamento giuridico. In particolare, con riferimento al principio costituzionale di adeguatezza (articolo 118 della Costituzione), in quanto il sistema di qualificazione favorisce la collaborazione fra i differenti livelli di aggregazione, anche interregionali e provinciali, mediante la predisposizione di un "sistema a rete", idoneo ad assicurare che tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non ottengano la qualificazione possano individuare, comunque, un soggetto in grado di supportarle nella fase di acquisto. Quanto all'attuazione del principio di sussidiarietà e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, il sistema ha previsto l'obiettivo della specializzazione piuttosto che quello della competizione tra organizzazioni pubbliche di acquisto. La specializzazione contribuisce al miglioramento delle competenze professionali, tecniche, economiche e contrattuali, riducendo i rischi di contenzioso o di bassa qualità dei prodotti, di inadempimenti dei fornitori e di inadeguatezza dei termini e delle condizioni contrattuali, anche grazie all'utilizzo obbligatorio di piattaforme elettroniche per l'uso efficiente e il riuso dei dati.

In questa prima fase di monitoraggio, si è assistito ad un costante processo di miglioramento, con la prospettiva che si realizzi in futuro un sistema "graduale" che consenta alle amministrazioni di essere parte attiva del processo di professionalizzazione e modernizzazione della gestione delle commesse pubbliche, permettendo di acquisire beni e servizi ovvero di realizzare opere con costi ridotti, a prezzi più competitivi e con una qualità superiore. La finalità della riforma è, infatti, non soltanto quella di razionalizzare e ridurre il numero delle stazioni appaltanti esistenti, ma di rendere le stazioni più efficienti e, quindi, più qualificate nel corso del tempo. Volendo riportare brevemente i dati numerici, si rammenta che il 2024 è stato il secondo anno di vigenza del regime di qualificazione. In base ai dati aggiornati al 31 dicembre 2024, n. 6.181 amministrazioni hanno inviato la domanda di qualificazione entro la menzionata data con scadenza successiva alla stessa (su un numero

complessivo di 7.118 amministrazioni che hanno almeno abbozzato l'istanza al 31 dicembre, a prescindere dall'invio).

Delle 4.684 amministrazioni qualificate, il 60,1% risulta esserlo sia per il settore "Lavori" che per quello "Servizi e Forniture", solo il 10,7% risulta esserlo esclusivamente per "Lavori" e il rimanente 29,2% esclusivamente per "Servizi e Forniture".

È, inoltre, possibile rilevare che l'istanza si traduce in una qualificazione ordinaria nel 60% circa dei casi nel settore "Lavori" e nel 70% circa dei casi nel settore "Servizi e Forniture". Per il settore "Lavori", il 25,3% delle domande si traduce in una mancata qualificazione, mentre tale percentuale scende al 18,2% per il settore di qualificazione "Servizi e Forniture". La qualificazione "con riserva" risulta essere una categoria residuale non solo in relazione agli altri possibili esiti delle domande, ma anche rispetto ai dati dell'anno 2023. Ciò può forse trovare spiegazione nella decadenza di tale regime, a decorrere dal 1°luglio 2024, per tutte le stazioni appaltanti delle unioni di comuni costituite nelle forme previste dall'ordinamento, delle province e delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e delle regioni, di cui all'articolo 63, comma 4, del Codice. Allo stato attuale, infatti, rimane in vigore solo il regime di qualificazione con riserva previsto dall'articolo 63, comma 13.

Gran parte delle amministrazioni hanno richiesto la qualificazione come stazioni appaltanti singole piuttosto che come centrali di committenza. In relazione al settore "Lavori", soltanto il 10% delle domande di qualificazione pervenute risulta essere stato inviato dalle amministrazioni in qualità di centrali di committenza. Per il settore "Servizi e Forniture" si registra una percentuale sostanzialmente equivalente.

Sebbene dai dati raccolti dall'Autorità si evinca una tendenza positiva alla progressiva attuazione della disciplina in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti, il legislatore è intervenuto, mediante il "Correttivo appalti", prevedendo una serie di incentivi a favore delle stazioni appaltanti che non abbiano conseguito in prima istanza la qualificazione e anche dei requisiti flessibili per la qualificazione relativa alla fase di esecuzione, allo scopo di soddisfare, da un lato, l'esigenza di garantire al personale impiegato negli appalti pubblici una adeguata formazione di settore, comprensiva dell'utilizzo di metodi e sistemi di gestione digitale delle costruzioni e, dall'altro, l'interesse a prevenire stalli di sistema nell'esecuzione. A tal fine, fra gli interventi previsti, si è introdotta espressamente la possibilità che siano erogati corsi di formazione, finalizzati ad accrescere la professionalizzazione delle stazioni appaltanti, anche da soggetti privati aventi scopo di lucro, così da riconoscere e valorizzare una prassi già ampiamente in uso presso le stazioni appaltanti, specie territoriali.

### **L'attività di precontenzioso**

L'articolo 220, comma 1, del Codice ha riscritto la funzione precontenziosa di ANAC, perseguendo la finalità di rafforzarla e di estenderne l'ambito applicativo. Le principali novità hanno riguardato i seguenti profili: l'eliminazione della distinzione tra pareri vincolanti e non vincolanti; l'obbligo della stazione appaltante di comunicare e motivare, all'Autorità e alle parti interessate, le ragioni di mancata conformazione al parere; la tipologia di vizi (sostanziali e non formali e/o procedimentali) che l'operatore economico può contestare dinanzi al giudice amministrativo, in caso di impugnazione del parere; il riconoscimento della legittimazione processuale dell'Autorità in caso di mancata conformazione al parere da parte della stazione appaltante.

Tali novità sono state recepite nel nuovo *Regolamento in materia di pareri di precontenzioso di cui all'art. 220 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con delibera ANAC n. 267 del 20 giugno 2023 e successivamente modificato con delibera n. 552 del 6 novembre 2024.

Gli interventi di modifica hanno specificato che: sotto il profilo dell'impugnativa da parte dell'operatore economico, la decisione di mancata conformazione al parere deve essere comunicata "a tutte le parti del procedimento di precontenzioso", che possono impugnarla "nei termini e alle condizioni previste dal Codice del processo amministrativo"; sotto il profilo dell'impugnazione da parte di ANAC, si chiarisce che l'Autorità valuta se l'eventuale annullamento giurisdizionale del provvedimento costituisca, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, la soluzione migliore, tenendo conto anche della gravità della violazione commessa dalla stazione appaltante.

Nel primo anno di entrata in vigore del nuovo istituto del precontenzioso, è stato osservato un significativo incremento del tasso di adeguamento ai pareri di precontenzioso, che si attesta all'85%, a fronte del 60% dello scorso anno, in quanto, anche nei casi in cui sia stato richiesto il parere o aderito all'altrui richiesta di parere, le stazioni appaltanti hanno agito in autotutela o rimuovendo il provvedimento ritenuto *contra ius* dall'Autorità oppure attivando ulteriori poteri discrezionali ed effettuando verifiche istruttorie demandate dall'Autorità.

Tale effetto positivo è stato indotto dal rafforzamento dell'efficacia conformativa dei "nuovi" pareri di precontenzioso operato sul piano legislativo, in quanto l'obbligo delle stazioni appaltanti di motivare, entro quindici giorni dalla trasmissione del parere, le ragioni per le quali intendano discostarsene ha portato ad un generale aumento dei casi di adeguamento, producendo, altresì, un effetto realmente deflattivo del contenzioso amministrativo.

Si consideri, al riguardo, che nel 2024 solo sette sono stati i casi di mancata conformazione.

In merito ai numeri e le caratteristiche dei pareri di precontenzioso si riassume quanto segue.

Nel 2024 sono pervenute all'Autorità n. 386 istanze di parere di precontenzioso, di cui n. 377 hanno dato luogo a pareri o ad archiviazioni motivate approvati nel corso dell'annualità medesima, mentre 9 istanze sono state definite nel corso dei primi mesi dell'anno 2025. Sono stati, altresì, elaborati n. 41 procedimenti comprensivi di istanze di accesso agli atti, rapporti informativi relativi all'impugnazione di pareri e istanze di varia natura. Dei 377 provvedimenti elaborati nel 2024, quelli derivanti da istanze singole sono stati 353, pari al 94% circa, mentre le istanze congiunte sono state 24, pari a circa il 6%.

Delle citate 377 istanze, n. 313 (pari all'83% circa) sono state presentate da un operatore economico - quale soggetto partecipante alla procedura o interessato a partecipare alla stessa - al fine di ottenere una pronuncia dell'Autorità in ordine alla conformità della scelta effettuata dalla stazione appaltante nell'indizione della gara o nell'adozione di un provvedimento di ammissione, esclusione o di aggiudicazione del contratto. Le istanze presentate dalle stazioni appaltanti, invece, sono state n. 40 (pari all'11% circa del totale).

Quanto alle n. 24 istanze congiunte, si precisa che il dato è comprensivo sia delle ipotesi in cui l'istanza è stata presentata sin da subito congiuntamente dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate, tramite l'apposito modulo messo a disposizione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, con manifestazione della volontà di attenersi al contenuto del parere, sia delle istanze presentate singolarmente da uno dei soggetti interessati (stazione appaltante o operatore economico), con successiva adesione delle altre parti interessate entro il termine di cinque giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione della richiesta.

Per il 66% dei casi (pari a n. 249) le istanze di precontenzioso hanno riguardato gare aventi ad oggetto l'affidamento di servizi, per il 23% lavori (n. 88 istanze), per il 9% forniture (n. 36 istanze), per l'1% contratti misti (n. 4 istanze).

Le gare maggiormente interessate dalle istanze di precontenzioso, nel corso del 2024, sono state quelle di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, pari al 51% circa, mentre quelle di importo superiore alle predette soglie si sono attestate al 48% circa.

Dei n. 427 procedimenti gestiti nel 2024, n. 205 (pari al 48% del totale) si sono conclusi con l'emissione di pareri di precontenzioso e n. 172 (pari al 40%) con l'archiviazione motivata, mentre il restante 12% ha riguardato altre fattispecie (istanze di riesame, istanze di accesso agli atti, altre tipologie di istanze).

Dei n. 205 pareri emessi, n. 143 (pari al 70%) sono stati adottati con delibera consiliare, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, mentre n. 62 (pari al 30%) sono stati adottati nella forma semplificata prevista dall'articolo 10 del Regolamento medesimo. Questi ultimi hanno riguardato, in particolare, questioni inerenti a procedure di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea e che apparivano di pacifica risoluzione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e dei precedenti sull'argomento (articolo 10, comma 1, del Regolamento), ovvero, indipendentemente dal valore, istanze aventi ad oggetto valutazioni che la stazione appaltante svolge nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, con specifico riferimento agli eventuali profili di manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero di palese e manifesto travisamento dei fatti (comma 3 dello stesso articolo 10).

Dai dati del 2024 emerge, infine, che, per i pareri di precontenzioso tradottisi in giudizi di non conformità, corrispondenti a n. 67 sul totale di n. 205 (ovvero il 33%), il tasso di adeguamento è stato pari all'85% (n. 57 pareri); un valore calcolato tenendo conto esclusivamente dei casi nei quali le stazioni appaltanti hanno dichiarato di aver agito in autotutela rimuovendo il provvedimento giudicato illegittimo. Nel 10% dei casi (corrispondente a n. 7), invece, l'amministrazione ha dichiarato di non adeguarsi al parere, in quanto, pur condividendo quanto rappresentato dall'Autorità, ha disposto di proseguire comunque la procedura di gara già avviata, al fine di garantire la continuità della prestazione di prossima scadenza, o per altri motivi di opportunità. Tra i pareri estrinsecatisi in giudizi di non conformità, il 5% circa (corrispondente a n. 3 pareri) non ha ricevuto riscontro dalle stazioni appaltanti interessate, con conseguente segnalazione all'Ufficio Sanzioni dell'Autorità per eventuali adempimenti di competenza.

Si precisa, infine, in merito alle principali questioni trattate nei procedimenti di precontenzioso, che dei n. 205 pareri di precontenzioso emessi nel 2024 l'89% (pari a n. 182 pareri) ha riguardato questioni relative alla disciplina di cui al d.lgs. n. 36/2023, mentre l'11% (ovvero n. 23 pareri) ha riguardato la disciplina del d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre, i dati evidenziano che le richieste di parere si sono concentrate principalmente su questioni riguardanti la definizione e l'applicazione delle regole e dei criteri di selezione dei partecipanti alle gare (cause di esclusione, requisiti generali e speciali di partecipazione, soccorso istruttorio), la definizione e l'applicazione delle regole e dei criteri di aggiudicazione, la valutazione discrezionale da parte della stazione appaltante, nonché i procedimenti di verifica della congruità dell'offerta. Nello specifico, il maggior numero di pareri di precontenzioso ha riguardato vicende relative ai costi della manodopera.

## **L'arbitrato e le attività della Camera arbitrale**

L'anno appena concluso offre l'opportunità di delineare un primo bilancio sull'impatto del nuovo Codice anche sull'attività della Camera arbitrale.

In questo quadro, è importante evidenziare che la Camera arbitrale, avendo adeguato la propria attività alle novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2023, ha garantito un'interpretazione uniforme e coordinata delle norme applicabili all'arbitrato in materia di contratti pubblici, mediante la c.d. *Guida Operativa ai procedimenti amministrati dalla Camera arbitrale* pubblicata nel sito web istituzionale dell'Autorità.

La citata Guida si applica a tutti gli ambiti di competenza della Camera arbitrale, disciplina l'individuazione e la nomina degli esperti ai fini degli accordi bonari, la gestione dell'Albo degli arbitri e degli elenchi dei Periti e dei Segretari, illustra le soluzioni operative finalizzate alla più utile applicazione delle norme in materia di arbitrato dei contratti pubblici, e ha, altresì, affrontato e risolto talune divergenze interpretative contenute nel nuovo Codice.

Nell'anno 2024, si è ulteriormente consolidato il ricorso alla modalità telematica per lo svolgimento della maggior parte delle udienze e delle riunioni dei Collegi arbitrali. Tale approccio ha determinato, come lo scorso anno, una significativa contrazione dei costi dei procedimenti arbitrali, ma, ha inciso in modo meno marcato sui tempi medi di definizione dei giudizi arbitrali. La durata media dei procedimenti, infatti, si è attestata a 399 giorni per i n. 6 arbitrati definiti. Tale media - risultante da una serie compresa tra un valore massimo di 736 giorni e un valore minimo di 198 giorni - segna un significativo miglioramento rispetto a quella registrata nel 2021 (574 giorni) e, in ogni caso, non si allontana troppo da quella del 2022 (365 giorni) e del 2023 (336 giorni). Peraltro, occorre sottolineare che dei n. 6 arbitrati conclusi nell'anno, n. 1 ha avuto una durata di 198 giorni, inferiore, pertanto, al limite ordinario di 240 giorni previsto dal Codice di procedura civile; n. 1 ha avuto una durata di 241 giorni, rispettando - di fatto - il limite ordinario; n. 2 hanno avuto una durata contenuta entro il limite della proroga legale.

Anche il 2024, inoltre, ha confermato l'azzeramento dei c.d. lodi liberi. Tale dato risulta utile quale strumento per rispettare l'esigenza di unificazione delle procedure di arbitrato in materia di contratti pubblici, ma risulta negativamente controbilanciato dalla frammentazione e dispersione informativa indotta dalla sempre più diffusa pratica dei Collegi Consultivi Tecnici (CCT).

Il fenomeno dei CCT ha suscitato l'attenzione dell'Autorità che ne ha rilevato alcune criticità; tale strumento risulta sostanzialmente privo di un controllo esterno caratterizzato da indipendenza e terzietà, sia in termini di verifica dei requisiti e degli *standard* di qualificazione dei componenti dei Collegi, sia rispetto alla supervisione sull'operato degli stessi e al comportamento delle parti in relazione ai pareri o alle decisioni adottate. A ciò si aggiungono dubbi sull'efficacia dissuasiva del regime sanzionatorio previsto, con specifico riferimento all'articolo 215, comma 3, del Codice che contempla una mera responsabilità amministrativo-contabile per il mancato rispetto dei pareri o delle determinazioni dei CCT.

Quanto rilevato ha spinto il Consiglio della Camera arbitrale a trasmettere la segnalazione pervenuta ad ANAC, invitandola a valutare l'opportunità di promuovere, eventualmente in collaborazione con il Consiglio stesso, proposte di rafforzamento dell'istituto dei CCT.

Per quanto riguarda specificatamente l'attività della Camera arbitrale, si evidenzia che le domande di arbitrato introdotte nel 2024 con istanza di nomina del terzo arbitro sono state n. 7. Il dato, pur non discostandosi eccessivamente da quello registrato nel 2023, risulta marcatamente inferiore rispetto a quello del biennio 2021-2022; a fronte del numero contenuto delle domande di arbitrato introdotte nel corso del 2024, tuttavia, il valore

dichiarato delle controversie risulta complessivamente molto elevato, attestandosi ben oltre i 144 milioni di euro; valore che risulta di gran lunga superiore rispetto alle *performance* registrate nell'ultimo triennio.

Per quanto concerne, invece, le controversie definite nell'anno 2024 con la pronuncia del lodo (n. 6), si registra un valore medio di circa 12 milioni di euro, il valore minimo rilevato è di 151.500 euro, il valore massimo è di poco oltre 56 milioni di euro.

La Camera arbitrale, a norma dell'articolo 210 del d.lgs. n. 36/2023 e della menzionata *Guida operativa* (punti da 18 a 22), è anche titolare della funzione attinente alla formulazione di una lista di cinque esperti per l'individuazione dell'esperto da nominare dalle parti contrattuali ai fini dell'espletamento della procedura di accordo bonario per la risoluzione della controversia insorta a seguito dell'iscrizione da parte dell'appaltatore di riserve nei documenti contabili, nonché, in caso di disaccordo tra le stesse, alla nomina diretta, con determinazione del relativo compenso.

Diversamente dall'anno precedente, si registra una flessione del numero delle richieste (diminuite da sette a quattro), ragionevolmente ascrivibile al ruolo svolto dai CCT.

Pertanto, alla luce dei dati dell'ultimo triennio si palesa una tendenza altalenante: dalle n. 8 richieste del 2021 si passa a n. 4 richieste nel 2022; dalle n. 7 richieste del 2023 si torna - nell'anno appena trascorso - a n. 4 richieste da parte dei RUP impegnati nell'esecuzione dei contratti pubblici di appalto di lavori.

## **Attività di vigilanza sui contratti pubblici**

### **L'alta sorveglianza del Presidente sulle grandi opere e le misure straordinarie di gestione delle imprese**

Oltre ai dati dell'attività svolta nell'anno 2024 dall'Unità Operativa Speciale, si è avuto modo di riassumere, nel complesso, quanto realizzato dalla data di istituzione fino a tutto il 2024, dando atto che, nei primi dieci anni di esperienza, sono state verificate dall'ufficio un totale di quasi n. 1.600 procedure, di cui n. 1.162 relative a Protocolli in corso e n. 436 riferite a Protocolli conclusi, per complessivi n. 5.276 pareri preventivi rilasciati.

Come noto, l'articolo 30 del decreto-legge n. 90/2014 ha istituito l'Unità Operativa Speciale (UOS) per consentire al Presidente dell'Autorità di svolgere compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione dell'Esposizione Universale del 2015 (Expo Milano) ma, alla luce della positiva esperienza e dei risultati ottenuti in tale occasione, il legislatore ne ha esteso l'applicazione anche ad altri grandi eventi e a situazioni emergenziali.

Sotto tale profilo, merita di essere ricordato l'impegno profuso per il controllo sulla ricostruzione pubblica *post* eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 nelle Regioni dell'Italia centrale (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) sulla base delle previsioni dettate dall'articolo 32 del decreto-legge n. 189/2016, che ha visto nel corso del tempo una sempre più stretta collaborazione tra ANAC, Commissario straordinario e Struttura di prevenzione antimafia.

In molti casi, infatti, l'attività di alta sorveglianza è stata coadiuvata dalla presenza di ulteriori attori istituzionali, come ad esempio, il supporto, in molti ambiti, di un Commissario straordinario deputato al coordinamento, alla supervisione e al finanziamento degli interventi oggetto di alta sorveglianza, ma anche di altri attori, quali la Struttura di prevenzione antimafia del Ministero dell'Interno, che ha costituito un elemento di rafforzamento dei presidi di legalità e un ausilio concreto ai soggetti attuatori e alle stazioni appaltanti cui era concretamente affidata la realizzazione degli interventi stessi.

All'UOS sono state anche affidate attività di vigilanza collaborativa riferite a diversi ambiti e attivate su richiesta della stazione appaltante interessata ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera h), del Codice dei contratti pubblici e delle analoghe disposizioni del previgente d.lgs. n. 50/2016.

Fra queste si ricordano, in particolare, i Protocolli d'intesa stipulati per il controllo delle procedure per la Fiera di Expo 2025 Osaka (che segue i precedenti svoltisi a Dubai nel 2021 e a Milano nel 2015), per la bonifica ambientale del sito di interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio e, più recentemente, per l'emergenza e ricostruzione dell'Isola di Ischia a seguito degli eventi del 2017 e del 2022, nonché per l'emergenza successiva agli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nelle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana.

Il 2024 si è contraddistinto per l'esame di n. 84 nuove procedure di affidamento: n. 80 relative ad interventi di ricostruzione *post sisma* dell'Italia Centrale; n. 2 relative all'Expo 2025 Osaka; n. 2 riferite alla bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio.

Nel complesso, lo scorso anno sono stati rilasciati di n. 412 pareri, gran parte dei quali contenenti rilievi, per lo più accolti dalle stazioni appaltanti, riferiti a profili di legittimità. In molti altri, sono state, invece, segnalate questioni di opportunità, problematiche attinenti alla corretta applicazione del d.lgs. n. 36/2023, scostamenti dagli indirizzi forniti dall'Autorità o dalla giurisprudenza amministrativa, errori formali e sostanziali, oltre a varie discrasie negli atti di gara, per i quali si è raccomandato di intervenire autonomamente, così da accelerare l'*iter* di conclusione delle procedure.

Nel 2024 non sono stati registrati casi di contenzioso. Dal 2014 al tutto il 2024, risultano soltanto n. 17 contenziosi sul totale delle n. 1.598 procedure esaminate, ovvero circa un caso ogni n. 100 procedure controllate. Rispetto a questi n. 17 casi, per n. 13 è noto che l'esito è stato favorevole alle stazioni appaltanti, per n. 2 sfavorevole, mentre per n. 2 l'esito è sconosciuto. La maggior parte delle controversie ha, comunque, riguardato profili non trattati dall'UOS nei propri pareri.

Si conferma, quindi, che l'alta sorveglianza del Presidente ha avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale e, anche laddove sono emerse controversie, in almeno il 76% dei casi, queste si sono risolte positivamente per la stazione appaltante.

Accanto all'istituto dell'alta sorveglianza del Presidente, si collocano come "complementari" le misure straordinarie, di cui al successivo articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, per la tutela dei contratti pubblici viziati da episodi corruttivi o da infiltrazioni criminali.

Mentre lo strumento dell'alta sorveglianza del Presidente interviene in una fase *ex ante*, al fine di prevenire il verificarsi di fenomeni corruttivi e di garantire il rispetto della legge, le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio intervengono *ex post*, quando la violazione o presunta tale si sia già verificata.

Nello specifico, si tratta di misure di natura amministrativa, che si affiancano a quelle di natura penale, ma che, a differenza di queste ultime, non si rivolgono alla persona del reo, bensì all'impresa aggiudicataria di contratti pubblici, nonché all'impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio Sanitario Nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992, ovvero al contraente generale e che intervengono nelle ipotesi in cui siano state rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali.

Nel corso di questi primi dieci anni di applicazione, tali misure si sono adattate e dimostrate efficaci in molteplici contesti, diventando un importante tassello della strategia di prevenzione. In tale evoluzione, l'Autorità ha

giocato un ruolo cruciale, lavorando in stretta sinergia con altre istituzioni, in particolare con i Prefetti, per gestire situazioni complesse e garantire il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza.

Linee guida e Protocolli operativi condivisi hanno reso queste misure non solo più operative ma anche più flessibili, permettendone l'applicazione in scenari molto differenti. La loro efficacia non si è espressa solo nel consentire la prosecuzione di appalti pubblici interrotti o compromessi da situazioni di illegalità, ma anche nel confermare l'importanza di salvaguardare l'interesse pubblico e garantire la continuità dei servizi essenziali, sotto il rigoroso controllo della legge.

Con riferimento all'attività svolta nel 2024 e nei primi due mesi del 2025, si segnala che sono stati oggetto di verifica un totale di n. 55 operatori economici, indicati nelle articolate e dettagliate informative fornite dal Nucleo di Collegamento della Guardia di Finanza dell'Autorità. Tali informative recano un utile accertamento in merito ai dati di ogni operatore economico attenzionato ed una sintesi della vicenda penale che astrattamente può giustificare l'attivazione delle misure ex articolo 32, decreto-legge n. 90/2014.

Nel corso del 2024, sono stati avviati n. 15 procedimenti istruttori per l'esercizio del potere di proposta di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014; sono stati conclusi n. 16 procedimenti, di cui n. 12 avviati nel 2024 e n. 4 nel 2023. In particolare, in n. 2 casi, stante l'avvenuto riscontro di effettive e tempestive misure di *self cleaning* poste in essere dall'operatore economico, si è proceduto all'archiviazione con l'impegno, previa richiesta all'operatore, di consentire all'Autorità di verificare, dopo la chiusura del procedimento, l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione; in n. 6 casi è stata formulata al Prefetto competente la proposta di applicazione delle misure straordinarie; in n. 8 casi si è proceduto all'archiviazione per assenza in concreto dei presupposti legittimanti il potere di proposta. In tutti casi in cui si è rilevata la possibile competenza di altri uffici dell'Autorità si è provveduto ad inoltrare a questi ultimi la documentazione pertinente e a confrontarsi sulla vicenda esaminata.

Si è proceduto, inoltre, ad analizzare la posizione di n. 32 operatori economici per i quali si è provveduto alla definizione in preistruttoria da parte del Presidente o di un dirigente.

L'attività del 2024 ha incluso anche il supporto alle Prefetture, mediante lo svolgimento di un'articolata e complessa attività consultiva con il rilascio di n. 17 pareri.

### **La vigilanza collaborativa**

Nel corso del 2024, l'Autorità ha continuato a garantire il proprio supporto alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti attraverso l'attività di vigilanza collaborativa, sia esercitando le prerogative confermate e ampliate dal nuovo Codice, sia dando attuazione all'ultimo *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, approvato con delibera ANAC n. 269 del 20 giugno 2023 ed entrato in vigore il successivo 1° luglio. Al riguardo, deve rammentarsi che già dal 2022, ANAC aveva rimodulato le disposizioni regolamentari che disciplinavano le modalità di svolgimento della vigilanza collaborativa, confermando la possibilità di estendere la vigilanza collaborativa agli atti concernenti l'esecuzione del contratto aggiudicato all'esito della procedura di gara, e anticipando la successiva revisione dell'istituto, operata dal d.lgs. n. 36/2023.

Nel 2024, quindi, è pervenuta la prima richiesta di stipula di un Protocollo di vigilanza collaborativa avente quale *focus* esclusivo la fase di esecuzione contrattuale. L'istanza è stata formulata dal Commissario straordinario per l'espletamento delle attività funzionali alla realizzazione delle opere infrastrutturali di

derivazione dell'invaso di Campolattaro (BN), nominato ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 32/2019.

Il Commissario si era già avvalso della vigilanza collaborativa dell'Autorità in relazione alla procedura aperta suddivisa in tre lotti per l'aggiudicazione dei servizi di progettazione e dei lavori, per un importo complessivo di circa 530 milioni di euro. Considerato il rilievo strategico ed economico dell'intervento, ANAC ha offerto supporto fino alla conclusione della gara, avvenuta con l'approvazione delle proposte di aggiudicazione a fine settembre 2023. Ritenute positive ed efficaci le interlocuzioni avute con l'Autorità, è stata quindi chiesta la prosecuzione della collaborazione con modalità definite sulla base delle specificità del caso.

Un'ulteriore novità ha riguardato la clausola risolutiva espressa contenuta nei Protocolli. Si tratta della previsione che impegna la stazione appaltante ad inserire, nella documentazione di gara e/o contrattuale, apposite previsioni sottoposte ad espressa accettazione, dirette ad elevare il livello di legalità della procedura, consentendo l'automatica risoluzione del contratto se l'aggiudicatario risulta destinatario di misure cautelari o provvedimenti di rinvio a giudizio per reati corruttivi.

La nuova formulazione consente, infatti, all'amministrazione di verificare la persistenza del requisito di moralità e affidabilità professionale, ai sensi degli articoli 95, comma 1, lettera e) e 96, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023, in capo all'operatore economico interessato dal provvedimento dell'autorità giudiziaria. In base alla nuova clausola, poi, la stazione appaltante è chiamata ad effettuare una revisione del proprio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza o della corrispondente parte del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, se il procedimento penale coinvolge anche propri rappresentanti e/o dipendenti, comunicando tempestivamente ad ANAC, per il tramite del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, le iniziative intraprese e le conseguenti misure organizzative adottate quale ulteriore presidio di prevenzione del rischio corruttivo.

Pertanto, i Protocolli sottoscritti sulla base di istanze pervenute dopo il 7 febbraio 2024, data di approvazione della nuova versione, recano tutti la clausola nella formulazione appena descritta.

Nel 2024, l'Autorità ha sottoscritto un totale di n. 17 nuovi Protocolli di vigilanza collaborativa con diverse tipologie di stazioni appaltanti.

Complessivamente ha seguito lo svolgimento di ben n. 34 procedure di aggiudicazione di cui n. 13 avviate nell'anno e altre n. 21 bandite nel precedente, per le quali è proseguito il supporto alle stazioni appaltanti, in alcuni casi ai fini del completamento della gara, in altri per il supporto su questioni emerse in fase di esecuzione contrattuale.

In totale, i pareri e le osservazioni rilasciati nel 2024 sono stati n. 112, come riportato nelle relazioni semestrali sull'attività di vigilanza collaborativa, predisposte e pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento di vigilanza collaborativa.

Il tempo medio di rilascio dei riscontri - calcolato sulla base dei giorni lavorativi trascorsi dall'acquisizione della richiesta della stazione appaltante al Protocollo generale dell'Autorità fino all'invio del parere sottoscritto dal Presidente di ANAC - nell'anno considerato è stato di 6,5 giorni.

Nell'ambito dei recenti Protocolli siglati da ANAC, merita di essere segnalato quello firmato con il Ministro plenipotenziario, capo della *task force* per la Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina 2025 presso la Direzione Generale per la promozione del sistema Paese del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, che ha ad oggetto la collaborazione riferita alla procedura di affidamento per l'acquisizione dei servizi di organizzazione, allestimento degli spazi e gestione dell'evento, nonché le procedure di registrazione,

accreditamento e controllo accessi connessi allo svolgimento della Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina, calendarizzata per le giornate del 10 e 11 luglio 2025.

Infine, come sopra esposto in relazione all'attività di UOS, è proseguito l'impegno di ANAC anche sul fronte degli interventi in contesti emergenziali, conseguenti a calamità naturali, sia in esecuzione del Protocollo sottoscritto con il Commissario all'emergenza e ricostruzione di Ischia, che di quello sottoscritto con il Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, entrambi svolti in collaborazione con l'Autorità. Nello specifico, per quest'ultimo l'Autorità ha fornito supporto tecnico, giuridico e metodologico in materia di appalti pubblici, ai fini dell'elaborazione di numerose ordinanze ai sensi dell'articolo 20-ter, comma 8, della legge n. 100/2023 della struttura commissariale.

### **La vigilanza speciale**

Anche nel 2024, l'ANAC, oltre che nella vigilanza ordinaria riferita a specifiche procedure di aggiudicazione, è stata impegnata in diverse attività di vigilanza speciale, ossia in indagini generali a carattere settoriale, su appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, avviate d'ufficio o su delega del Presidente o del Consiglio dell'Autorità.

Le attività di verifica ispettiva programmate sono state n. 20 e sono distribuite sull'intero territorio nazionale. La scelta delle aree di intervento ha tenuto conto, in via prioritaria, delle criticità riscontrate nell'ordinaria attività di vigilanza e si è focalizzata in maniera prevalente nell'ambito dei contratti pubblici, compresi i progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché dell'anticorruzione e della trasparenza. Tra le attività di vigilanza speciale, meritano di essere segnalati i seguenti procedimenti avviati: la prima complessa vicenda è relativa ad un'opera ferroviaria della Capitale di significativa rilevanza infrastrutturale, con la quale l'Autorità ha fornito indicazioni in ordine alle condizioni e ai limiti della normativa vigente relativi all'utilizzo della procedura negoziata con unico fornitore, per la ripetizione di servizi analoghi.

All'esito del parere, il Commissario straordinario dell'opera e la stazione appaltante hanno integralmente recepito le indicazioni formulate e hanno determinato di perfezionare le attività contrattuali, nell'alveo dell'esercizio dei poteri commissariali di cui all'articolo 4, decreto-legge n. 32/2019, nel rispetto delle previsioni del diritto comunitario come indicato dall'Autorità.

Un'ulteriore indagine ha avuto ad oggetto l'esternalizzazione di servizi di fornitura di personale medico e infermieristico realizzata dagli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), su cui l'Autorità ha avviato alcune ispezioni congiuntamente con i reparti dell'Arma dei Carabinieri per la tutela del lavoro e presso gli enti del SSN al fine di acquisire le informazioni e la documentazione necessaria.

Ad esito delle attività ispettive, le cui risultanze sono tuttora in corso, sono stati adottati appositi atti interlocutori in relazione alle irregolarità riscontrate e alle modalità organizzative e gestorie dei servizi affidati, e sono emersi alcuni profili di possibili criticità, sia in relazione all'applicazione dell'appalto di servizi per la soddisfazione delle esigenze degli enti coinvolti sia in relazione alla normativa speciale applicabile.

Per le altre tematiche oggetto delle vigilanze svolte si rinvia a quanto dettagliatamente descritto nella Relazione annuale.

### **La vigilanza sulle Centrali di committenza, sulle concessioni e sul partenariato pubblico-privato**

Nel corso del 2024, è proseguita l'attività di vigilanza sulle Centrali di committenza anche mediante verifiche ispettive. In particolare, l'attività ispettiva ha lo scopo di evidenziare eventuali carenze funzionali

nell'espletamento dell'attività istituzionale, riservata per legge ai soggetti aggregatori, nonché di verificare in concreto la capacità dei medesimi di effettuare acquisti centralizzati.

A tal fine, è stata valutata l'adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali a disposizione, l'efficacia dei sistemi messi a punto per garantire la determinazione dei fabbisogni e la programmazione degli acquisti effettuati per gli enti ricompresi nel proprio ambito di competenza, la conformità alle disposizioni normative di riferimento di specifiche procedure di gara, individuate a campione.

In particolare, in riferimento ad una peculiare vigilanza, è stato stigmatizzato il sistematico ricorso alle attività di supporto rese da una sola società esterna, affidataria di un appalto di servizi di consulenza, che è intervenuta in tutte le gare bandite dall'ente in funzione di soggetto aggregatore. Il ricorso a tali prestazioni non è stato ritenuto adeguatamente motivato, né giustificato da parte del soggetto aggregatore, che avrebbe dovuto essere in grado di assolvere in autonomia alle funzioni di determinazione dei fabbisogni e di progettazione e programmazione degli acquisti. Pertanto, è stato raccomandato maggior rigore nell'affidamento dei servizi di supporto, come pure di quelli connessi all'utilizzo di piattaforme telematiche, da effettuare sempre nel rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento.

In occasione delle verifiche di altre procedure, le altre criticità principali hanno riguardato: le tempistiche di esecuzione dei lavori e di affidamento in subappalto non conformi rispetto a quanto prescritto, in fase di affidamento, nei documenti di gara. Le criticità afferenti alla fase di programmazione degli affidamenti, invece, sono state perlopiù ritenute ascrivibili non solo al soggetto aggregatore, ma anche ad una scarsa partecipazione e comunicazione da parte dei vari enti territoriali legittimati a aderire alle convenzioni messe a disposizione dalla centrale di committenza.

Inoltre, anche i controlli effettuati su specifiche procedure di gara hanno rivelato criticità correlate alle tempistiche per l'aggiudicazione, che solo in alcuni casi sono parse giustificabili in ragione dell'elevato numero di partecipanti o della proposizione di ricorsi giurisdizionali, mentre, in un caso è stato rilevato il mancato utilizzo di piattaforme telematiche. Infine, alcune criticità sono emerse anche rispetto alle attività di controllo sull'esecuzione, pur in presenza di regolamenti organizzativi, in base ai quali il soggetto aggregatore era tenuto a richiedere agli enti aderenti dati ed informazioni necessari per garantire il monitoraggio sull'esecuzione contrattuale e ad intervenire anche in caso di mancata trasmissione di informazioni da parte degli enti stessi. Per quanto riguarda la vigilanza nel settore dei servizi pubblici locali, nell'anno trascorso è stata svolta un'intensa attività di vigilanza sulla verifica dei requisiti delle ordinanze contingibili e urgenti previste dall'articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006, in materia di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, con riferimento alla gestione dei rifiuti urbani.

Un primo aspetto che merita di essere segnalato riguarda l'importante azione sinergica intercorsa con il Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico sul monitoraggio dei presupposti per l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti nel settore della gestione dei rifiuti urbani, emanate dal Sindaco in virtù dell'articolo 50 del d.lgs. n. 267/2000.

È emerso, inoltre, che le proroghe concesse con tali provvedimenti amministrativi hanno, in molti casi, una durata massima che va oltre i sei mesi stabiliti dal dispositivo di legge, periodo eventualmente reiterabile, a scaglioni di sei mesi, per un massimo di diciotto mesi (si rammenta che la durata massima del regime emergenziale è pari a 24 mesi).

Spesso è stato riscontrato che in molte ordinanze mancano del tutto, o quasi, i requisiti fondamentali per la loro attivazione: non è presente l'accurata e dovuta esplicitazione delle motivazioni alla base dell'adozione

della decisione *extra ordinem*; non sono specificate le norme derogate, né allegati o citati i pareri tecnici o tecnico-sanitari degli organi chiamati per legge ad esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

In altri casi è emerso che i Comuni ricorrono allo strumento delle ordinanze anche al fine di ottenere maggiore risparmio per le casse comunali, vista l'applicazione di prezzi anche molto risalenti, fino a dieci anni di distanza. Altre volte accade che le società di regolazione del servizio, a cui è deputata anche l'individuazione dei nuovi aggiudicatari non riescano a portare a termine l'*iter* per la loro individuazione, per cui i Comuni procedono mediante affidamento diretto al medesimo operatore economico ricorrendo allo strumento delle ordinanze contingibili.

Tra i procedimenti specifici svolti nell'ambito dei servizi pubblici locali si segnalano: l'attività di vigilanza sul servizio di raccolta rifiuti del Comune di Catanzaro in cui era stato segnalato che l'amministrazione aveva prolungato il contratto con il gestore, oltre i limiti temporali consentiti dalle norme di settore e dalle disposizioni contrattuali, e non aveva vigilato sulla corretta esecuzione dell'appalto; l'attività di vigilanza svolta nei confronti del Comune di Melito di Porto Salvo nei confronti del quale era stata segnalata la presunta illegittimità delle proroghe c.d. tecniche del servizio di igiene urbana disposte nei confronti della ditta affidataria.

Nell'ambito della vigilanza sugli affidamenti delle concessioni di servizi, l'Autorità ha istruito poi diverse segnalazioni: in uno specifico procedimento si è verificato l'affidamento pluriennale (1990-2024), senza gara e in proroga, del servizio di gestione del parco comunale del Comune di Darfo Boario Terme; parimenti è stata svolta un'istruttoria che ha provveduto ad accertare le criticità concernenti l'affidamento in concessione per la gestione degli impianti sportivi del Comune di Arnesano; sempre in materia di concessioni, l'Autorità ha verificato la regolarità dell'affidamento diretto della concessione dello stadio comunale del Comune di Giugliano.

L'Autorità ha analizzato, inoltre, la concessione dei lavori e della gestione dei servizi di interesse generale nei porti di Palermo e Termini Imerese, a seguito di una richiesta di parere avanzata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale (di seguito AdSP) che verteva sulla portata applicativa dell'articolo 175 del d.lgs. n. 50/2016, *pro tempore* applicabile alla concessione in esame, in merito alla possibile estensione dei servizi in esame ad altri porti ricompresi nel *network* della stessa Autorità portuale, senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione.

L'istruttoria condotta dall'Autorità ha permesso di accertare rilevanti criticità nella procedura in esame.

In merito alla vigilanza sulle società *in house* e sulle partecipate si segnalano i seguenti procedimenti: l'accertamento della regolarità di alcuni affidamenti diretti disposti da Formula Imola S.p.A. per acquisire servizi strumentali all'organizzazione del Gran Premio di Formula 1; la verifica dell'operato posto in essere dal Comune di Lecco nella gestione, tramite società *in house*, del servizio di sosta a pagamento; la procedura di gara, espletata da ASMEL Società consortile a responsabilità limitata per la società partecipata Consac Gestioni Idriche S.p.A. relativa all'affidamento del servizio di stampa, imbustamento e recapito delle fatture del servizio idrico integrato.

### **La vigilanza sui contratti di lavori pubblici**

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha incrementato le competenze di ANAC anche riguardo la vigilanza sui contratti pubblici, è stato adottato il *nuovo Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in*

*materia di contratti pubblici*, adottato con delibera n. 270 del 20 giugno 2023, che ha confermato che il potere di vigilanza, di cui all'articolo 222 del nuovo Codice è esercitato sia su segnalazione sia d'ufficio.

L'Ufficio di vigilanza, nell'annualità 2024, ha ricevuto circa 4.600 protocolli trattati procedendo preliminarmente con la loro selezione e classificazione, in esito alla quale: n. 945 segnalazioni sono state classificate come non prioritarie e oggetto di trattazione ai sensi dell'articolo 7, comma 2 per le finalità generali, oltre n. 330 soggette ad archiviazione ai sensi degli articoli 6 e 7 del citato *Regolamento di vigilanza*.

Risultano, invece, selezionate varie segnalazioni, caratterizzate da rilevanza e priorità ai sensi dell'articolo 4 del *Regolamento di vigilanza*, che hanno dato impulso, in attuazione del deliberato consiliare, all'attività di vigilanza d'ufficio che hanno determinato in totale l'apertura di n. 230 fascicoli istruttori.

L'attività di vigilanza ha avuto ad oggetto, come nei precedenti anni, le diverse fasi di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, attraverso la quale sono emerse le criticità più comuni che riguardano la fase di programmazione, di progettazione, la fase di affidamento degli appalti e la fase di esecuzione del contratto. Con riferimento alla fase dell'affidamento, un particolare profilo di indagine, ha riguardato le modalità di determinazione del valore dell'appalto, ai fini della verifica del rispetto delle soglie previste per l'utilizzo dell'affidamento diretto e delle procedure negoziate, nonché della violazione del divieto di artificioso frazionamento.

A seguito di molteplici indagini a carattere generale svolte sulle attività negoziali delle stazioni appaltanti, sono state riscontrate, già a partire dagli ultimi anni, varie anomalie in riferimento agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate sottosoglia, strumenti a cui spesso si ricorre senza rispettare adeguatamente i principi richiamati per il loro regolare impiego.

L'attività di vigilanza svolta in tema di lavori pubblici ha riguardato, altresì, la fase di esecuzione del contratto, ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 50/2016, come riprodotto dall'articolo 222, comma 3, lettera b), del Codice. Poiché il nuovo Codice ha introdotto e cristallizzato il principio cardine del "risultato", inteso a valorizzare la tempestività e la qualità dell'esecuzione contrattuale, richiedendo alle amministrazioni di considerare tale principio quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola da attuare al caso concreto, l'Autorità ha condotto le proprie attività di indagine in un'ottica di stimolo alle stazioni appaltanti, affinché la loro attività sia volta ad una corretta e accurata esecuzione del contratto, essenziale per il raggiungimento del fine e della qualità dei lavori.

In tale contesto, è stato verificato il corretto andamento dell'appalto in relazione alla ottemperanza alle prescrizioni contrattuali, alle tempistiche di realizzazione del contratto e alla qualità delle prestazioni rese. È stato, altresì, valutato il corretto svolgimento delle funzioni di controllo da parte dei soggetti deputati dalla stazione appaltante in merito alla corretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori.

Le principali anomalie emerse durante la fase dell'esecuzione del contratto sono collegate principalmente alla lievitazione dei costi, a fronte di modifiche del progetto posto a base di gara ed oggetto di validazione da parte del RUP, con il venire in rilievo della possibile approvazione e realizzazione di un progetto sostanzialmente diverso da quello originario e con conseguente compromissione dei principi di concorrenza e *par condicio*.

Tra le indagini di carattere generale di particolare complessità si segnalano poi quelle aventi ad oggetto:

- un'attività di analisi e verifica delle varianti in corso d'opera con riferimento ai dati acquisiti nel corso del 2023, in cui sono state selezionate circa 20 fattispecie i cui dati, opportunamente integrati dalle informazioni contenute nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), sono stati oggetto di approfondimenti preliminari, al fine di identificare possibili anomalie legate alle varianti;

- la prosecuzione e conclusione dell'attività istruttoria svolta nei riguardi dei Commissari straordinari, di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 91/2014, in riferimento agli accordi di programma sottoscritti dalle Regioni con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge n. 191/2009 e allo stato di attuazione degli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici posti a cura dei Commissari straordinari. Su tale argomento l'Autorità ha svolto una approfondita attività di indagine conoscitiva sui dissesti idrogeologici relativa all'impiego dei fondi a vario titolo erogati dallo Stato dal 1999 fino al 2024. Alla luce di questa ricognizione, confluita in un *report* tecnico in cui sono approfonditi i risultati dell'indagine, ANAC ha anche sottoposto al Governo l'Atto di segnalazione n. 3 del 20 novembre 2024, nel quale si avanzano alcune specifiche proposte operative;
- un ulteriore ambito di indagine ha riguardato le procedure di affidamento adottate in somma urgenza, di cui all'articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016, ad oggi sostituito dall'articolo 140, d.lgs. n. 36/2023, in riferimento ai campioni selezionati nelle modalità previste dal Regolamento dell'Autorità. Una delle verifiche più significative è stata svolta su segnalazione della Guardia di Finanza, che ha fornito all'Autorità utili elementi informativi afferenti all'attività identificata con la sigla *speed work*, con lo scopo di intensificare i controlli volti a contrastare fenomeni di illeciti connessi all'istituto della "somma urgenza".

### **La vigilanza sui contratti di servizi e forniture**

Nel corso dell'anno 2024, l'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture si è focalizzata su diversi settori, quali, ad esempio, i servizi di pulizia, la ristorazione collettiva, i servizi di vigilanza, i servizi legali, i servizi di trasporto scolastico, i servizi di soccorso sanitario in emergenza ed i servizi socio-sanitari.

All'esito delle istruttorie effettuate sui singoli appalti sono emerse specifiche anomalie in ogni fase della procedura. In particolare, le criticità più ricorrenti hanno riguardato: l'utilizzo improprio dell'affidamento diretto e delle proroghe, anche in misura reiterata e nonostante precedenti pronunciamenti e richiami dell'Autorità, le carenze di una adeguata programmazione e progettazione dei servizi e delle forniture e manchevoli controlli nella fase di esecuzione da parte delle stazioni appaltanti.

L'Ufficio di vigilanza, nell'annualità 2024, ha ricevuto circa 3.000 protocolli, che hanno determinato l'apertura di circa 500 trattazioni istruttorie, tra cui sono ricompresi 128 fascicoli istruttori.

Come nel caso dei lavori pubblici, anche nel settore dei servizi e delle forniture, l'azione di vigilanza si è concentrata sulla corretta programmazione degli acquisti che rappresenta una fase cruciale per determinare adeguatamente il fabbisogno delle amministrazioni e per individuare i mezzi e le modalità più opportuni per realizzare l'interesse pubblico.

Nel corso dell'attività di vigilanza si è, spesso, riscontrato che il ricorso illegittimo a strumenti derogatori delle procedure ordinarie - come, ad esempio, la proroga tecnica o il rinnovo dei contratti in essere - sia stato causato dalla carente programmazione, nonché dai ritardi o da errori collegati alla fase di predisposizione e pubblicazione degli atti di gara.

Parimenti, è stata avviata una capillare attività di vigilanza d'ufficio, in relazione alla fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture, finalizzata a verificare la correttezza, la completezza e l'efficacia delle verifiche e dei controlli operati dalle stazioni appaltanti nella fase esecutiva degli appalti di servizi.

### **La vigilanza sulla qualificazione degli operatori economici e la gestione del Casellario informatico**

Il sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici per la partecipazione agli affidamenti di lavori di importo superiore a 150.000 euro ha subito alcune rilevanti modifiche con l'entrata in vigore del c.d. "Correttivo appalti"; un particolare ambito nel quale si sono registrate modifiche sostanziali, ad esempio, riguarda i divieti soggettivi di partecipazione al capitale sociale di una Società Organismo di Attestazione (di seguito SOA o anche Organismi di attestazione), che è tematica strettamente connessa al principio di indipendenza delle stesse SOA.

Altra tematica di rilievo, parzialmente novellata dal d.lgs. n. 209/2024, è rappresentata dalla disciplina della qualificazione dei consorzi stabili: l'articolo 67 del Codice, infatti, è stato modificato dall'articolo 27 del "Correttivo appalti", recependo le indicazioni dell'Autorità favorevoli all'introduzione del divieto di partecipazione a più di un consorzio stabile. Nel merito si è evidenziato che la partecipazione a un consorzio stabile presuppone l'intenzione delle imprese consorziate di operare stabilmente, in modo congiunto, nel settore dei contratti pubblici, per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa. Poiché le risorse messe a disposizione del consorzio possono essere contestualmente utilizzate dalle imprese consorziate anche per partecipare alla gara, in forma singola, ammettere la spendita plurima dei requisiti a più di un consorzio costituiva un grave rischio per l'effettiva capacità esecutiva delle stesse. Con l'accoglimento della previsione che impedisce alle imprese consorziate di utilizzare i requisiti di qualificazione a più di un consorzio stabile, tende ad impedire che i requisiti che discendono dall'esecuzione di un contratto possano essere successivamente prestati a terzi.

Nel 2024, l'Autorità ha effettuato sistematiche verifiche sull'attività di attestazione svolta dalle sedici SOA autorizzate, inoltre, è stata autorizzata una nuova SOA, ciò implicando il rilascio delle autorizzazioni analitiche e delle verifiche sulla sussistenza dei requisiti disciplinati dalla parte II, dell'Allegato II.12, del Codice.

L'attività ordinaria di vigilanza sulle SOA è stata attuata d'ufficio attraverso verifiche, effettuate con cadenza semestrale, sulla permanenza delle condizioni presupposte al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione (si tratta di requisiti morali e di indipendenza previsti dall'articolo 5, dell'Allegato II.12, al d.lgs. n. 36/2023), in capo a soci, amministratori, dipendenti, sindaci e rispettivi familiari che compongono la struttura organizzativa delle SOA autorizzate.

In aggiunta ai controlli semestrali, l'Autorità ha proceduto a specifiche verifiche in occasione del rilascio dei nulla osta al trasferimento delle azioni delle SOA, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, alle cessioni di ramo d'azienda tra SOA e/o alle fusioni per incorporazione tra SOA, alle modifiche dei membri dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali e alle modifiche dell'organigramma.

È proseguito, inoltre, l'esercizio delle funzioni di vigilanza volte a verificare il corretto esercizio dell'attività degli Organismi di attestazione con particolare riguardo al rispetto delle indicazioni contenute nell'articolo 11, dell'Allegato II.12, del Codice. Le verifiche a campione sono state condotte presso le sedi degli Organismi vigilati attraverso visite ispettive, nel corso delle quali è stata acquisita una consistente mole di informazioni riguardanti n. 150 imprese.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità sulle imprese qualificate per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici, un peso rilevante è costituito dalle segnalazioni provenienti dalle SOA nell'ambito delle istruttorie per il rilascio dell'attestazione di qualificazione.

Nel corso del 2024, l'Autorità ha avviato n. 42 di questi procedimenti, n. 24 dei quali sono stati definiti entro la fine dell'anno medesimo. A questi si aggiungono n. 54 procedimenti avviati nell'anno 2023 ma conclusi nell'annualità 2024, per un totale di n. 78 procedimenti complessivamente definiti nel 2024.

Tra questi, in n. 64 casi sono state irrogate sanzioni pecuniarie e interdittive o soltanto pecuniarie, il cui ammontare è stato determinato tenendo conto delle categorie per le quali era stata richiesta la qualificazione, dell'elemento psicologico, della gravità e rilevanza della violazione accertata e della ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti o aggravanti; è stata, inoltre, inserita la corrispondente annotazione nel Casellario informatico.

Nei restanti n. 14 casi è stata, invece, verificata la non riferibilità all'operatore economico, in termini di dolo o colpa grave, della presentazione, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, di dichiarazioni o documentazione che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti dei soggetti emittenti e/o depositari, con conseguente insussistenza dei presupposti della causa ostativa prevista prima dall'articolo 80, comma 5, lettera g), d.lgs. n. 50/2016, e oggi dall'articolo 94, comma 5, lettera f), d.lgs. n. 36/2023.

Con riferimento ai procedimenti sanzionatori in esame è utile osservare che, in parziale controtendenza rispetto ai dati registrati nelle annualità precedenti, nell'anno 2024 vi è stata una sostanziale riduzione delle segnalazioni ricevute dalle SOA per false dichiarazioni rese ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, in ordine all'assenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse di cui all'articolo 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016.

Con riferimento all'attività sanzionatoria nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, si rileva che il numero di procedimenti sanzionatori avviati a seguito di segnalazioni circa l'insussistenza dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici e definiti nel corso dell'anno 2024 risulta pari a n. 178, di cui n. 169 relativi ad ipotesi di falsità od omissioni dichiarative e n. 9 ad ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità.

In particolare:

- per le ipotesi di falsa/omessa dichiarazione, n. 25 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione, n. 59 con la sola sanzione pecuniaria, n. 81 con sanzione interdittiva e pecuniaria e n. 4 con archiviazione e annotazione non interdittiva;
- per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità, n. 7 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione e n. 2 con la sanzione pecuniaria (in questi casi non è prevista la possibilità di irrogare sanzioni interdittive).

Nel 95% dei casi il procedimento è derivato da segnalazioni riguardanti l'omissione o la falsità delle dichiarazioni circa il possesso dei requisiti, d'ordine generale o speciale, rese dagli operatori economici in sede di partecipazione alle gare o di richiesta di autorizzazione al subappalto; il 5% riguarda invece la violazione degli obblighi comunicativi all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti.

Anche per l'anno 2024, le misure sanzionatorie irrogate sono state distinte in relazione all'ambito oggettivo fra quelle riguardanti la mancata conferma dei requisiti generali e quelle riguardanti la mancata dimostrazione dei requisiti a carattere speciale. I procedimenti sanzionatori per falsa o omessa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine generale o speciale sono stati caratterizzati da sanzioni di valore medio (1.629 euro) superiore rispetto a quelle riguardanti quelli per omessa comunicazione all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti (625 euro).

I procedimenti sanzionatori per falsità dichiarativa con colpa grave sui requisiti di ordine generale o speciale sono stati caratterizzati da sanzioni interdittive di durata media pari a 13 giorni.

L'Autorità è titolare in via esclusiva della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (BDNCP), diventata, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, lo strumento abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*.

Presso la BDNCP opera il Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 222, comma 10, del Codice (Casellario) in cui sono annotate le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici, secondo le modalità individuate dall'Autorità.

Le annotazioni iscritte nel Casellario si distinguono in base a tre distinte genesi:

- le annotazioni a contenuto interdittivo che derivano dagli esiti dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità;
- le annotazioni a contenuto interdittivo che derivano dagli esiti dei procedimenti di competenza delle Prefetture, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e degli altri enti o autorità a ciò preposti;
- le annotazioni a contenuto non interdittivo, che contengono informazioni che derivano, in prevalenza, dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sul comportamento degli operatori economici esecutori di una commessa pubblica (c.d. notizie utili).

Per quanto concerne le annotazioni a carattere interdittivo, l'Autorità, anche per il 2024, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario delle seguenti notizie:

- procedimenti ex articolo 84, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016 (dal 1° luglio 2023, articolo 100, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023) avviati, a seguito di segnalazione delle SOA, nei confronti degli operatori economici che abbiano presentato, unitamente alla richiesta di qualificazione, dichiarazioni o documenti rivelatisi poi falsi o non veritieri al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave del comportamento posto in essere;
- informazioni antimafia interdittive comunicate dalle Prefetture all'Autorità ai sensi dell'articolo 91, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia), ai fini dell'inserimento nel Casellario informatico ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016 (dal 1° luglio 2023, articolo 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023);
- provvedimenti interdittivi a contrarre con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di cui all'articolo 13, del decreto-legge n. 146/2021 (già articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008), comunicate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti all'Autorità, nonché tutti gli altri provvedimenti interdittivi comminati dagli altri enti o autorità a ciò preposte.

Nel corso dell'anno 2024 sono state iscritte nel Casellario informatico n. 1.327 annotazioni relativamente ai provvedimenti antimafia interdittivi pervenuti nel medesimo anno.

Un'altra annotazione nel Casellario informatico a carattere interdittivo è quella relativa all'adozione dei provvedimenti di sospensione adottati, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, sostituito dall'articolo 13 del decreto-legge n. 146/2021, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, *“al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori”*, per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta *“ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro”*.

Nel 2024, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 1.448 annotazioni riguardanti il divieto in questione. Con riferimento alle annotazioni relative alle ulteriori notizie ritenute utili ai fini della verifica dei gravi illeciti professionali, l'Autorità ha proseguito, anche nel 2024, nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016, con le modalità previste dal previgente Regolamento in materia applicate esclusivamente alle procedure per le quali i bandi o gli avvisi sono stati pubblicati entro il 30 giugno 2023, ovvero prima dell'entrata in vigore del *Regolamento per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, ai sensi dell'articolo 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023.

Complessivamente, nel 2024, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 383 informazioni di "notizie utili", ha archiviato n. 184 segnalazioni ed ha avviato n. 131 procedimenti di annotazione.

## LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TUTELA DELLA TRASPARENZA

### L'attività di regolazione

Come anticipato, una delle principali attività di regolazione dell'Autorità in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza ha avuto ad oggetto il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), che rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono coordinate le strategie di prevenzione della corruzione elaborate dalle amministrazioni, elaborato dall'Autorità ogni tre anni e aggiornato annualmente.

Si tratta di un atto d'indirizzo, previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge n. 190/2012, con cui l'Autorità si esprime nei confronti di pubbliche amministrazioni ed enti sottoposti alla disciplina anticorruzione per l'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) o delle misure integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001.

L'Autorità ha deciso di dedicare l'Aggiornamento 2024 al PNA 2022 (approvato con la delibera n. 31 del 30 gennaio 2025) ai Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti e con meno di 50 dipendenti, per consentire anche agli enti con ridotti apparati strutturali e organizzativi la predisposizione quanto più possibile agevole della relativa sezione del PIAO, attraverso la quale raggiungere i propri obiettivi strategici e, al contempo, migliorare complessivamente la qualità dell'azione amministrativa.

Con tale atto l'Autorità ha fornito sia indicazioni di carattere generale, sia precisazioni sulle specifiche sezioni, che potranno essere adattate da ogni Comune alla propria realtà organizzativa e alle attività svolte.

In particolare, con l'Allegato 1 sono state aggiornate le mappature delle aree di rischio obbligatorie e i relativi processi che le caratterizzano, così delineate: contratti pubblici (affidamento di lavori, forniture e servizi di cui al d.lgs. n. 36/2023, ivi inclusi gli affidamenti diretti); contributi e sovvenzioni (erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati); concorsi e selezioni (procedure svolte per l'assunzione del personale e per le progressioni di carriera); autorizzazioni e concessioni. In tal modo, sono state fornite ai RPCT mappature "guida" per l'individuazione dei processi, dei rischi, delle misure che caratterizzano l'attività amministrativa del Comune, che potranno modificare e adattare alla realtà del proprio ente.

Nell'Allegato 2, è stata elaborata una scheda dedicata alle "misure generali", ovvero quelle misure di prevenzione dei rischi corruttivi che hanno un carattere trasversale a tutte le aree di rischio, da prevedere obbligatoriamente nella sezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*"; mentre l'Allegato 3 costituisce un supporto per l'elaborazione della sottosezione "*Trasparenza*", in cui sono elencati tutti gli obblighi di pubblicazione applicabili ai Comuni con meno di 5.000 e 15.000 abitanti, secondo le indicazioni formulate nel tempo da ANAC nei vari PNA e relativi Aggiornamenti, che devono essere resi disponibili nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito *web* istituzionale.

In questo modo, i RPCT avranno un unico documento, specificatamente tarato sulla realtà dei piccoli Comuni, che potranno agevolmente consultare per programmare la misura della trasparenza.

Tra le attività regolatorie che meritano di essere rilevate, si segnalano l'adozione delle *Linee guida n. 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage – art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001* e il relativo regolamento sanzionatorio,

nonché l'elaborazione di schemi standard “*per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*” ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013.

Le Linee guida in materia di *pantouflage* sono state elaborate con l'intento di fornire indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori attinenti al divieto di *pantouflage* non ancora esaminati e orientare ancor meglio le amministrazioni e gli enti nella individuazione di misure di prevenzione del fenomeno.

Le Linee guida - adottate con delibera n. 493 del 25 settembre 2024 a seguito dello svolgimento di una consultazione pubblica - sono articolate in due parti: la prima è dedicata all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, l'altra attiene, invece, ai profili sanzionatori.

Entrambe le sezioni hanno richiesto un intenso sforzo interpretativo da parte di ANAC, infatti, in assenza di elementi chiari ricavabili dal combinato disposto delle disposizioni normative di riferimento, è stato necessario perimetrare correttamente il concetto di amministrazione/ente di provenienza e quello di “soggetto privato” in destinazione e approfondire il tema dell'applicazione delle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione del divieto, ossia la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione dello stesso, l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati e il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione.

Sono stati, infine, esaminati i poteri esercitabili in materia da parte delle stazioni appaltanti allorché, nel corso di una gara pubblica, accertino la partecipazione di un operatore economico ritenuto responsabile della violazione del divieto di *pantouflage*. È stata, altresì, considerata l'incidenza dell'elemento soggettivo dell'illecito.

Con la successiva delibera n. 493 *bis* del 25 settembre 2024, è stato adottato il *Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*, entrato in vigore in data 19 dicembre 2024, che è volto a disciplinare i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio del potere di vigilanza e sanzionatorio nel caso di violazioni dell'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, ai sensi della legge n. 190/2012 e del combinato disposto degli articoli 16 e 21 del d.lgs. n. 39/2013.

L'adozione del Regolamento è frutto del riconoscimento da parte della giurisprudenza, oltre che del potere di vigilanza in materia, anche del conseguente potere sanzionatorio di ANAC.

Come anticipato, il 2024 ha visto l'Autorità impegnata nel lavoro di perfezionamento degli schemi *standard* di pubblicazione dei dati e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di assicurare l'uniformità e la comparabilità dei dati pubblicati nelle sezioni *Amministrazione trasparente* delle amministrazioni/enti attraverso una vera e propria guida per la pubblicazione conforme.

Alla luce delle interlocuzioni con i soggetti istituzionali indicati dal richiamato articolo 48 e degli esiti delle consultazioni svolte, ANAC ha innanzitutto integrato e modificato, laddove necessario, i 13 schemi sui quali stava già lavorando fin dall'anno 2022.

Successivamente, acquisito il parere favorevole di Conferenza Unificata, ISTAT, AgID e Garante per la protezione dei dati personali, previsto dal comma 3 della citata disposizione, con la delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024 sono stati approvati e messi in sperimentazione obbligatoria tre schemi *standard* - quelli relativi agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 4-*bis* (trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche), dall'articolo 13 (organizzazione delle pubbliche amministrazioni) e dall'articolo 31 (controlli sull'organizzazione

e sull'attività dell'amministrazione) del d.lgs. n. 33/2013 - concedendo alle amministrazioni un periodo transitorio di 12 mesi per l'aggiornamento delle loro sezioni di *Amministrazione Trasparente*.

Sono stati, altresì, pubblicati sul sito *web* istituzionale di ANAC i restanti dieci schemi, non ancora obbligatori, ma comunque resi disponibili per una sperimentazione su base volontaria che dovrebbe consentire all'Autorità di raccogliere *feedback* dai soggetti coinvolti e raffinare i modelli prima della eventuale approvazione definitiva degli stessi.

La delibera ANAC citata è accompagnata dal documento *Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013* (Allegato 4), che funge da guida per la pubblicazione e per il controllo dei dati pubblicati. In particolare, vi sono descritti i requisiti di qualità delle informazioni diffuse ai sensi dell'articolo 6 del citato decreto, le procedure di validazione, i controlli anche sostitutivi, nonché i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse.

Nella seconda metà dell'anno 2024, un secondo gruppo di sette schemi di pubblicazione dei dati oggetto di obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013 è stato posto in consultazione pubblica e, dopo l'approvazione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 14 gennaio 2025, sono stati trasmessi ai fini dell'acquisizione del parere formale previsto dall'articolo 48, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013.

Unica eccezione è rappresentata dallo schema relativo all'articolo 40, relativo alle informazioni ambientali, con riferimento al quale l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un confronto con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), in considerazione della complessità del quadro normativo, della specificità della materia e dei documenti oggetto di pubblicazione.

### **L'attività consultiva**

L'Autorità ha inoltre continuato a supportare le amministrazioni e gli enti chiamati a dare attuazione alla disciplina in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza di cui alla legge n. 190/2012 e al d.lgs. n. 33/2013, di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013, nonché in relazione alla disciplina delle incompatibilità successive, c.d. *pantouflage*, di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, anche attraverso l'esercizio della funzione consultiva.

Nel corso del 2024, in particolare ANAC ha dato riscontro a n. 171 quesiti e ha rilasciato, per le questioni più complesse, n. 176 pareri previa approvazione del Consiglio. Sono, inoltre, pervenute n. 78 richieste di parere relative a questioni interpretative connotate da elementi di novità, su cui l'Autorità non si è mai espressa con atti a carattere generale o delibere specifiche in materia di anticorruzione e trasparenza.

Le questioni di maggiore rilevanza trattate nel corso dell'anno, di seguito elencate a titolo rappresentativo e non esaustivo, hanno riguardato principalmente le seguenti tematiche:

- la corretta perimetrazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza e della prevenzione della corruzione, esaminando la natura giuridica di alcuni enti sia sulla base del dettato normativo che tenendo conto delle indicazioni già fornite da ANAC (consorzi stradali obbligatori; istituti di istruzione tecnologica superiore);
- il regime di trasparenza dei contratti pubblici, anche in ragione dell'avvento della digitalizzazione degli appalti (contratti esclusi e contratti gratuiti; contratti inerenti ai servizi sociali; affidamenti di servizi legali; affidamenti diretti);

In materia di prevenzione della corruzione, molte delle istanze pervenute hanno riguardato la figura del RPCT e la predisposizione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) o della relativa sezione del PIAO, per rispondere alle quali, nella maggioranza dei casi, è stato sufficiente rinviare ad indicazioni già fornite in precedenti atti dell'Autorità.

In materia di trasparenza, oltre alle questioni relative ad accesso civico generalizzato (FOIA) e all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione a seguito dell'adozione della delibera ANAC n. 213 del 23 aprile 2024, diverse richieste di parere, pervenute nel corso dell'anno 2024, hanno riguardato problematiche interpretative e applicative del d.lgs. n. 33/2013, sia in merito a singoli obblighi di pubblicazione ivi previsti, sia in merito a questioni più generali.

Nell'ambito dell'attività consultiva in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, tra le fattispecie trattate nel corso dell'anno si segnalano: le fattispecie di inconferibilità di cui agli articoli 3 (inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro le pubbliche amministrazioni) e 7 (inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale) del d.lgs. n. 39/2013; le diverse richieste di parere in merito all'applicazione del divieto di c.d. *pantouflage* di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001; le ipotesi di conflitto di interessi nelle procedure concorsuali, molteplici istanze di chiarimenti sono pervenute da istituzioni universitarie, autorità portuali ed enti locali, in merito alle ipotesi di possibile conflitto di interessi tra componenti di commissioni esaminatrici e singoli candidati, anche in presenza di rapporti di collaborazione professionale, attuali o pregressi.

## **Le ulteriori attività di ausilio e supporto per l'applicazione della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza**

### **Il sistema informatico per la redazione dei Piani**

Tra le attività di ausilio e supporto delle amministrazioni nell'ambito della prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'Autorità ha altresì sviluppato il progetto per la realizzazione del *Sistema per la redazione e trasmissione del piano triennale sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza (PTPCT) e della sezione rischi corruttivi e trasparenza del piano integrato attività e organizzazione (PIAO)*, mediante la definizione, l'analisi, la progettazione, la realizzazione e la gestione del relativo sistema informatico.

Si tratta di uno strumento attraverso il quale le amministrazioni e gli enti di cinque Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) sono guidate nella redazione della sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" dei diversi strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione (Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO), Piano Triennale sulla Prevenzione della Corruzione e sulla Trasparenza (PTPCT)/misure anticorruptive integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001, a seconda dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto-legge n. 80/2021 ovvero della legge n. 190/2012).

Il progetto è stato inizialmente ammesso al finanziamento sui fondi POC Legalità 2014-2020, asse 1 – Linea di Azione 1.2 e successivamente, in virtù della necessità di una riprogrammazione degli interventi finanziati a valere sulle risorse dei vari programmi, il Ministero dell'Interno, in qualità di autorità di gestione, ha proposto il trasferimento del progetto sui fondi del Programma Nazionale Sicurezza per la legalità 2021-2027, richiesta accettata da ANAC.

Nel mese di settembre 2024 ANAC ha siglato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e ANCI al fine di attivare le più proficue sinergie istituzionali e, grazie alla creazione del nuovo sistema, collaborare nelle azioni di promozione e sensibilizzazione verso una pianificazione di prevenzione della corruzione integrata, efficace e sostenibile.

In attuazione di tale protocollo, il progetto si sviluppa in due fasi: la prima ha come beneficiari i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti delle Regioni sopra menzionate, e ha come obiettivo quello di fornire alle amministrazioni un sistema informatizzato, completo e facilmente fruibile, per la predisposizione della sezione del PIAO a partire da uno schema standard da adeguare alla propria realtà organizzativa e alle attività svolte; nella seconda fase l'applicativo predisposto sarà implementato a vantaggio di altre amministrazioni/enti operanti nei medesimi territori, anche diverse dai Comuni, a partire da quelli con meno di 50 dipendenti.

Al fine di potenziare e rendere maggiormente fruibile il sistema, tale applicativo è stato testato tra ottobre e novembre 2024 rispetto a un set di amministrazioni pilota per la predisposizione della sezione del PIAO 2025-2027 per acquisire osservazioni e suggerimenti migliorativi.

Il sistema informatico è stato rilasciato in esercizio in data 8 ottobre 2024 ad esclusivo utilizzo dei Comuni aderenti alla sperimentazione e la piattaforma applicativa è stata resa disponibile ai n. 1.042 Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle Regioni sopraindicate.

#### La Piattaforma Unica della Trasparenza

Nell'ottica del rafforzamento dei livelli di trasparenza nel settore pubblico, ANAC ha sempre considerato come fondamentali la riduzione degli oneri di pubblicazione e la semplificazione dell'accesso dei cittadini alle informazioni che riguardano l'azione amministrativa, da realizzarsi attraverso un sistema fondato sulla standardizzazione delle informazioni e sull'omogeneizzazione delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse, attraverso una banca dati centralizzata costituita dalla Piattaforma Unica della Trasparenza.

Nel corso dell'anno 2024 sono state sviluppate diverse soluzioni tecniche e prototipi di realizzazione della Piattaforma intesa come infrastruttura in grado di acquisire automaticamente le informazioni e i dati oggetto degli obblighi di trasparenza pubblicati sui siti *web* istituzionali delle amministrazioni, verificandone la conformità ai requisiti tecnici e normativi ed individuando eventuali carenze, anche sulla base dell'incrocio delle informazioni con altre banche dati pubbliche.

Il progetto si basa anche sui risultati raggiunti nell'ambito della collaborazione con il Consiglio Nazionale della Ricerche (CNR), ove è stata elaborata la prima versione della piattaforma "*TrasparenzaI*", nonché della partecipazione di ANAC all'iniziativa "*Amministrazione Trasparente per il Cittadino*" (ATC), realizzata dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del Programma Operativo "*Governance e Capacità Istituzionale*" 2014-2020 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### La misurazione del rischio di corruzione

L'Autorità ha continuato, altresì, a sviluppare la comprensione e l'analisi del fenomeno corruttivo attraverso l'elaborazione di una serie di 70 indicatori di rischio di corruzione, distinti in tre tipologie, nell'ambito del progetto "*Misura la corruzione*", un utile strumento per la pianificazione e la realizzazione di specifiche e più mirate

politiche di prevenzione, monitoraggio e contrasto della corruzione, anche al fine di una più efficiente gestione delle risorse finanziarie pubbliche, specie quelle derivanti dai fondi delle politiche di coesione e del PNRR.

### **L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza**

L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza svolta da ANAC nell'anno 2024 ha preso in esame n. 5.029 richieste di intervento.

L'analisi delle istanze – alla luce del perimetro di competenza dell'Autorità e delle disposizioni regolamentari – ha determinato l'archiviazione in preistruttoria a seguito di una prima valutazione di n. 1.840 segnalazioni, prevalentemente per motivazione di incompetenza.

Le istanze procedibili hanno, invece, comportato l'apertura di un numero complessivo di n. 642 fascicoli, di cui n. 450 di vigilanza e n. 61 sanzionatori, contro i n. 621 fascicoli aperti nel corso del 2023.

Dall'analisi dei dati emerge, per il 2024, un incremento dell'attività di vigilanza, pari al 14%, in prevalenza in materia di trasparenza (+40% rispetto alla precedente annualità), a fronte di una flessione dell'attività sanzionatoria; la vigilanza rappresenta, quindi, circa il 70% del complessivo volume dei procedimenti istruiti.

Le altre tipologie di procedimenti, pari a n. 130 fascicoli, hanno riguardato richieste di accesso agli atti, interlocuzioni con altri soggetti istituzionali, *rating* di legalità e informative periodiche al Consiglio.

La vigilanza in materia di trasparenza e anticorruzione ha portato all'avvio di n. 450 procedimenti, di cui n. 283 in materia di trasparenza e n. 167 in materia di prevenzione della corruzione.

Il Consiglio dell'Autorità ha deliberato, nel 2024, su circa n. 328 procedimenti, con l'adozione di n. 20 provvedimenti d'ordine in materia di trasparenza, n. 20 atti di raccomandazione in materia di anticorruzione e n. 8 atti di constatazione per omesso adeguamento alle indicazioni dell'Autorità.

I restanti n. 257 procedimenti sono stati definiti in fase preistruttoria, all'esito dell'interlocuzione con le amministrazioni/enti segnalati, non ravvisandosi dalle verifiche e dagli approfondimenti effettuati i presupposti per l'avvio di un procedimento di vigilanza o essendo nelle more intervenuto un adeguamento.

Anche per il 2024, l'attività sanzionatoria in materia di prevenzione della corruzione, svolta dall'Autorità in ragione delle previsioni dell'articolo 19, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014 - espressamente richiamato dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, che ha introdotto il PIAO - ha confermato l'obbligo di recepimento pressoché totale degli adempimenti da parte delle amministrazioni e degli enti di medie e grandi dimensioni, quali Città metropolitane, Regioni, Ministeri e Università, tranne in rarissimi casi.

Tali enti rispettano le tempistiche cogenti per l'adozione del PIAO, sebbene a volte i Piani risultino carenti nella programmazione ovvero presentino un contenuto standardizzato o analogo alle precedenti annualità; tale considerazione è stata opportunamente rilevata in sede di vigilanza.

Al contempo, è stata confermata la circostanza che le criticità più ricorrenti riguardano i piccoli enti territoriali, per la maggior parte Comuni di ridotte dimensioni (n. 11 procedimenti sanzionatori su 36, pari al 30%), laddove, l'esigua dotazione organica, l'assenza di figure dirigenziali ovvero di soggetti che possano ricoprire il ruolo di RPCT e la persistente mancanza di un Segretario comunale titolare della sede impediscono sia l'adozione di Piani completi che il rispetto del termine di legge.

La quasi totalità delle istruttorie è stata definita con archiviazione in ragione dell'avvenuta adozione del documento prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio ovvero per la mancata sussistenza dell'elemento soggettivo della condotta censurata, avendo l'amministrazione dimostrato l'impossibilità oggettiva di addivenire alla adozione dello strumento di programmazione nei termini di legge.

Nel corso dell'anno 2024, l'attività sanzionatoria svolta da ANAC in materia di trasparenza, nei casi specifici previsti dall'articolo 47 del d.lgs. n. 33/2013, ha registrato un significativo decremento rispetto alla precedente annualità.

Più nello specifico, sono state trasmesse n. 16 richieste di notizie indirizzate al RPCT e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'esito delle quali sono stati avviati n. 9 procedimenti sanzionatori conclusi con una delibera di irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

È stata, inoltre, confermata la tendenza di un adempimento sempre più aderente e completo degli obblighi da parte dei titolari di incarico politico nelle grandi amministrazioni, a fronte delle segnalazioni più frequenti da parte dei cittadini riguardanti piccoli Comuni, dove sono più significative le carenze in materia di gestione dei flussi informativi, ma al contempo è previsto, per legge, l'esonero dall'assolvimento degli obblighi in questione per gli enti con meno di 15.000 abitanti.

### **La vigilanza collaborativa**

Nell'anno 2024, sulla base del Regolamento di vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza, adottato con la delibera ANAC n. 594 del 7 dicembre 2022, è proseguita l'attività prevista nell'ambito del protocollo di vigilanza collaborativa siglato il 26 ottobre 2023 con Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SO.G.I.N. S.p.A.), la società pubblica responsabile del *decommissioning* degli impianti nucleari italiani e della gestione dei rifiuti radioattivi. È stato, inoltre, sottoscritto un protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Foggia, volto ad acquisire il supporto dell'Autorità nella mappatura dei processi, nonché nelle attività di formazione, sensibilizzazione e promozione della cultura della legalità, anche mediante la partecipazione ad eventi e progetti finanziati con fondi pubblici.

Nella prima fase di attuazione dell'accordo sono state fornite indicazioni sulla tipologia di dati e sulle modalità di pubblicazione in *Amministrazione trasparente*, mediante una tabella ricognitiva degli obblighi di trasparenza applicabili al Comune, al fine di risolvere le criticità riscontrate dal personale addetto presso l'ente, e in un secondo momento sono stati elaborati alcuni suggerimenti per il miglioramento della strategia di prevenzione descritta nel PIAO del Comune stesso predisponendo un modello di mappatura dei processi contenente tutti gli elementi minimi individuati da ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019.

### **La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblowing*)**

Il decreto legislativo n. 24/2023 ha recepito la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 10 del citato decreto, l'Autorità - con propria delibera n. 311 del 12 luglio 2023- ha adottato le Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali, in cui ha fornito dapprima indicazioni sulla presentazione delle segnalazioni (c.d. segnalazioni esterne) e sulla relativa gestione, e, nel corso dell'anno 2024, a completamento di tale lavoro, ha elaborato anche apposite Linee guida sui canali interni di segnalazione, in cui sono state fornite indicazioni, ai soggetti tenuti a dare attuazione alla disciplina, con specifico riferimento alle modalità di gestione anche dei canali interni, al fine di garantire un'applicazione uniforme ed efficace della normativa in materia di *whistleblowing*.

Nella predisposizione del testo si è tenuto conto sia dei risultati del monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa sul *whistleblowing*, che ANAC ha condotto nel corso del 2023 attraverso la somministrazione di un questionario ai soggetti cui si applica il d.lgs. n. 24/2023, sia dei contributi forniti da soggetti istituzionali, organizzazioni della società civile e del Terzo settore e associazioni di rappresentanza di imprese, a seguito di consultazioni mirate avviate dall'Autorità.

Inoltre, nel testo elaborato vengono approfonditi i profili relativi al canale interno di segnalazione, con particolare riguardo al ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali, alle modalità di effettuazione della segnalazione - in forma scritta e orale - e alle ipotesi sanzionatorie applicabili in caso di mancata istituzione dei canali di segnalazione, mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni o in presenza di procedure non conformi a quanto previsto dal d.lgs. n. 24/2023.

Particolare attenzione è dedicata al rapporto fra la disciplina *whistleblowing* e il modello organizzativo di gestione di cui al d.lgs. n. 231/2001 e all'esigenza di fornire chiarimenti a seguito delle diverse richieste pervenute sul tema dei canali *whistleblowing* all'interno dei gruppi di imprese.

Nell'ottica di assicurare un'applicazione della disciplina coerente con la funzione del *whistleblowing* quale misura di prevenzione della corruzione, sono state fornite indicazioni generali per orientare gli enti e le amministrazioni nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico di gestore e il ruolo di supporto, raccomandando, altresì, di avviare specifiche attività di formazione e informazione del personale.

Tali Linee guida sono state sottoposte alla consultazione pubblica dal 7 novembre al 9 dicembre 2024, all'esito della quale sono pervenute numerose osservazioni di cui l'Autorità sta tenendo conto nell'ambito delle attività prodromiche all'approvazione definitiva del testo.

Per quanto attiene all'esercizio della funzione di vigilanza in materia di *whistleblowing*, nel corso dell'anno 2024, sono stati aperti n. 1.350 fascicoli, di cui n. 1.243 per segnalazioni acquisite dalla piattaforma informatica e n. 107 per segnalazioni acquisite dal protocollo informatico.

Nell'ambito dei n. 1.350 fascicoli aperti, le segnalazioni di illecito sono pari a n. 1.213; di queste, n. 970 sono state trasmesse da segnalanti del settore pubblico e n. 243 da segnalanti del settore privato.

A seguito dello svolgimento di una preistruttoria, un numero rilevante delle n. 1.213 segnalazioni di illecito, pari a n. 388, risulta archiviato o da archiviare per improcedibilità, in quanto non sono state rilevate le condizioni per la trasmissione delle segnalazioni esterne disciplinate dall'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023 e dalle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 311/2023.

L'esame delle segnalazioni procedibili, invece, ovvero delle segnalazioni che potevano essere trasmesse ad ANAC, ha, invece, fatto emergere quanto segue:

- 1) n. 263 fascicoli inammissibili in quanto risultati manifestamente infondati, privi di una descrizione puntuale e circostanziata delle presunte condotte segnalate ovvero connotati da una lieve entità delle violazioni rappresentate;
- 2) n. 277 fascicoli inammissibili in ragione del fatto che le questioni segnalate esulavano dall'ambito oggettivo di intervento di ANAC; detti fascicoli sono stati pertanto trasmessi, nel rispetto della riservatezza, alle Autorità amministrative e/o giudiziarie competenti;
- 3) n. 285 fascicoli ammissibili e, conseguentemente, oggetto di approfondimento da parte di ANAC.

Come per gli anni precedenti, le violazioni hanno riguardato principalmente l'ambito degli appalti pubblici, quello delle procedure concorsuali, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di *maladministration*, talvolta anche con ricadute penali.

Particolarmente rilevante è anche il numero dei procedimenti sanzionatori avviati a seguito di presunte comunicazioni di misure ritorsive: si tratta di n. 7 procedimenti, di cui n. 4 definiti con una sanzione pecuniaria irrogata nei confronti del responsabile delle ritorsioni accertate e n. 3 conclusi con l'archiviazione.

### **L'attività di vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici**

In materia di conferimento di incarichi pubblici e della relativa attività di vigilanza svolta dall'Autorità, nell'anno 2024 sono stati istruiti circa n. 200 fascicoli, di cui il 36% ha riguardato la materia delle inconfiribilità e il 18% la materia delle incompatibilità. Il 26% dei fascicoli istruiti ha riguardato la materia del conflitto di interessi e la restante quota del 20% ha avuto ad oggetto la trattazione di questioni di interpretazione giuridica di norme introdotte e/o modificate dal legislatore e lo svolgimento di attività in collaborazione con altri enti istituzionali (come Guardia di Finanza, Corte dei conti, Procura della Repubblica, Prefetture, etc.).

Dall'analisi dei dati sopra esposti, anche in comparazione con quelli registrati negli anni precedenti, si rileva che la materia del conflitto di interessi appare essere oggetto in maniera crescente dell'attenzione degli *stakeholders*. Ciò ha determinato un incremento delle segnalazioni ricevute, secondo un *trend* in crescita costante già da qualche anno.

Con riferimento alla materia dei conflitti di interesse, le interlocuzioni condotte con le amministrazioni interessate sono finalizzate a sollecitare approfondimenti e aggiornamenti riguardanti l'avvenuta attivazione dei presidi previsti dalla vigente normativa in materia di prevenzione e gestione delle ipotesi di conflitto, nonché a fornire alcuni suggerimenti utili.

In particolare, in più occasioni è stata richiamata l'attenzione sull'opportunità del rilascio tempestivo delle dichiarazioni da parte degli interessati e della verifica, da parte dell'amministrazione, del rispetto dell'obbligo di astensione, da parte del dipendente, dall'assunzione di decisioni o dallo svolgimento di attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi.

Dall'altro lato, il numero crescente di segnalazioni e questioni esaminate in materia di conferimento di incarichi pubblici si spiega per il ruolo di primo piano svolto ancora dal d.lgs. n. 39/2013 e per le diverse novità di natura legislativa e giurisprudenziale intervenute nel 2024 e che hanno avuto un impatto sulle fattispecie di inconfiribilità/incompatibilità recate dal citato decreto.

Tali novità hanno comportato per l'Autorità un'intensa attività interpretativa che ha condotto all'adozione di atti a carattere generale volti a dirimere le questioni giuridiche che si sono poste nell'applicazione della disciplina del d.lgs. n. 39/2013, nonché a segnalare al legislatore la necessità di intervenire laddove l'attività esegetica non è stata sufficiente alla completa soluzione dei problemi.

20 maggio 2025