



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Sisma Italia Centrale

ANAC a supporto della ricostruzione

Attività, numeri e risultati al 30 novembre 2022

Roma, 15 dicembre 2022

Sisma Italia Centrale

ANAC a supporto della ricostruzione

Attività, numeri e risultati al 30 novembre 2022

Nel presente Rapporto vengono descritte le attività svolte, alcuni numeri della vigilanza preventiva e i risultati conseguiti dall’Autorità nell’ambito della ricostruzione post-sisma Italia Centrale 2016/2017 in forza del presidio di alta sorveglianza del Presidente, esercitato tramite l’Unità Operativa Speciale (UOS), ai sensi dell’art. 32 del decreto legge 189/2016 (“decreto sisma”) e dell’art. 30 del decreto legge 90/2014.

1. Attività

In base all’art. 32 del d.l. 189/2016 e al vigente Accordo di alta sorveglianza del 2 febbraio 2021, divenuto efficace il successivo 12 febbraio, l’attività della UOS consiste nella verifica preliminare della documentazione riguardante gli affidamenti propedeutici alla ricostruzione degli edifici pubblici al fine di promuovere la correttezza e trasparenza delle procedure e prevenire rischi di illegalità e corruzione.

La verifica avviene sugli atti inerenti le seguenti fasi del ciclo di vita del contratto pubblico:

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

Per ciascuna fase, il soggetto attuatore/stazione appaltante (SA) ha predisposto e inviato al Presidente dell’Autorità, tramite gli Uffici Speciali della Ricostruzione (USR), la documentazione in bozza prima della sua adozione. A seguito dell’esame da parte della UOS, è stato emesso un parere in taluni casi favorevole, in altri contenente rilievi sotto il profilo della legittimità e/o dell’opportunità. In quest’ultimo caso, salvo correzioni e adeguamenti che si è richiesto al soggetto attuatore di apportate autonomamente, la UOS ha valutato il riscontro/controdeduzioni fornite.

All’esito dell’interlocuzione sulle questioni segnalate, il parere definitivo è stato favorevole, in caso di superamento delle criticità, oppure con presa d’atto della motivazione addotta dalla SA per lo scostamento dalle indicazioni date.

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

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

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

Nel 2022 la UOS e la struttura commissariale hanno collaborato su specifiche iniziative a ulteriore supporto dei soggetti impegnati nella ricostruzione.

Allo scopo, sono stati definiti **documenti di gara-tipo e metodi di autovalutazione degli atti** da parte dei soggetti attuatori.

In particolare, sono stati redatti degli **schemi-tipo per l'affidamento dei servizi tecnici** (progettazione, supporto al Rup, ecc.) e **dei lavori da utilizzare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti**, ormai divenuti i sistemi prevalenti di affidamento della ricostruzione, con il 77% delle procedure sottoposte a controllo.

Gli atti-tipo sono atti condivisi dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 27 luglio 2022 e adottati con decreto del Commissario n. 574 del 12 dicembre 2022.

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

L'utilizzo della check list per gli affidamenti diretti rientra nell'ambito di un **procedimento di vigilanza collaborativa semplificato**, disciplinato dall'**Addendum del 12 dicembre**

2022, che integra l'Accordo di alta sorveglianza sottoscritto il 2 febbraio 2021 con l'art. 6-bis). Con tale Addendum, a partire dal 1° gennaio 2023, la UOS concentrerà i propri controlli sui soggetti pubblici che intervengono nel procedimento di gara e sugli operatori economici.

Metodi analoghi a quello adottato da anni dalla UOS sono in uso per altre situazioni di particolare rilevanza e complessità, come ad esempio il monitoraggio degli interventi PNRR. In questo ambito, il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato apposite linee guida per lo svolgimento dei controlli a cura di soggetti attuatori, amministrazioni centrali titolari delle misure e/o Unità di Missione PNRR, contenenti apposite **check list finalizzate alla prevenzione**, in particolare, di **frodi e conflitti di interessi** nell'utilizzo dei fondi (si veda Circolare dell'11 agosto 2022, n. 30 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato Servizio Centrale per il PNRR, Uffici II-IV). Ulteriori versioni delle check list sono state inserite anche nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022 adottato dall'Autorità e in corso di approvazione definitiva.

2. Alcuni numeri complessivi

Dall'inizio della collaborazione fino al 30 novembre 2022, la UOS ha verificato un totale di **807 diverse procedure di affidamento, oltre una ogni 2 giorni lavorativi, per un valore complessivo di circa 1,35 miliardi di euro, emanando oltre 2.700 pareri, in media 2 per giorno lavorativo.**

TABELLA 1. VERIFICHE UOS - DATI COMPLESIVI

Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri n.	Valore procedure*
	Dal	Al			
Sisma 2016	28/12/2016	30/11/2022	807	2.736	€ 1.351.125.170,20

*Comprensivo degli accordi quadro riguardanti il programma straordinario per gli istituti scolastici.

Nel solo biennio 2021-2022, caratterizzato dalla vigenza del nuovo Accordo di alta sorveglianza e da una forte crescita delle procedure sottoposte a controllo preventivo, sono state **esaminate un totale di 366 diverse procedure, quasi 1 per giorno lavorativo, pari quasi alla metà delle procedure complessivamente sottoposte dal 2016.**

Nello stesso periodo sono stati emessi 1.528 pareri, quasi 4 per giorno lavorativo, pari al 56,6% dei pareri complessivamente rilasciati dal 2016.

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

I profili più rilevanti trattati nei pareri hanno riguardato: scelte procedurali; carenze ed errori formali o sostanziali negli atti; lacune nelle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi di funzionari pubblici intervenuti nelle procedure; problematiche insorte in fase

di aggiudicazione in relazione alla regolarità fiscale dell'impresa e/o alla presenza di elementi utili ai fini della valutazione del grave illecito professionale e delle fattispecie previste dalle clausole anticorruzione contenute nell'Accordo di alta sorveglianza; questioni insorte in fase esecutiva, fra cui la legittimità delle varianti e delle risoluzioni contrattuali.

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

A tale ultimo riguardo, si segnala che sono fino ad oggi noti alla UOS solo **10 casi di contenzioso sul totale delle 807 procedure verificate (1 contenzioso ogni 80 procedure)**. Di questi contenziosi, per 9 è noto l'esito (in primo o secondo grado), con 7 casi favorevoli alla stazione appaltante e 2 sfavorevoli.

La gran parte delle controversie ha peraltro riguardato profili estranei agli aspetti trattati nei pareri resi. È possibile quindi affermare che l'alta sorveglianza del Presidente prevista dalla legge ed effettuata avvalendosi dell'UOS ha sicuramente avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale. Dei pochissimi contenziosi emersi, circa l'**80%** si è risolto positivamente per la stazione appaltante, le procedure che hanno visto soccombere la committenza pubblica sono soltanto 2.

3. Focus sulla vigilanza del 2022

Nel periodo 1° gennaio - 30 novembre 2022, la UOS ha verificato **152 nuove procedure**, per oltre **200 milioni di euro di valore a base di gara** e un valore medio per singola procedura di circa 1.300.000 euro, adottando complessivi **581 pareri**, con tempi medi di rilascio pari a **5,37 giorni lavorativi a fronte dei 10 giorni previsti dall'Accordo di alta sorveglianza**.

Allo stato, non si sono registrati casi di contenzioso.

Dei 581 pareri rilasciati, il 46,47% ha riguardato la Regione Marche, il 21,52% il Lazio, il 17,21% l'Abruzzo e il 13,6% l'Umbria.

TABELLA 2. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA VERIFICHE AL 30.11.2022			
Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr. *	Valore Stimato Opere
Abruzzo	22	100	€ 10.407.875,26
Lazio	35	125	€ 29.545.310,49
Marche	77	270	€ 133.448.549,29
Umbria	18	79	€ 29.654.060,87
Comm. Straordinario Ordin. Speciale	-	7	-

TOTALI	152	581	€ 203.055.795,91
--------	-----	-----	------------------

Comprendivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzione ed escluse comunicazioni varie e solleciti.

Intensa è stata l'attività di valutazione dei riscontri ai pareri resi, 190, pari al 32,7% del totale dei pareri rilasciati, e degli atti di indizione delle procedure, che hanno assorbito oltre il 23% dell'attività. Seguono la verifica delle aggiudicazioni (19% dei pareri resi), dei provvedimenti di nomina delle commissioni giudicatrici (5,7% circa) e di varianti e subappalti (4% circa).

Tema parere	Pareri emessi ¹ n.
Aggiudicazioni	111
Atti di indizione procedure ²	134
Atti di indizione procedure e affidamenti³	37
Commissioni giudicatrici	33
Revoche/Annullamenti/Risoluzioni/Sospensioni	10
Richieste altri pareri e segnalazioni	10
Riscontri ai pareri resi	190
Varianti/Estensioni/Subappalti	24
Report periodici e Ord. Speciali	32
TOTALI	581

¹ Esclusi comunicazioni varie e solleciti.

² Comprensivo delle verifiche sugli atti nuovi ed emendati.

³ Trattasi di atti inerenti affidamenti diretti che includono le verifiche sull'aggiudicatario.

È utile evidenziare che la categoria di opera maggiormente sottoposta a verifica risulta essere "Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione" (38 procedure, 25% del totale), seguono gli istituti scolastici ed educativi (21 procedure, 13,82% del totale) e le sedi comunali (16 procedure, 10,53% del totale).

Tipo intervento	Nuove procedure n.	Pareri emessi ¹ n.	Valore stimato nuove procedure
Alloggi	10	61	€ 5.656.728,09
Altro	14	35	€ 21.498.864,25
Caserme	8	34	€ 11.894.756,25

Cimiteri	11	38	€ 4.541.474,06
Impianti sportivi	4	14	€ 3.755.528,35
Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione	38	102	€ 21.604.625,88
Luoghi di culto	5	23	€ 2.726.949,41
Monumenti, Musei, Edifici e Centri storici	15	49	€ 12.507.543,24
Palazzi Comunali e Municipi	16	55	€ 11.202.830,51
Scuole	21	107	€ 84.404.236,25
Strutture sanitarie	10	31	€ 23.262.259,62
Report e Ordinanze Speciali	-	32	-
TOTALI	152	581	€ 203.055.795,91

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

Rispetto agli anni precedenti si è verificato **un punto di svolta** che vede nell'**affidamento dei lavori la maggiore quota relativa delle procedure sottoposte a controllo preventivo** (68 procedure, 44,74% del totale), anche se i **servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria continuano a ricoprire una quota rilevante, il 30,13% del totale** (61 procedure). Inferiore, invece, è il numero di c.d. "appalto integrato" di progettazione e lavori (sistema utilizzato per 8 procedure).

Tipo affidamento	Nuove Procedure n.	Pareri emessi ¹ n.	Valore Stimato delle opere ²
Appalto integrato	8	32	€ 26.923.654,62
Appalto misto	1	2	€ 45.000.000,00
Concorso di idee/progett.ne	3	3	€ 740.516,53
Lavori	68	227	€ 100.908.698,90
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	61	263	€ 9.775.293,77
Servizi e forniture	11	22	€ 19.707.632,09
Report e Ord. Speciali	-	32	-
TOTALI	152	581	€ 203.055.795,91

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

² Riferito ai al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate l° semestre 2022.

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo sono stati affidati tramite **procedura negoziata**, con o senza manifestazione di interesse (67, pari al **44% del totale**), seguono gli **affidamenti diretti** (50, pari a circa il **32,89% del totale**), mentre le **procedure aperte** hanno interessato relativamente meno procedure (33, pari al **21,71% del totale**),

Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente 39, pari al 25,66% del totale, **nella gran parte dei casi (74,34%)**, quindi, **il criterio prescelto è stato quello del minor prezzo**.

Il largo ricorso alle procedure non ordinarie (77% del totale, sommando procedure negoziate e affidamenti diretti) si spiega in parte con il valore medio relativamente contenuto degli interventi, con l'innalzamento delle soglie per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate introdotto dai provvedimenti normativi degli ultimi anni e dalle ordinanze speciali in deroga adottate dal Commissario ai sensi dell'art. 11, d.l. 76/2020.

TABELLA 6. VERIFICHE SUGLI ATTI DI GARA AL 30.11.2022				
Tipo procedura	Valore Stimato delle opere	Nuove Procedure n.	Tipo affidamento	Valore Stimato Opere*
Altro	49.400.000,00	2	Appalto misto	45.000.000,00
			Servizi e Forniture	4.400.000,00
Affidamento diretto	16.787.495,57	50	Lavori	10.739.931,43
			Serv. tecnici arch. e ing.	5.292.753,49
			Servizi e Forniture	754.810,65
Aperta - Minor prezzo	15.827.258,30	7	Lavori	11.248.297,25
			Serv. tecnici arch. e ing.	489.723,08
			Servizi e Forniture	4.089.237,97
Aperta - OEPV	38.407.079,87	26	Concorso idee/progett.ne	740.516,53
			Lavori	29.024.944,14
			Serv. tecnici arch. e ing.	8.415.258,67
			Servizi e Forniture	226.360,53
Negozziata - Minor prezzo	63.031.031,60	54	Appalto integrato	15.144.752,30
			Lavori	45.633.824,40
			Serv. tecnici arch. e ing.	1.947.570,28
			Servizi e Forniture	304.884,62
Negozziata - OEPV	19.602.930,57	13	Appalto integrato	11.778.902,32
			Lavori	4.261.701,68
			Serv. tecnici arch. e ing.	3.562.326,57
TOTALI		152		€ 203.055.795,91

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

Nella tabella che segue viene invece riportato l'elenco delle opere di valore superiore ai 5 milioni di euro per le quali la UOS ha svolto verifiche nel corso del 2022.

Tra questi, spiccano i due accordi quadro rientranti nel programma straordinario di ricostruzione delle scuole nei vari comuni del cratere, i lavori per Università degli Studi di Macerata e l'appalto integrato per l'Ospedale Santa Rita di Cascia.

TABELLA 7. INTERVENTI DI MAGGIOR RILEVANZA¹ - ANNO 2022

Regione	Tipo intervento	Descrizione intervento	Tipo affidamento	Tipo procedura	Valore Stimato Opere
Commissario Straordinario	Scuola	Accordi quadro edifici scolastici non soggetti a tutela	Lavori Serv. tecnici arch. e ing	Aperta	€ 686.059.523,06
Commissario Straordinario	Scuola	Accordi quadro edifici scolastici soggetti a tutela	Lavori Serv. tecnici arch. e ing	Aperta	€ 213.127.004,00
Marche	Scuola	Accordo quadro Lavori Università degli studi di Macerata	Appalto misto	Ristretta	€ 45.000.000,00
Lazio	Scuola	Lavori adeguamento sismico Scuola G. Marconi di Rieti	Lavori	Aperta - OEPV**	€ 8.938.955,95
Umbria	Struttura sanitaria	Progettazione esecutiva e lavori di demolizione e ricostruzione dell'ospedale Santa Rita di Cascia	Appalto integrato	Negoziata - Minor prezzo	€ 7.808.163,75
Umbria	Struttura sanitaria	Progettazione esecutiva e lavori di ristrutturazione e rifunzionalizzazione dell'Ospedale di Norcia	Appalto integrato	Negoziata - Minor prezzo	€ 7.336.588,55
Marche	Scuola	Lavori Università di Camerino	Lavori	Aperta - OEPV	€ 7.069.574,05
Marche	Altro	Lavori demolizione nelle frazioni del Comune di Castelsantangelo sul Nera	Lavori	Negoziata - Minor prezzo	€ 5.194.923,39
Marche	Struttura sanitaria	Lavori recupero e adeguamento finalizzati all'utilizzo della sorgente del complesso termale Comune di Acquasanta Terme	Lavori	Aperta - Minor prezzo	€ 5.115.011,32

¹ Riferito agli interventi dal valore stimato rilevato dagli atti di gara di importo superiore a 5 milioni di euro.

** Aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.