

Alta sorveglianza del Presidente dell'Anac
sulle procedure della ricostruzione pubblica post sisma Italia Centrale
Report II° semestre 2022

La presente relazione è stata predisposta quale strumento di rendicontazione dell'attività svolta dall'Unità Operativa Speciale (UOS) ai sensi dell'art. 32, d.l. 189/2016, ed è stata posta all'attenzione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 28 marzo 2023, che ne ha disposto la pubblicazione sul sito istituzionale.

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

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

1. Descrizione delle attività

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

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

Per ciascuna fase, il soggetto attuatore/stazione appaltante ha predisposto e inviato al Presidente dell'Autorità, tramite gli Uffici Speciali della Ricostruzione (USR), la documentazione in bozza prima della sua adozione. A seguito dell'esame da parte della UOS, è stato emesso un parere in taluni casi favorevole, in altri contenente rilievi sotto il profilo della legittimità e/o opportunità. Per questi ultimi, salvo correzioni e adeguamenti che si è richiesto al soggetto attuatore di apportare 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 adottata dalla SA per lo scostamento dal parere stesso.



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

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

Nello specifico, complice il fatto che molti appalti vigilati continuano a riferirsi agli interventi di importo relativamente contenuto (1,3 milioni di euro in media nel 2022), espletati da stazioni appaltanti piccole e poco attrezzate, sono stati riscontrati diversi problemi. Fra questi, si evidenziano:

- alcuni scostamenti dal parere reso avuto riguardo a rilevanti dubbi di legittimità circa le scelte procedurali adottate;
- ancora una scarsa attenzione ai profili riguardanti il conflitto di interessi, soprattutto in ordine alle dichiarazioni da rendersi parte dei pubblici funzionari;
- casi di operatori economici poco strutturati per attrezzature e mezzi ai fini dell'esecuzione dei lavori, anche in considerazione di numerosi altri appalti aggiudicati e cantieri in corso;
- la presenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria per reati rientranti nelle clausole risolutive espresse contenute nel protocollo di vigilanza e di legalità o potenzialmente incidenti sull'integrità e affidabilità ai sensi dell'art. 80, comma 5, d.lgs. 50/2016, a fronte dei quali si sono riscontrate carenze istruttorie e la tendenza a confermare l'aggiudicazione, pur in presenza, in taluni casi, di elementi di un certo rilievo a carico di figure apicali delle imprese aggiudicatrici.



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

Dall'inizio della collaborazione fino al 31 dicembre 2022, la UOS ha verificato un totale di **814 diverse procedure di affidamento, quasi una per giorno lavorativo, per un valore complessivo di oltre 1,13 miliardi di euro, emanando circa 2.800 pareri (oltre due per giorno lavorativo).**

TABELLA 1. VERIFICHE UOS – DATI COMPLESIVI DAL 2016 al 31 dicembre 2022					
Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri n.	Valore procedure
	Dal	Al			
Sisma 2016	28/12/2016	In corso	814	2.796	€ 1.139.016.939,50*

*Comprensivo dei pareri su Accordo Quadro del Programma Straordinario ricostruzione edifici scolastici.

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

Tra gli effetti reali conseguiti vi è il processo di apprendimento e miglioramento dell'azione amministrativa di soggetti attuatori e stazioni appaltanti e una significativa minore probabilità di sviluppo del contenzioso amministrativo o di criticità nella determinante fase di esecuzione.

A tale ultimo riguardo, si segnala che sono noti alla UOS **solo 10 casi di contenzioso sul totale delle 814 procedure (uno ogni 81 procedure)** complessivamente esaminate fino al 31 dicembre 2022.

Di questi contenziosi, per 9 è noto l'esito (in primo o secondo grado), con 7 casi favorevoli alla stazione appaltante e 2 sfavorevoli. La gran parte del contenzioso ha peraltro riguardato profili estranei agli aspetti trattati dalla UOS nei propri pareri. È possibile quindi affermare che l'alta sorveglianza del Presidente effettuata avvalendosi dell'UOS ha 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 stazione appaltante sono soltanto 2.**

Nel corso 2022 l'Autorità e la Struttura Commissariale hanno collaborato per definire documenti di gara-tipo e metodi di autovalutazione degli atti di gara a beneficio dei soggetti attuatori, quali ulteriori strumenti di supporto per l'espletamento delle procedure di affidamento.

Sono stati redatti degli **schemi-tipo per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e per i lavori da utilizzare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti**, ormai divenuti, come si vedrà nel seguito, i sistemi prevalenti di affidamento della ricostruzione in forza anche delle semplificazioni



normative introdotte dal legislatore negli ultimi anni e dell'impulso dato dalle ordinanze speciali adottate ai sensi dell'art. 11, d.l. 76/2020.

Per gli affidamenti diretti, la UOS ha rielaborato e messo a disposizione dei soggetti attuatori la propria check list di controllo per consentire l'autovalutazione degli atti, con il supporto e il coinvolgimento degli USR. La check list ha scopo di guidare il soggetto attuatore a una più rapida e corretta compilazione della documentazione, così da innalzare ancor di più la qualità delle procedure e dei lavori, con riduzione ulteriore dei tempi affidamento, ma anche di verifica della UOS, peraltro già contenuti in pochi giorni. L'utilizzo della check list per gli affidamenti diretti rientra nell'ambito di un **procedimento di vigilanza collaborativa semplificato**, disciplinato dall'Addendum del 12 dicembre 2022 all'Accordo di alta sorveglianza sottoscritto il 2 febbraio 2021, che semplifica la procedura di controllo e consente alla UOS, dal 1° gennaio 2023, di concentrare le proprie verifiche sui soggetti pubblici che intervengono nel procedimento di gara e sugli operatori economici.

Gli strumenti elaborati sono stati formalizzati dal Commissario straordinario con il decreto n. 547 del 12 dicembre 2022 e pubblicati sul sito istituzionale di Anac e del Commissario stesso.

2. I dati del II° semestre 2022

Nel II° semestre 2022, la UOS ha verificato **74 nuove procedure**, per oltre **137 milioni di euro di importo a base di gara** e un valore medio per singola procedura di circa 1.852.000 euro, il doppio rispetto ai circa 917.000 euro del I° semestre, adottando complessivi **322 pareri, senza registrare casi di contenzioso**. Dei 322 pareri rilasciati, il 50% ha riguardato la Regione Marche, il 18,2% il Lazio, il 15,5% l'Abruzzo e il 13,3% l'Umbria.

TABELLA 2. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA VERIFICHE II SEM. 2022			
Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr.*	Valore Stimato Opere*
Abruzzo	11	50	€ 4.036.743,20
Lazio	12	59	€ 8.377.924,18
Marche	43	163	€ 105.142.101,00
Umbria	8	43	€ 19.532.554,71
Comm. Straordinario Ordin. Speciale	-	7	-
TOTALI	74	322	€ 137.089.323,09

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

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

Particolarmente intensa è stata l'attività di verifica dei riscontri ai pareri resi, 113, pari al 35% del totale dei pareri rilasciati, e degli atti di indizione delle procedure, che ha assorbito circa il 18% delle trattazioni. Seguono le aggiudicazioni, che hanno riguardato oltre il 20% dei pareri resi, i provvedimenti di nomina delle commissioni giudicatrici, pari 7%, gli affidamenti diretti comprensivi della verifica dell'aggiudicatario, pari al 6,5%, e le vicende della fase esecutiva, pari al 4%.

TABELLA 3. PARERI EMESSI II SEM. 2022	
Tema parere	Pareri emessi ¹ n.
Aggiudicazioni	67
Atti di indizione procedure ²	59
Atti di indizione procedure e affidamenti ³	21
Commissioni	23
Revoche/Annullamenti/Risoluzioni/Sospensioni	6
Altri pareri (prosecuz./scorrim./transaz./segnalaz./altri vari)	1
Riscontri	113
Varianti/Estensioni/Subappalti	7
Report	25
TOTALI	322

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.

La tipologia di opera maggiormente sottoposta a verifica risulta quella delle Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione (16 procedure, 22% del totale), seguono i beni culturali (11 procedure, 15%), gli istituti scolastici ed educativi (10 procedure, 13,5% del totale) e le sedi comunali (11 procedure, 13% del totale).

TABELLA 4. INTERVENTI VERIFICATI II SEM. 2022			
Tipo intervento	Nuove procedure n.	Pareri emessi ¹ n.	Valore stimato nuove procedure
Alloggi	4	27	€ 3.712.898,97
Altro	12	23	€ 23.849.610,23
Caserme	5	25	€ 9.665.387,96
Cimiteri	4	16	€ 1.232.276,43
Impianti sportivi	0	10	€ 141.845,28
Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione	16	54	€ 8.476.482,09
Luoghi di culto	2	13	€ 452.447,75
Monumenti, Musei, Edifici e Centri storici	11	36	€ 8.651.570,06
Palazzi Comunali e Municipi	5	21	€ 2.064.575,33
Scuole	10	60	€ 57.633.674,27
Strutture sanitarie	5	22	€ 21.208.554,72



Report e Ordinanze Speciali	-	15	-
TOTALI	74	322	€ 137.089.323,09

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

Una quota non trascurabile **delle procedure sottoposte a controllo preventivo riguarda i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria** (22 procedure, 30% del totale), ancorché in netta diminuzione rispetto al semestre precedente. Contemporaneamente, crescono **gli affidamenti dei lavori, che coprono una quota rilevante, 40% del totale** (36 procedure), mentre il ricorso all'appalto integrato risulta limitato – utilizzato per sole 6 procedure – benché in crescita rispetto al semestre precedente.

Tipo affidamento	Nuove Procedure n.	Pareri emessi ¹ n.	Valore Stimato delle opere ²
Appalto integrato	6	29	€ 23.708.980,17
Appalto Misto	1	2	€ 45.000.000,00
Concorso di idee/Progettazione	3	3	€ 740.516,53
Lavori	36	127	€ 52.140.799,24
Servizi e forniture	6	17	€ 9.040.529,33
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	22	122	€ 6.458.497,82
Report e Ord. Speciali	-	22	-
TOTALI	74	322	€ 137.089.323,09

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 II semestre 2022.

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo è stata assegnata tramite **affidamento diretto** (27 procedure, **36% del totale**), seguono le **procedure negoziate**, con o senza manifestazione di interesse (30, **40% del totale**), mentre le **procedure aperte** hanno interessato 15 procedure, pari al **20% del totale**. Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente 19, pari al 25% del totale, **nella gran parte dei casi (75%), quindi, il criterio prescelto è stato quello del minor prezzo.**

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

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	10.977.948,30	27	Lavori	€ 7.600.764,50



			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 2.664.513,95
			Servizi e Forniture	€ 712.669,85
Aperta - Minor prezzo	12.135.564,69	3	Lavori	€ 8.046.326,72
			Serv. tecnici arch. e ing.	-
			Servizi e Forniture	€ 4.089.237,97
Aperta - OEPV	12.731.194,55	12	Concorso di idee/Prog.ne	€ 740.516,53
			Lavori	€ 8.328.701,08
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 3.661.976,94
			Servizi e Forniture	-
Negoziata - Minor prezzo	33.478.862,10	23	Appalto integrato	€ 6.866.791,23
			Lavori	€ 26.612.070,87
			Serv. tecnici arch. e ing.	-
			Servizi e Forniture	-
Negoziata – OEPV	18.365.753,45	7	Appalto integrato	€ 16.372.391,62
			Lavori	€ 1.552.936,07
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 440.425,76
TOTALI		74		€ 137.089.323,09

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

2. I dati dell'intero anno 2022

Relativamente all'intero anno 2022, la UOS ha verificato un totale di **159 nuove procedure**, per oltre **215 milioni di euro di importo a base di gara** e un valore medio per singola procedura di circa 1.352.000 euro, adottando complessivi **641 pareri, senza registrare casi di contenzioso**. Dei 641 pareri rilasciati, il 48% ha riguardato la Regione Marche, il 21% il Lazio, il 17% l'Abruzzo e il 14% l'Umbria.

Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr.*	Valore Stimato Opere*
Abruzzo	23	107	€ 10.653.937,21
Lazio	35	132	€ 29.545.310,49
Marche	81	307	€ 136.268.105,57
Umbria	20	87	€ 38.621.446,00
Comm. Straordinario Ordin. Speciale	-	8	-
TOTALI	159	641	€ 215.088.799,27

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

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

Si conferma l'intesa attività dedicata alla verifica dei riscontri ai pareri resi, 224, pari al 35% del totale dei pareri rilasciati, e degli atti di indizione delle procedure, che hanno assorbito circa il 21% dei pareri. Seguono le aggiudicazioni, che hanno riguardato oltre il 19% dei pareri resi, le vicende della fase esecutiva, 7%, gli affidamenti diretti comprensivi della verifica dell'aggiudicatario e i provvedimenti di nomina delle commissioni giudicatrici, entrambi pari a circa 6%.

TABELLA 8. PARERI EMESSI ANNO 2022	
Tema parere	Pareri emessi ¹ n.
Aggiudicazioni	124
Atti di indizione procedure ²	138
Atti di indizione procedure e affidamenti ³	40
Commissioni	36
Revoche/Annullamenti/Risoluzioni/Sospensioni	11
Altri pareri (prosecuz./scorrim./transaz./segnalaz./altri vari)	10
Riscontri	224
Varianti/Estensioni/Subappalti	25
Report	33
TOTALI	641

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.

La tipologia di opera maggiormente sottoposta a verifica risultano le Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione (35 procedure, 22% del totale), seguono gli istituti scolastici ed educativi (23 procedure, 14%), i beni culturali (17 procedure, 11%), e le sedi comunali (16 procedure, 10%).

TABELLA 9. INTERVENTI VERIFICATI ANNO 2022			
Tipo intervento	Nuove procedure n.	Pareri emessi ¹ n.	Valore stimato nuove procedure
Alloggi	11	66	€ 5.813.083,52
Altro	18	47	€ 25.728.837,73
Caserme	9	37	€ 14.053.279,24
Cimiteri	11	39	€ 4.541.474,06
Impianti sportivi	4	17	€ 3.897.373,63
Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione	35	105	€ 17.530.561,26
Luoghi di culto	5	24	€ 2.726.949,41
Monumenti, Musei, Edifici e Centri storici	17	57	€ 13.635.885,17
Palazzi Comunali e Municipi	16	58	€ 11.202.830,51
Scuole	23	114	€ 84.888.101,37
Strutture sanitarie	10	36	€ 31.070.423,37
Report e Ordinanze Speciali	-	41	-

TOTALI	159	641	€ 215.088.799,27
--------	-----	-----	------------------

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

Si conferma che una quota non trascurabile delle procedure sottoposte a controllo preventivo riguarda ancora i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, 66 procedure, 41,5% del totale. Tuttavia, cresce l'affidamento dei lavori copre la quota relativamente maggiore, 69 procedure, 43% del totale, confermando così la tendenza registrata nel primo semestre che vede il numero di procedure di lavori superare quello relativo ai servizi tecnici. Il ricorso all'appalto integrato risulta limitato, è stato infatti utilizzato per sole 9 procedure (6%) del totale.

TABELLA 10. TIPI DI AFFIDAMENTO VERIFICATI ANNO 2022			
Tipo affidamento	Nuove Procedure n.	Pareri emessi ¹ n.	Valore Stimato delle opere ²
Appalto integrato	9	36	€ 36.890.341,36
Appalto Misto	1	2	€ 45.000.000,00
Concorso di idee/Progettazione	3	3	€ 740.516,53
Lavori	69	249	€ 101.875.079,36
Servizi e forniture	11	24	€ 9.806.756,20
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	66	286	€ 20.776.105,82
Report e Ord. Speciali	-	41	-
TOTALI	159	641	€ 215.088.799,27

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 anno 2022.

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo è stata affidata tramite **procedure negoziate** con o senza manifestazione di interesse (69 procedure, **43% del totale**), segue l'**affidamento diretto** (55 procedure, **35% del totale**), mentre le **procedure aperte** hanno interessato 33 procedure, pari al **21% del totale**. Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente 40, pari al 25% del totale, **nella gran parte dei casi (75%), quindi, il criterio prescelto è stato quello del minor prezzo.**

Il largo ricorso alle procedure non ordinarie (79% del totale, sommando procedure negoziate e affidamenti diretti) si spiega sia con il valore medio relativamente contenuto degli interventi sia 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 11. VERIFICHE SUGLI ATTI DI GARA ANNO 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	€ 17.745.586,45	55	Lavori	€ 10.739.931,43
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 6.058.003,45
			Servizi e Forniture	€ 947.651,57
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	€ 38.548.925,15	26	Concorso di idee/Prog.ne	€ 740.516,53
			Lavori	€ 29.024.944,14
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 8.557.103,95
			Servizi e Forniture	€ 226.360,53
Negoziata - Minor prezzo	€ 63.997.412,06	55	Appalto integrato	€ 14.674.954,98
			Lavori	€ 46.600.204,86
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 2.417.367,60
			Servizi e Forniture	€ 304.884,62
Negoziata – OEPV	€ 29.569.617,31	14	Appalto integrato	€ 21.745.589,06
			Lavori	€ 4.261.701,68
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 3.562.326,57
TOTALI		159		215.088.799,27

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