



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Sisma Italia Centrale: Il supporto di Anac alla ricostruzione

Agosto 2025

L'alta sorveglianza sulla ricostruzione pubblica post eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 nel Centro Italia, effettuata ai sensi dell'art. 32, d.l. 189/2016 e degli accordi di alta sorveglianza sottoscritti nel corso del tempo - 28 dicembre 2016, 2 febbraio 2021 e il 21 luglio 2023 - costituisce a tutt'oggi uno degli ambiti di maggiore rilevanza dell'attività svolta dall'Anac.

Il controllo preventivo continua a richiedere notevole impegno in considerazione del numero e della complessità delle procedure sottoposte al vaglio, dell'esigenza di fornire un supporto di qualità in tempi rapidi e di un quadro normativo in continua evoluzione. A tale ultimo proposito, infatti, limitando lo sguardo al nuovo Codice, dall'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023 sono intervenuti l'approvazione, sul finire del 2024, del Decreto Correttivo n. 209/2024, e più di recente il "Decreto Infrastrutture" (d.l. 73/2025), che ha apportato ulteriori modifiche alla disciplina codicistica.

Dal 1° luglio 2025, per effetto dell'Ordinanza Commissariale n. 234 del 2 luglio 2025, è divenuto operativo per tutti gli enti del cratere il sistema ordinario di qualificazione delle stazioni appaltanti ex art. 63, d.lgs. 36/2023 per la fase di affidamento. La stessa ordinanza ha prorogato il regime transitorio derogatorio, previsto in precedenza, soltanto per gli Uffici Speciali di Ricostruzione (USR), limitato la deroga per tutti gli altri enti alla sola qualificazione in fase di esecuzione fino al 31 dicembre 2025.

In questo quadro, particolare attenzione è stata posta dall'UOS al controllo sulle varie tipologie di atti, in particolare quelli attinenti alla fase di indizione degli affidamenti.

Da questi infatti discende la legittimità dell'intero iter di gara e il buon esito della procedura. La qualità dei bandi è tuttavia spesso influenzata da fattori quali la ridotta dimensione degli enti appaltanti - ancorché il regime ordinario della qualificazione ex art. 63 del Codice operativo dal 1° luglio 2025 dovrebbe attenuare la problematica - l'urgenza a procedere che non sempre porta alle soluzioni procedurali efficaci, nonché, in taluni casi, il mancato ricorso agli atti tipo condivisi tra l'Autorità e la struttura commissariale, che sono stati da ultimo aggiornati con decreto commissariale n. 293 del 1° aprile 2025 al fine di tenere conto delle disposizioni del predetto Decreto Correttivo.

La problematica trova conferma nei dati dell'attività più recente relativa al I° semestre 2025, da cui si ricava che il numero di **pareri emessi dall'Anac senza rilievi è stato di 46 su un totale di 204, circa il 22,%. 76 sono stati i pareri con rilievi** recepiti autonomamente dalle stazioni appaltanti, ossia senza sottoporre nuovamente gli atti al controllo, il 38% circa degli affidamenti esaminati. Pur non presentando profili di illegittimità, si è trattato di procedure per le quali sono state formulate numerose osservazioni, motivate da carenze, disallineamenti e incoerenze nei dati, nelle informazioni e nelle clausole e condizioni contenute nei vari documenti di gara, che in assenza del controllo preventivo avrebbero potuto comportare controversie e contenziosi, con allungamento dei tempi di affidamento e ritardi nell'attuazione degli interventi.

I pareri con rilievi maggiori, ovvero quelli su cui si è richiesto specifici riscontri e approfondimenti, sono stati invece 84, il 40% del totale, dato analogo a quello del 2024 ma superiore al 33% del 2023.

Nel complesso, complici anche i frequenti interventi normativi, negli ultimi anni non si ravvisano miglioramenti nella qualità complessiva degli atti esaminati, aspetto che invece dovrebbe caratterizzare l'attività di supporto collaborativo svolta nel tempo. Per raggiungere tale scopo, soprattutto per quanto attiene alla predisposizione degli atti di indizione delle procedure, occorre che le stazioni appaltanti, oltre a ricorrere agli atti tipo messi a disposizione del Commissario, avviino un processo virtuoso, capitalizzando l'esperienza derivante dai pareri Anac e riversandola nelle procedure future, anche non vigilate in via preventiva, così da aumentare la qualità delle procedure e ridurre in conseguenza i tempi di esecuzione delle opere.

Venendo al merito delle questioni trattate, l'attività di verifica ha consentito di intercettare e superare varie tipologie di problematiche, fra cui:

- dubbi circa la legittimità di talune scelte procedurali adottate, sia in fase di affidamento che nelle fasi di aggiudicazione;
- la non corretta applicazione di varie disposizioni del Codice, con riguardo, tra l'altro, all'aggiornamento della documentazione di gara alla nuova normativa, alla definizione dei requisiti di partecipazione, alla disciplina di taluni istituti come il c.d. "equo compenso" per i servizi di progettazione, le garanzie provvisorie, il subappalto, i criteri finalizzati ad assicurare la parità di genere e generazionale, le previsioni sulla c.d. "patente a punti" per l'ingresso in cantiere delle imprese. L'Autorità ha spesso richiamato le stazioni appaltanti all'utilizzo degli atti tipo condivisi con il Commissario, disponibili per l'ambito sia dei lavori che dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria;
- la necessità di approfondimenti sulla posizione di soggetti pubblici (RUP, commissari di gara, membri dei collegi consultivi tecnici ecc.) ai fini dell'accertamento dell'assenza di cause di astensione e conflitti di interesse in relazione all'incarico ricoperto, anche in relazione alla coincidenza spesso rilevata tra il soggetto nominato/valutato e il decisore/valutatore;
- la necessità di approfondimenti sulla posizione degli operatori economici aggiudicatari ovvero individuato come subappaltatori ai fini dell'accertamento del possesso dei requisiti di capacità e dell'assenza dei motivi di esclusione ex artt. 94 e ss. del Codice in relazione, tra l'altro, a procedimenti penali in corso o a pendenze di carattere fiscale, ovvero dell'assenza delle fattispecie previste dalle clausole anticorruzione inserite nell'Accordo di alta sorveglianza;
- il mancato inserimento nei report bimestrali di tutte le procedure per le quali è previsto il controllo ex post a campione ex art. 4 dell'Accordo, con effetti negativi sulla possibilità di un effettivo monitoraggio degli interventi anche da parte del Commissario.

Tra gli atti di gara per l'affidamento di interventi di particolare rilevanza vagliati più di recente, si segnalano quelli riguardanti l'affidamento dei **lavori di riparazione e adeguamento sismico della Prefettura Teramo**, del valore di quasi 7,5 milioni di euro; l'Accordo quadro per i servizi tecnici complementari agli **interventi di ripristino degli immobili del centro storico del comune di Accumoli**, per circa 15 milioni di valore; i **lavori di realizzazione della palazzina funzionale alle emergenze sanitarie a servizio del presidio ospedaliero "Profili" di Fabriano**, per circa 17 milioni di euro; i **lavori di adeguamento sismico della Caserma dei Carabinieri Norcia**, per circa 5,8 milioni.

Tra i tanti interventi vigilati nel corso del tempo per i quali si registrano avanzamenti complessivi, cantieri avviati o conclusi, si segnalano (in parentesi i valori a base di gara in milioni di euro):

- in Abruzzo, i lavori di completamento della **Scuola "A. Gasbarrini" di Civitella del Tronto (1)** e la realizzazione delle **reti dei sotto-servizi del Comune di Campotosto (3,7)**;
- nel Lazio, i lavori per la **Chiesa di Santa Maria del Suffragio (2)** e per i **sotto-servizi del Centro Storico-cunicoli ispezionabili (3,6)**, entrambi nel **Comune di Amatrice**;
- nelle Marche, l'appalto integrato per la realizzazione del **Nuovo Polo Scolastico del Comune di Tolentino (25)**, e la **riqualificazione dei Palazzi "Ciccolini" e "Ugolini" dell'Università degli Studi di Macerata (di 1,3 e 5,1)**;
- in Umbria, i lavori di **ricostruzione degli edifici del centro di Castelluccio di Norcia (50)**, e di **ristrutturazione e rifunzionalizzazione dell'Ospedale di Norcia (7,3)**.

2. Dati generali

I controlli sono svolti dall'Unità Operativa Speciale (UOS) di cui all'art. 30, d.l. 90/2014, in forza delle previsioni stabilite dall'art. 32, d.l. 189/2016 (c.d. "Decreto Sisma"), composta anche da militari provenienti dal Corpo della Guardia di Finanza.

L'UOS esercita un controllo di tipo *ex ante* finalizzato a prevenire fenomeni corruttivi e di *malagestio* nell'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici e a promuovere la trasparenza, la concorrenza e l'efficienza negli appalti, con il fine ultimo di raggiungere il «**risultato**», come attuazione concreta del medesimo principio di cui all'art. 1 del d.lgs. 36/2023, ovvero consentire l'effettiva realizzazione delle opere.

In attuazione degli accordi di alta sorveglianza del Presidente dell'Anac sottoscritti nel tempo, alla data del 30 giugno 2025, sono pervenute al controllo preventivo un totale di **1.147 diverse procedure di affidamento per un valore complessivo di quasi 2 miliardi di euro, pari a circa il 42,2% dell'ammontare degli investimenti di 4,6 miliardi di euro¹ messi a disposizione dal Commissario tra programmazione ordinaria e speciale.**

In totale sono stati emanati 4.054 pareri, 2,2 per giorno lavorativo. Ogni procedura ha richiesto, in media, l'elaborazione di 3,5 pareri.

Dal 2021 al 30 giugno 2025, il numero delle procedure esaminate è di 706 (61% del totale complessivo) e il totale dei pareri emessi è di 2.844 (70% del totale complessivo).

Dal 2021 al 30 giugno 2025, risulta pervenuto un solo caso di contenzioso, che tra l'altro non ha comportato l'impugnativa di alcun parere rilasciato dall'Autorità nelle varie fasi del controllo.

Nel complesso, l'azione di supporto dell'Anac costituisce sempre di più un efficace presidio di legalità e trasparenza, avendo contribuito significativamente alla qualità degli atti e prevenuto, per quanto noto, episodi di corruzione e contenzioso amministrativo.

Tabella 1 - Riepilogo generale dell'attività UOS in corso al 30 giugno 2025

Ambito	Periodo		Procedure Nr.	Pareri Nr.	Valore Procedure
	Dal	Al			
Sisma Italia Centrale 2016-2017	28/12/2016	30/06/2025	1.147	4.054	€ 1.941.715.170,35

Fonte: ANAC

Tabella 2 - Riepilogo pareri per tipologia

Anno	(A) Pareri senza rilievi	(B) Pareri con rilievi da recepire in autonomia	(C) Pareri con rilievi da riscontrare	B+C
2023	26%	41%	33%	74%
2024	18%	42%	40%	82%
2025 (al 30/6)	22%	38%	40%	78%

Fonte: ANAC

¹ Cfr. "Rapporto sulla ricostruzione pubblica 2016 "Maggio 2025".

Per quanto attiene al I° semestre 2025, sono pervenute al controllo preventivo un totale di 43 nuove procedure di affidamento, per un valore di quasi 200 milioni di euro di importo a base di gara, e adottati complessivi 206 pareri, registrando un solo caso di contenzioso, come sopra accennato, che però non ha riguardato aspetti trattati nei pareri dell’Autorità.

In tale periodo, le Regioni Abruzzo e Lazio hanno sottoposto 8 procedure (18,7% per ciascuna), le Marche 22 (51%), l’Umbria 5 (11,6%). Si rammenta che ai sensi del vigente Accordo di alta sorveglianza del 21 luglio 2023, il controllo preventivo riguarda le procedure di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e quelle di servizi e forniture, ivi inclusi i servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria, di valore pari o superiore alla soglia comunitaria. Le restanti procedure sono oggetto di report periodici da parte degli Uffici Speciali di Ricostruzione (USR) per eventuali controlli a campione.

Nello stesso periodo, l’affidamento dei lavori ha interessato 33 procedure, circa il 77% del totale. Il ricorso all’appalto integrato, in linea con gli anni precedenti, continua ad essere limitato, essendo stato utilizzato per sole 2 procedure (5%) del totale. Si conferma dunque, anche nella prima frazione del 2025 la progressiva cantierizzazione delle procedure di importo più elevato soggette al controllo preventivo.

A tale ultimo riguardo, **particolare attenzione è stata posta al subappalto**, le cui verifiche, effettuate in via preventiva, riguardano i contratti di valore pari o superiore a euro 100.000 relativamente agli appalti di importo maggiore di 1 milione euro. **Al mese di luglio 2025, risultano sottoposte un totale di 25 proposte di autorizzazione al subappalto, con 33 pareri resi, di cui 10 casi e 19 pareri riferiti al 2025.**

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo è stata affidata tramite procedura aperta, sistema di scelta del contraente che ha interessato 36 appalti, il 58% del totale, mentre la procedura negoziata con o senza manifestazione di interesse ha riguardato 18 procedure, 29% del totale. Solo 4 risultano le procedure di accordo quadro e altrettanti gli affidamenti diretti.

Tabella 3 - SISMA 2016: distribuzione geografica - verifiche I° semestre 2025

Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi ¹ Nr.	Valore procedure ²
Abruzzo	8	37	€ 20.701.170,61
Lazio	8	30	€ 68.736.437,80
Marche	22	108	€ 78.500.349,25
Umbria	5	23	€ 24.884.079,77
Comm. Straordinario - Invitalia	-	8	-
TOTALI	43	206	€ 192.822.037,43

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



² Riferito al valore stimato delle procedure verificate nell'anno 2025 rilevato dagli atti di gara. Fonte: ANAC

Tabella 4 - SISMA 2016: verifiche I° semestre 2025

Procedure verificate		Atti Verificati	Pareri emessi ¹				Valore Procedure ²
Regione	Nuove procedure Nr.		Pareri Nr.	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Abruzzo	8	Predisposizione documenti	13	7	4	2	€ 20.701.170,61
		Espletamento procedura	-	-	-	-	
		Aggiudicazione	10	5	3	2	
		Esecuzione	4	1	-	3	
		Report e altro	10	8	2	-	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Lazio	8	Predisposizione documenti	14	7	6	1	€ 68.736.437,80
		Espletamento procedura	1	1	-	-	
		Aggiudicazione	10	1	5	4	
		Esecuzione	-	-	-	-	
		Report e altro	5	3	1	1	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Marche	22	Predisposizione documenti	37	11	23	3	€ 78.500.349,25
		Espletamento procedura	19	5	9	5	
		Aggiudicazione	39	14	8	17	
		Esecuzione	-	-	-	-	
		Report e altro	7	2	4	1	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Umbria	5	Predisposizione documenti	12	5	6	1	€ 24.884.079,77
		Espletamento procedura	4	2	1	1	
		Aggiudicazione	6	3	1	2	
		Esecuzione	6	4	1	1	
		Report e altro	1	1	-	-	
Comm. Straordinario - Invitalia - Altro	-	Aggiudicazione	2	1	-	1	-
		Esecuzione	2	2	-	-	-
		Altro	4	1	2	1	-
TOTALI			206	84	76	46	€ 192.822.037,43

¹ Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzione, segnalazioni ed altri vari.

² Riferito al valore stimato delle procedure verificate nel I semestre 2025 rilevato dagli atti di gara.



Fonte: ANAC

Tabella 5 - SISMA 2016: tipi di affidamento verificati I° semestre 2025

Tipo affidamento	Nuove Procedure Nr.	Pareri emessi ¹ Nr.	Valore procedure ²
Appalto integrato	2	8	€ 3.647.238,30
Lavori	33	111	€ 152.297.007,58
Servizi e forniture	2	7	€ 2.786.948,20
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	6	64	€ 34.090.843,35
Report, ordinanze, note e segnalazioni nell'ambito del protocollo di Vigilanza Collaborativa	-	16	-
TOTALI	43	206	€ 192.822.037,43

¹ Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzione, segnalazioni ed altri vari.

² Riferito al valore stimato delle procedure verificate nel I semestre 2025 rilevato dagli atti di gara.

Fonte: ANAC

Tabella 6 - SISMA 2016: verifiche sugli atti di gara I° semestre 2025

Tipo procedura	Tipo affidamento	Valore procedure ¹
Affidamento diretto	Lavori	€ 1.419.411,10
Aperta - Minor prezzo	Lavori	€ 52.549.369,66
	Servizi tecnici di architettura e ingegneria	€ 5.832.813,48
	Servizi e forniture	€ 386.948,20
Aperta - OEPV	Appalto integrato	€ 1.540.170,52
	Lavori	€ 53.431.791,14
	Servizi tecnici di architettura e ingegneria	€ 21.058.029,87
Negozziata - Minor prezzo	Appalto integrato	€ 2.107.067,78
	Lavori	€ 44.896.435,68
	Servizi tecnici di architettura e ingegneria	€ 2.400.000,00
Negozziata - OEPV	Servizi tecnici di architettura e ingegneria	€ 7.200.000,00
TOTALE		€ 192.822.037,43

¹ Riferito al valore stimato delle procedure verificate nel I semestre 2025 rilevato dagli atti di gara.

Fonte: ANAC