



Sisma Italia Centrale: il supporto di Anac alla ricostruzione

Agosto 2024

1. DATI GENERALI

In attuazione degli Accordi di alta sorveglianza del Presidente dell'Anac sottoscritti nel tempo per la vigilanza sulla ricostruzione post eventi sismici che hanno interessato l'Italia Centrale dal 24 agosto 2016¹, alla data del 6 agosto 2024, sono pervenute al controllo preventivo un totale di **1.084 diverse procedure di affidamento, quasi una per giorno lavorativo, per un valore complessivo superiore a 1,6 miliardi di euro. Sono stati emanati poco meno di 3.900 pareri, 2,3 per giorno lavorativo, un valore quasi due volte e mezza rispetto al numero delle procedure pervenute.**

Sono noti all'Autorità **solo 12 casi di contenzioso**, di questi, per 11 è noto l'esito in primo o secondo grado, con 9 casi favorevoli alla stazione appaltante supportata dall'Autorità.

Nel complesso, **l'azione di supporto dell'Anac sembra aver costituito in questi anni un efficace presidio di legalità e trasparenza, avendo evitato, a quanto noto, episodi di corruzione e azzerato quasi del tutto il contenzioso. Nei rari casi in cui è insorta una controversia in fase di gara, la stessa si è quasi sempre risolta a favore del soggetto attuatore beneficiario delle verifiche.**

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.

Si ricorda che in ambito sisma, l'Autorità 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.

¹ Accordi del 28 dicembre 2016, del 2 febbraio 2021 e del 21 luglio 2023.

Presidente
Unità Operativa Speciale

36/2023, ovvero consentire l'effettiva realizzazione delle opere. Anche per tale ragione, tutti gli Accordi di alta sorveglianza sottoscritti nel tempo hanno previsto la possibilità, per le stazioni appaltati, di proseguire l'iter di gara decorsi un certo numero di giorni – attualmente, dieci – in assenza del parere Anac, così da non rallentare le procedure in presenza di molte gare sottoposte all'Autorità non esaminabili contemporaneamente in tempi ristretti, a meno di una riduzione della qualità ed estensione dei controlli.

Le verifiche prevedono in mix di controlli puntuali su un'ampia gamma di elementi, istituti e fattispecie, eseguiti, tramite *check list* elaborate ad hoc:

- sugli atti di affidamento nella fase di indizione della procedura, sulla nomina della commissione giudicatrice nei casi previsti dalla normativa, sugli atti di aggiudicazione e della fase esecutiva, nei casi di risoluzione, recesso o altri atti in autotutela e sui subappalti di lavori;
- sui soggetti pubblici, quali ad esempio RUP e figure di supporto, commissari di gara, direttori lavori;
- sugli operatori economici affidatari e sui subappaltatori negli appalti di lavori, alle condizioni previste dall'Accordo di alta sorveglianza.

TABELLA 1. SISMA 2016 – DATI COMPLESIVI dal 2016					
Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri n.	Valore Procedure
	Dal	Al			
Sisma 2016	28/12/2016	06.08.2024	1.084	3.813	1.657.000.000

Relativamente al **2024**, alla data del **6 agosto**, sono pervenute al controllo preventivo dell'UOS un **totale di 62 nuove procedure di affidamento, per oltre 217 milioni di euro di importo a base di gara, e adottati complessivi 325 pareri, non registrando casi di contenzioso**. In tale periodo, l'Abruzzo ha sottoposto 12 procedure (20%), il Lazio 11 (18%), le Marche 35 (57%), l'Umbria 3 (5%). Va precisato che ai sensi dell'Accordo di alta sorveglianza del 21 luglio 2023, sono sottoposte al controllo preventivo le procedure di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e quelle



Presidente Unità Operativa Speciale

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.

In questi primi sette mesi del 2024, l'affidamento dei lavori ha interessato 42 procedure, 68% del totale, i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria 15 procedure, 24% del totale. Il ricorso all'appalto integrato, in linea con gli anni precedenti, continua ad essere limitato, essendo stato utilizzato per sole 3 procedure (5%) del totale.

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.

Tra le nuove procedure più significative verificate nel 2024 per valore economico si annoverano:

1. l'accordo quadro, per quasi 60 milioni di euro, per **i lavori di rifacimento delle opere di urbanizzazione e costruzione dei collettori fognari nel Comune di Amatrice e per le frazioni di Macchia e Macchiola nel Comune di Accumoli** (Lazio);
2. l'appalto integrato, di oltre 12 milioni di euro, per **l'adeguamento sismico del complesso immobiliare ospitante il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Macerata** (Marche);
3. l'affidamento, per circa 8 milioni di euro, dei **lavori di ricostruzione dell'Istituto Scolastico "Don Lorenzo Milani" del Comune di Pizzoli** (Abruzzo);
4. la realizzazione, per un importo di oltre 7 milioni di euro, di un **nuovo edificio sede del Liceo Scientifico "G. Marconi" di Foligno** (Umbria).

2. LE ATTIVITÀ A SUPPORTO DEGLI ENTI DEL CRATERE SISMICO

Il controllo preventivo dell'Anac ha consentito di intercettare e correggere molteplici criticità. Nell'attività svolta negli ultimi 12 mesi, le principali problematiche emerse sono dovute alla



Presidente Unità Operativa Speciale

“metabolizzazione” del nuovo impianto normativo dettato dal d.lgs. 36/2023, che ha acquisito efficacia il 1° luglio 2023 e al passaggio alla piena digitalizzazione dei contratti pubblici, divenuta operativa a decorrere dal 1° gennaio 2024. Non di meno, ha contribuito il fatto che le procedure di affidamento sono ancora in parte espletate da stazioni appaltanti piccole e non del tutto attrezzate.

Tra le principali problematiche affrontate nei pareri, si segnalano:

- la non corretta applicazione delle varie disposizioni del d.lgs. 36/2023 (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. L’Autorità ha spesso ritenuto opportuno richiamare le stazioni appaltanti all’utilizzo degli atti tipo messi a disposizione dal Commissario, con riferimento sia ai servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria sia ai lavori;
- dubbi di legittimità circa le scelte adottate per talune procedure sia in fase di affidamento che di aggiudicazione, anche dovute a talune incertezze nel passaggio dal previgente d.lgs. 50/2016 al nuovo Codice;
- necessità di approfondimenti sulla posizione di soggetti pubblici (RUP, commissari di gara, ecc.) ai fini dell’accertamento dell’assenza di cause di astensione e conflitti di interesse in relazione all’incarico ricoperto;
- necessità di approfondimenti sulla posizione degli operatori economici aggiudicatari ai fini dell’accertamento dell’assenza dei motivi di esclusione ex artt. 94 e ss. del Codice.

Dal 2023 l’Autorità e la struttura commissariale hanno ulteriormente intensificato la collaborazione, realizzando diverse iniziative per la semplificazione delle procedure e il supporto dei soggetti attuatori impegnati nella ricostruzione.

In primo luogo, è stato aggiornato l’Accordo di alta sorveglianza del 2021, sottoscritto in data 21 luglio 2023, al fine di assicurare sostenibilità, qualità e celerità del supporto di Anac, anche alla luce del notevole incremento delle procedure registrato negli ultimi anni. L’Accordo ha previsto, fra



Presidente Unità Operativa Speciale

l'altro, la razionalizzazione del supporto di Anac, con la concentrazione delle verifiche sulle procedure di maggiore rilevanza ovvero progettazioni e servizi/forniture di valore superiore alla soglia comunitaria (€215.000) e lavori di valore pari o superiore a €1.000.000.

Sono stati organizzati gli eventi pubblici formativi e informativi, rivolti a Sindaci, RUP e tecnici degli enti del cratere: il 9 novembre 2023 sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e il 9 aprile 2024 sugli atti e procedure tipo elaborate per l'affidamento di lavori. In ambito atti e procedure tipo, nell'ottica della semplificazione e del concreto supporto al lavoro quotidiano degli addetti ai lavori, sono stati redatti degli schemi-tipo per:

- per varie tipologie di procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ovvero progettazione delle opere e altri servizi (decreto commissariale n. 547/2023);
- l'affidamento di lavori, appunto, di importo superiore alla soglia comunitaria, mediante criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, comprensivi anche di documentazione particolarmente utile come gli schemi di contratto e di capitolato speciale d'appalto (decreto commissariale n. 547/2024).

3. I CONTROLLI SUGLI INTEVENTI PER LA CITTÀ DI AMATRICE

Molte sono le procedure verificate dall'Autorità riguardanti interventi per il territorio di Amatrice e delle varie frazioni e località, una delle aree maggiormente colpiti dagli eventi sismici.

Dal 2017 al 6 agosto 2024, sono state di verificate un complesso di 69 distinte procedure di affidamento, riconducibili a 42 diversi interventi di valore totale di circa 152 milioni di euro. Sono 269 i pareri complessivamente rilasciati, quasi 4 in media per ciascuna procedura, quasi 5 in media per lo specifico ambito dei lavori. Nel 63% dei casi (170), i pareri sono stati formulati con rilievi; dei pareri formulati con rilievi, il 45% circa (77) ha riguardato profili o problematiche che la stazione appaltante ha potuto affrontare o correggere in autonomia, anche in ottica acceleratoria, senza dover sottoporre nuovamente la documentazione al controllo preventivo.



Presidente
Unità Operativa Speciale

La maggior parte delle procedure esaminate in via preventiva ha riguardato interventi su **Chiese, luoghi (o ex luoghi) di culto e centri culturali, per un totale di 19 procedure (27,5%)** e per la **mitigazione/sistemazione del dissesto idrogeologico**, anche connessi a eventi franosi avvenuti in diverse località del territorio comunale, **per un totale di 18 procedure (26%)**.

Il supporto dato da Anac alla ricostruzione di Amatrice appare significativo anche in termini relativi rispetto alla complessiva opera di ricostruzione. **Le procedure verificate infatti rappresentano, in numero e in valore, rispettivamente, il 6,3% e il 9,2% del totale. I preventivi rilasciati rappresentano il 7% del totale dei pareri rilasciati sulla ricostruzione (269 su 3.813) dal 2016 al 6 agosto 2024.**

Si evidenzia che **per 18 (43%) dei 42 interventi sottoposti al controllo preventivo, l’Autorità è arrivata a verificare l’aggiudicazione dei lavori. Pertanto, il supporto di Anac può dirsi praticamente concluso su quasi la metà delle opere ad oggi vagliate**, a meno di vicende di rilievo che dovessero insorgere in fase esecutiva o di affidamenti in subappalto, che sono oggetto di controllo preventivo nei limiti di quanto stabilito dal vigente Accordo di alta sorveglianza. **Dei restanti interventi, molti dei quali riguardanti la mitigazione e messa in sicurezza del dissesto idrogeologico, si segnala che 12 (28,6%) risultano aver completato l’iter di aggiudicazione della progettazione, e per 3 di questi la SA ha già sottoposto al controllo preventivo gli atti di affidamento dei lavori.**

Guardando all’analogo dato delle procedure di affidamento, risulta che nell’81% dei casi (56 procedure su 69), l’Autorità ha verificato il provvedimento di aggiudicazione. Pertanto, il supporto di Anac può ragionevolmente ritenersi concluso su molte delle procedure inviate al controllo, anche in tal caso a meno di eventi particolari che dovessero interessare la fase esecutiva.

Tra gli interventi di maggiore importanza valutati in questi anni e per i quali il supporto il Anac è stato significativo, si segnalano:

- **l’Ospedale Grifoni di Amatrice: 7 procedure verificate e 44 pareri rilasciati (compreso l’intervento sulla Chiesa).** Da fonti aperte, si ricava che i lavori risultano in fase avanzata;



Presidente
Unità Operativa Speciale

- il **Municipio (Palazzo del Reggimento)**: 2 procedure verificate e 6 pareri rilasciati. Da fonti aperte, si ricava che i lavori sono partiti nel mese di luglio 2024;
- la **Chiesa dell'Immacolata**: 1 procedura verificata e 3 pareri rilasciati. Anche in tal caso, da fonti aperte, si ricava che i lavori sono partiti lo scorso mese di luglio;
- il **Nuovo polo scolastico Romolo Capranica**: 1 procedura esaminata e 10 pareri rilasciati. L'opera è stata inaugurata nel 2018.