



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

**Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni:
disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza**

Le principali aree di rischio

Giovedì 5 giugno 2025, ore 9.00-13.00 (5° modulo)

Docente

Antonella Azzariti

Sistema delle fonti



**Direttive europee
2023/234 e Direttive
Appalti e PNRR**

L. n. 190/2012 (e s.m.i.)

**D.Lgs. n. 36/2023 (e s.m.i.)
D.Lgs. n. 165/2001 (e s.m.i.)**

Programmi PNRR

**Potere di indirizzi e
consultivi, conformativi**

**Supporto alle Pubbliche
Amministrazioni in materia
di prevenzione rischi
corruttivi**

**Orientamenti interpretativi
in materia di contratti
pubblici, conflitto di
interessi, erogazione
finanziamenti, attuazione
Interventi PNRR**

Evoluzione della disciplina della prevenzione rischi corruttivi

Tematica su cui incidono riforme e evoluzioni dell'ordinamento e della prassi amministrativa

Regole introdotte dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023 e s.m.i.)

Attuazione delle misure previste dagli Interventi PNRR

Attenzione giurisprudenziale a determinate tematiche (es. affidamenti diretti; conflitto di interessi)

- Necessità di costante aggiornamento degli operatori del settore pubblico
- Ricerca di soluzioni pratiche nella indicazione delle misure di prevenzione dei rischi corruttivi, non sempre di facile individuazione
- Supporto agli RPCT e Amministrazioni

Relazione annuale ANAC 2024 presentata al Parlamento il 20.05.2025

- Importanza del supporto ai RPCT e Amministrazioni
 - Pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione
 - Sperimentazione di un Sistema informatico per la redazione della sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO, finanziato dal Programma Nazionale «Sicurezza per la Legalità» 2021-2027
- ➡ Allo stato attuale ad uso dei comuni del Sud Italia partecipanti al Progetto, per poi estenderne l'applicazione
In continuità con i progetti già realizzati nel periodo 2014-2020, ad esempio, nell'ambito del PON Governance
- ➡ **Indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici**

Strumenti operativi

Indicatori di rischio corruttivo negli appalti

- Necessità di integrazione delle legislazioni anticorruzione e gli impianti organizzativi
- Con l'effettiva implementazione di questa politica, soprattutto in ambito decentrato (Enti/Pubbliche Amministrazioni varie)
- Predisposizione della sezione "Anticorruzione e trasparenza" devono coordinarsi con le altre sottosezioni del PIAO
- Integrazione con i sistemi informativi e le Banche Dati, alla luce della digitalizzazione delle procedure ad evidenza pubblica, fortemente accelerata dal D.Lgs. n. 36/2023 (BDNCP; obbligo di utilizzo di piattaforme telematiche; digitalizzazione degli acquisti)
- **Importanza dell'indicazione di soluzioni operative**

Registri dei processi

Sezione «Anticorruzione e trasparenza» PIAO

**Individuazione processi
e competenza**

Contratti Pubblici/ acquisizione dei personale /erogazione di
contributi, sovvenzioni e vantaggi economici

**Individuazione rischi potenziali
e livello di esposizione a rischi**

Tentativi di infiltrazioni criminali
Favoritismi, conflitti interesse, legami parentela
Comportamenti indicativi di rischio di corruzione

Livello di esposizione al rischio

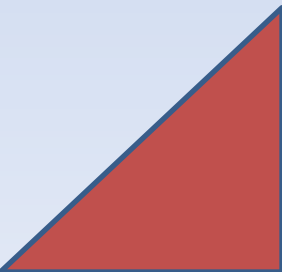
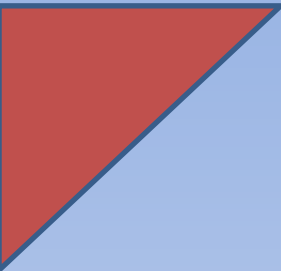
Probabilità
Impatto
Livello di rischio

**Descrizione delle misure
di prevenzione**

Tipologia di misure preventive e tempistiche
nel periodo di attuazione del PIAO

Aree sensibili

- Area «contratti pubblici»
- Area «acquisizione di personale»
- Area «erogazione di contributi, sovvenzioni e vantaggi economici»
- Focus su procedure preordinate all'attuazione degli Interventi PNRR e applicazione dei dispositivi attuativi, con risvolti in materia di prevenzione della corruzione
- Focus su conflitto di interessi, alla luce degli aggiornamenti normativi e interpretativi



Area rischio corruttivo

Contratti pubblici



Quali sono le fasi e gli
aspetti delle gare
d'appalto
maggiormente
attenzionate dalla
disciplina in materia di
anticorruzione

Quali sono le misure
preventive da
programmare e
attuare

L'area di rischio “contratti pubblici”

Macro processi

Programmazione acquisti

Progettazione

Selezione contraente

Fase di valutazione offerte

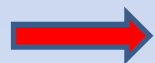
Aggiudicazione e stipula
del contratto

Esecuzione
e rendicontazione



Scomposizione in

- processi e procedimenti rilevanti
- eventi rischiosi
- anomalie significative
- Indicatori di rischio corruttivo



Misure preventive e
monitoraggio

«Trattamento» di rischi specifici/1

In particolare, dopo il D.Lgs. n. 36/2023 e l'intervento del Decreto «Correttivo» (D.Lgs. n. 209/2024)

- Scelta della procedura di gara e, soprattutto, procedure sotto soglia (**art. 50 D.Lgs. n. 36/2023** affidamenti diretti e procedure negoziate sotto soglia)
- Criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa – Elementi di valutazione

«Trattamento» di rischi specifici/2

In particolare, dopo il D.Lgs. n. 36/2023 e l'intervento del Decreto «Correttivo» (D.Lgs. n. 209/2024)

- Rinegoziazioni, variazioni, risoluzioni e/o sospensioni dei contratti
- Appalto integrato e subappalto
- Conflitto di interessi (RUP; Commissione di valutazione; Collegi Consultivi tecnici)

Affidamenti diretti

Art. 50 D.Lgs. n. 36/2023

- In particolare fattispecie di cui al comma 1: per gli appalti di servizi e forniture di importo fino a 140 mila € e lavori di importo inferiore 150 mila € affidamento diretto, *anche senza consultazione di più OO.EE.*
- *(Recepimento delle deroghe introdotte dalla normativa emergenziale e di attuazione del PNRR – D.L. n. 76/2020 e D.L. n. 77/2021 – volte alla semplificazione delle procedure di acquisizione di servizi, forniture o lavori fino alle soglie economiche indicate*



- *Fase di «adattamento» nell'applicazione della nuova disciplina, sovente oggetto di contenzioso amministrativo, soprattutto in relazione ai presupposti applicativi dell'affidamento diretto*
- *Difficoltà sotto il profilo della disciplina anticorruzione e trasparenza per l'ampio ricorso alla fattispecie*

Relazione annuale ANAC 2024

Rischi legati ai troppi affidamenti diretti

Troppi continuano ad essere gli affidamenti, la cui incidenza numerica, sul totale delle acquisizioni di servizi e forniture del 2024, è risultata essere del 98%.

Preoccupa, soprattutto, il crescente addensamento degli affidamenti non concorrenziali compresi tra i 135.000 e 140.000 euro, a ridosso della soglia: più che triplicato rispetto al 2021.

Dall'altro, viene stigmatizzata la tendenza del ricorso a tale procedura, nell'ottica dei comportamenti di prevenzione della corruzione.

Criticità dovute alle norme acceleratorie PNRR

- Da un lato, l'art. 50 del D.Lgs. n. 36/2023 semplifica il ricorso agli affidamenti diretti sotto i 140.000 Euro, legittimando tale procedura, **anche senza la consultazione di più preventivi.**
- Dall'altro, viene stigmatizzata la tendenza del ricorso a tale procedura, nell'ottica dei comportamenti di prevenzione della corruzione, nel più generale richiamo al rispetto dei principi sanciti dagli artt. 1-11 del D.Lgs. n. 36/2023.

Quali sono i comportamenti preventivi che gli operatori pubblici devono porre in essere per la correttezza dell'azione amministrativa e la attuazione e garanzia dei principi sanciti dagli artt. 1-11 del Codice dei contratti, nell'ottica di prevenzione della corruzione?

Orientamenti dell'ANAC e del Giudice amministrativo

- ANAC con la pubblicazione del Vademecum sugli affidamenti diretti del 30.07.2024 definisce l'affidamento diretto una procedura informale e ribadisce la discrezionalità dell'operato dell'Amministrazione
- *La mera procedimentalizzazione dell'affidamento diretto mediante l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori, non trasforma l'affidamento diretto in una procedura di gara, né abilita i soggetti che non sono stati selezionati a contestare le valutazioni effettuate dall'Amministrazione circa la rispondenza dei prodotti offerti alle proprie esigenze*
- Indicazioni giurisprudenziali in senso conforme (Consiglio di Stato, sez. V, n. 503 del 15.01.2024; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3287/2021; TAR Napoli, 04.02.2025, n. 909; TAR Lazio, sez. II bis, 11 novembre 2024, n. 19840; TAR Lombardia, sez. IV, 11 giugno 2024, n. 1778).

Orientamenti dell'ANAC e del Giudice amministrativo

- Semplificazione degli affidamenti diretti
- Rispondenza ai principi enunciati agli art. 1 -11 del D.Lgs. n. 36/2023
- Principio del **risultato** *“costituisce criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto”*.
- Principio di **tempestività**
- Principio di **non aggravamento del procedimento**
- Principio **della fiducia e dell’accesso al mercato**

Parametri di legittimità degli affidamenti diretti

Centralità decisione a contrarre

Nel procedimento di affidamento diretto riveste indubbia centralità in quanto la medesima individua

➤ l'oggetto, l'importo e il contraente, unitamente alle ragioni della sua scelta, i requisiti di carattere generale e, se necessari, quelli inerenti alla capacità economico, finanziaria e tecnico-professionale.

L'affidamento avviene con un unico atto dopo l'individuazione dell'affidatario ed al medesimo, come ha evidenziato ANAC nel Vademecum.

Parametri di legittimità degli affidamenti diretti

Elementi da attenzionare

- Acquisizione di pluralità dei preventivi
- Introduzione di criteri soggettivi di capacità economico-finanziaria e professionale...(anche se non ritenuti veri e propri criteri di selezione)
- Regolamenti dei contratti e Regolamenti per gli acquisti sottosoglia



Misure contenute nella Sezione «Rischi corruttivi» del PIAO

Misure preventive PIAO e tempistiche

- Analisi di tutti gli affidamenti il cui importo è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere all'affidamento diretto
- Analisi degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano come gli affidatari più ricorrenti
- **Verifica dei Codici merceologici**: analisi, in base ai CPV, degli affidamenti posti in essere al fine di verificare se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura siano stati artificiosamente frazionati
- **Report annuale degli affidamenti diretti** in formato tabellare (con indicazione dell'oggetto, del CPV, dell'importo del contratto e del nominativo degli affidatari)
- Numero delle procedure non aperte (numeratore: numero di procedure non aperte; denominatore: numero totale di procedure)
- **Proporzione di contratti aggiudicati alla stessa azienda** (c.d. *Winner's share of issuer contracts*)

L'indicatore di per sé non segnala alcuna illegittimità poiché tali procedure sono previste dalla normativa vigente.

Tuttavia, una elevata percentuale di aggiudicazioni affidate secondo meccanismi meno concorrenziali potrebbe segnalare la sussistenza di un rischio da monitorare in modo specifico.

(Documento «Indicatori di rischio corruttivo appalti pubblici, pag. 3, ed ivi i riferimenti bibliografici richiamati: Anac, 2017; Abdou et al., 2021; Auriol et al., 2011; Decarolis et al., 2019; Fazekas e Kocsis, 2017; Fazekas et al., 2021; OLAF, 2017)

Appalti sottosoglia

Per gli appalti di

- **servizi e forniture** di valore compreso tra 140 mila € e la soglia comunitaria (€ 221.00), previa consultazione di n. 3 OO.EE., ove esistenti, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione
- di **lavori** di valore pari o superiore a 150.000 € e inferiore a 1 milione di euro ovvero fino alla soglia comunitaria procedura negoziata ex art. 50, co. 1, lett. c), d, e), del Codice, previa consultazione di almeno 5 o 10 OO.EE., ove esistenti
- Integrazione con art. 14 «Soglie di rilevanza europea e metodo di calcolo»

Aspetti da attenzionare nel PIAO

- *Rischio di frazionamento artificioso*
- *Rispetto del principio di rotazione*
- Analisi degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano come gli affidatari più ricorrenti
- Analisi, in base al CPV, degli affidamenti posti in essere al fine di verificare se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura siano stati artificialmente frazionati

Rischio di frazionamento artificioso

- Possibile incremento del rischio di frazionamento oppure che il calcolo del valore stimato dell'appalto sia alterato, in modo tale da non superare i valori previsti dalla norma
- Mancata rilevazione o erronea valutazione dei servizi/forniture da considerare, piuttosto che optare per un'unica procedura ordinaria (suddivisa in lotti)
- Sul punto, la giurisprudenza ha ritenuto che *“il frazionamento costituisce soluzione in ipotesi percorribile ma a condizione di rendere **una adeguata motivazione** giustificatrice del frazionamento stesso”* (Consiglio di Stato, sez. V, 5 maggio 2023, n. 4791; Consiglio di Stato, sez. V, 27.07.2021, n. 5561)

Art. 14 D.Lgs. n. 36/2023

Il principio risulta recepito anche nel nuovo Codice (D.Lgs. n. 36/2023), che all'art. 14, co. 6, prevede che: *“Un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del Codice, **tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino**”.*



Centralità della motivazione

Pareristica ANAC

Atto ANAC del 20 marzo 2024

Quando una stazione appaltante fraziona un'unica prestazione in **otto distinti affidamenti**, tutti della stessa data, viene attuato un **artificioso frazionamento**, non ammesso dalla legge. Se non viene data a questa decisione alcuna motivazione o fornito alcun chiarimento, né su base oggettiva né temporale, s'incorre in **violazione del Codice degli appalti**.

Pareristica ANAC

- E' quanto ha ribadito l'**Autorità Nazionale Anticorruzione** a conclusione di una vigilanza nei confronti del **Comune di XXXXX**.
- Affidamento di **ben undici incarichi professionali** di progettazione, per un importo totale di euro 161.405,60.
- La somma dei relativi importi di cui alle suddette determine corrisponde all'importo di euro 161.405,60 euro e dunque superiore alla soglia di euro 139.000 prevista dalla normativa, allora in vigore, per l'affidamento diretto dei servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione.

Violazione divieto di frazionamento artificioso

Si rileva che l'operato della stazione appaltante non si è conformato al divieto del frazionamento artificioso, con conseguente possibile compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici ed in particolare di



Trasparenza, concorrenza e *par condicio*

Delibera ANAC n. 34/2022

Situazioni di necessità e urgenza

«La sussistenza di una situazione di necessità ed urgenza non costituisce una ragione oggettiva, ai sensi dell'art. 35, co. 6, del D.Lgs. n. 50/2016, per disporre il frazionamento di un affidamento che, in base all'art. 35, co. 9, del D.Lgs. n. 50/2016, deve essere considerato unitariamente, anche quando suddiviso in lotti, ai fini del calcolo della soglia di rilevanza»

Responsabilità penale e erariale

Corte di Cassazione, 11.06.2018 n. 26610 ha confermato una sentenza che aveva ritenuto responsabile del reato di abuso di ufficio il RUP di una Stazione Appaltante perché, al fine di procurare un indebito vantaggio patrimoniale ad una Ditta, aveva artificiosamente frazionato un appalto (vedasi disciplina ex art. 35 D.Lgs. n. 50/2016 - a suo tempo in vigore).

Caso avente ad oggetto i lavori di rifacimento del lucernaio di un capannone, suddividendoli in cinque distinti interventi, tre dei quali dell'importo di euro 40.000,00 e due di importo inferiore, così procedendo ad affidamento dei lavori con la procedura del cottimo fiduciario (a suo tempo in vigore), senza procedere neppure alla consultazione di almeno altre ditte.

Responsabilità erariale

In sede dell'attività giurisdizionale o consultiva e di controllo della Corte dei conti

Enti Locali:

- controllo sui rendiconti
- controlli sulle spese di rappresentanza
- controlli di gestione (ad es. incarichi sopra i 5.000,00 euro) e **controlli PNRR**
- rilievo dell'eventuale danno



Danno alla concorrenza e altri profili di danno

Mancato rispetto principio di rotazione

Uno dei principali rischi da attenzionare, nell'ottica dell'anticorruzione, è la mancata applicazione del principio di rotazione degli operatori economici

Casistiche relative alla rotazione

- Mancata rotazione degli operatori economici, secondo il criterio dei successivi due affidamenti ex art. 49, commi 2 e 4, del D.Lgs. n. 36/2023
- Mancato rispetto dei presupposti legittimanti il ricorso all'istituto (soprattutto alla luce delle recenti modifiche normative di cui al nuovo Codice dei contratti)

Principio di rotazione

Modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 36/2023 e dal Correttivo

- Comunicato del Presidente ANAC del 24 giugno 2024 sull'applicazione del principio di rotazione e giurisprudenza formatasi dopo le modifiche al Codice dei contratti pubblici
- Successivi aggiornamenti introdotti dal D.Lgs. n. 209/2024 (Correttivo)

Due affidamenti consecutivi

- Innanzitutto, non è più vietato il rinvio dell' operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento", **ma soltanto il rinvio del "contraente uscente" ossia del soggetto che ha conseguito la precedente aggiudicazione**
- Nello specifico, il comma 2 dell'art. 49 vieta l'affidamento (diretto) o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente **nei casi in cui due consecutivi affidamenti** abbiano ad oggetto una commessa concernente lo stesso settore merceologico, la stessa categoria di opere o lo stesso settore dei servizi.

Eliminazione riferimento tre anni solari



Viene meno il riferimento ai “tre anni solari” espressamente previsto nelle Linee guida ANAC n. 4 (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

Individuazione del settore merceologico

- Quanto alle definizioni di “settore merceologico”, “categoria di opere” o “settore di servizi”
- (Rimaste immutate rispetto alla previgente disciplina), può correttamente **richiamarsi il criterio della prestazione principale o prevalente**, che esclude l’applicazione del principio di rotazione soltanto qualora si ravvisi in concreto una “**sostanziale alterità qualitativa**” della prestazione oggetto di affidamento (Consiglio di Stato, sez. V, n. 8030/2020)
- Può soccorrere il consolidato orientamento interpretativo in materia di appalti misti e individuazione della prestazione principale

Richiamo ai regolamenti interni dell'Ente

- Il comma 3 dell'art. 49 - recependo i suggerimenti già presenti nelle Linee guida n. 4 – stabilisce che **la stazione appaltante può, con apposito regolamento, ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico.**

Conseguentemente il principio di rotazione si applicherà agli affidamenti rientranti nella stessa fascia di un determinato settore merceologico o di una determinata categoria d'opera.

Presupposti di deroga alla rotazione

- Il comma 4 – innovando, in parte, rispetto alle previsioni di cui alle citate Linee guida n. 4 -
- consente di derogare al divieto del reinvio del contraente uscente
 - contemporanea sussistenza di tre presupposti**
 - struttura del mercato
 - effettiva assenza di alternative
 - accurata esecuzione del precedente contratto

Versione *post correttivo* del principio di rotazione

Oltre alla presenza dei tre requisiti indicati il legislatore ha introdotto una **ulteriore condizione** da verificare cumulativamente alla precedente.



Verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa

Deroga dimostrata da una relazione del RUP

La **deroga al principio di rotazione** potrà, dunque, essere applicata unicamente se agli atti risulti una **relazione del Responsabile Unico di Progetto** che evidenzi le motivazioni previste all'art. 49 del Codice dei contratti.

Espressione del principio della fiducia (art. 2 del Codice)

2. Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, **con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.**

3. Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, **in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.** Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Fiducia e principio di rotazione

- Il D.Lgs. n. 36/2023, attraverso tale disposizione, accresce l'importanza e la responsabilità del Responsabile Unico di Progetto e degli operatori di settore, nell'applicazione delle disposizioni del Codice.
- Il riferimento alla relazione del RUP per la deroga al principio di rotazione, ne è espressione.

Condizioni cumulative e non alternative per la deroga alla rotazione

La modifica all'art. 49 mira, altresì, al **rafforzamento** del principio di rotazione al quale si può, adesso, derogare reinvitando **l'esecutore uscente** ovvero individuandolo quale **affidatario diretto**, solo in casi **debitamente motivati** se ricorrono cumulativamente (e non alternativamente) le due seguenti condizioni:

- con riferimento alla **particolare struttura del mercato** e alla riscontrata **effettiva assenza di alternative**;
- **verifica dell'accurata esecuzione** del precedente contratto nonché della **qualità della prestazione** resa.

Ottica restrittiva sui presupposti derogatori al principio di rotazione

- Come più volte chiarito dall'**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)** – si veda ad. esempio il **parere n. 58/2023** - derogare al principio di rotazione degli appalti per **ragioni di urgenza** è illegittimo.
- In questo parere ANAC ha ricordato che nel caso di affidamento dello stesso contratto all'impresa "uscente", deve essere **attentamente valutata** dalla stazione appaltante, previa verifica concreta e specifica, l'**esistenza dei presupposti legittimanti la deroga al principio di rotazione**, fornendo adeguata e puntuale motivazione in relazione a tutte le condizioni indicate dall'art. 49 del Codice.

Illegittimità motivazione basata sull'urgenza

Affidamento diretto all'appaltatore uscente da parte di un Ente sulla base dei tempi di realizzazione del progetto

- Alla base l'impossibilità di avviare un'indagine di mercato e svolgere una procedura negoziata
- ANAC ritiene illegittima tale scelta “**stante l'eccezionalità della deroga al principio di rotazione**” nei limitati casi specificati dalla disposizione citata “non appare coerente” un eventuale “**affidamento diretto al contraente uscente del medesimo contratto, fondato esclusivamente sull'esigenza di realizzare il progetto in tempi celeri**”

Illegittimità di riferimenti a requisiti specialistici (come iscrizione a categorie e classifiche di Lavori)

Consiglio di Stato, sentenza n. 4432 del 17 maggio 2024

- **Tesi Ditta appaltatrice:** non applicabilità della rotazione argomentando che il principio di rotazione non si applica quando la selezione degli operatori invitati si basa su criteri oggettivi, attingendo dall'Albo dei propri fornitori nella fascia di importo superiore ad € 350.000,00, sulla base di una determinata categoria (OG3) e classifica (IV o superiore), mediante individuazione casuale, e il criterio di aggiudicazione della procedura è stato quello del prezzo più basso
- **Difetterebbero i presupposti applicativi della rotazione**
Sostanziale alterità delle opere, stante la disomogeneità – intesa come diversità qualitativa e funzionale - delle prestazioni oggetto dei due appalti

Motivazioni di deroga alla rotazione

Consiglio di Stato n. 4432/2024

- Lavori consistenti nella costruzione, nel corso del tempo, di un'arteria stradale e relative opere connesse: non rileva il criterio della categoria di opera ma la natura della prestazione.
- Rileva altresì la situazione di **continuità degli affidamenti**, è anche vero che ciò non implica che i diversi affidamenti debbano essere esattamente identici tra loro.
- Quel che conta è, infatti, l'identità (e continuità), nel tempo, della prestazione principale o comunque, nel caso in cui non sia possibile individuare una chiara prevalenza delle diverse prestazioni dedotte in rapporto (tanto più se aventi contenuto tra loro omogeneo), che **i successivi affidamenti abbiano comunque ad oggetto, in tutto o in parte, quelle del precedente contratto** (Consiglio di Stato, V, 5 marzo 2019, n. 1524).

Misura preventiva anticorruzione: rotazione

In relazione all'applicazione del principio di rotazione

Chiara e puntuale esplicitazione nella decisione a contrarre delle modalità di applicazione della rotazione degli affidamenti

Deroga al principio dimostrata attraverso le relazioni del Responsabile di Progetto, secondo le indicazioni del Correttivo al D.Lgs. n. 36/2023 e sulla base degli elementi concomitanti richiesti dalla norma

Misure preventive PLAO: rotazione

- Analisi, in base al CPV, degli affidamenti posti in essere al fine di verificare se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura siano stati affidati in spregio al principio di rotazione
- Analisi degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano come gli affidatari più ricorrenti
- *Report* annuale delle procedure negoziate in formato tabellare (con indicazione dell'oggetto, del CPV, dell'importo del contratto e del nominativo degli affidatari)
- Numero delle procedure non aperte (numeratore: numero di procedure non aperte; denominatore: numero totale di procedure)
- **Proporzione di contratti aggiudicati alla stessa azienda (c.d. *Winner's share of issuer contracts*)**

OEPA

- L'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPA) è un criterio di aggiudicazione mediante il quale la stazione appaltante confronta le offerte con riguardo al miglior rapporto qualità/prezzo.
- L'indicatore dei rischi di corruzione rileva la frazione di procedure aggiudicate utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al totale.

Rapporto/indice di misurazione

È uguale al rapporto tra

Numeratore

Numero procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Denominatore

Numero totale procedure aggiudicate

Equilibrio tra indicazioni normative vs. OEPV e prevenzione rischi corruttivi

- L'introduzione delle ultime direttive prevede uno spazio sempre maggiore come criterio di scelta da utilizzare
- L'offerta economicamente più vantaggiosa comporta una maggiore discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso e per questo è considerato una *proxy* di rischio di corruzione

(Fonte: indicatori rischio corruttivo appalti-ANAC)

Casistica giurisprudenziale

Consiglio di Stato (es.: sentenza, sez. III, n. 8706 del 6 ottobre 2023)

- Appalti riguardanti servizi standardizzati: criterio del minor prezzo
- Per quelli aventi forti ricadute sociali ovvero una incidenza della manodopera superiore al 50%: criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Nei restanti casi non sussiste alcun vincolo in merito alla scelta della Stazione Appaltante, purché la stessa sia opportunamente motivata

Appalto integrato e subappalto

Rischi corruttivi

Fattispecie in cui il rischio di infiltrazioni criminali è maggiore (soprattutto in appalti di lavori)

Istituti da attenzionare alla luce delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 36/2023 e dal Decreto «Correttivo»

Appalto integrato

- Appalto integrato è quel contratto misto che ha ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori per la realizzazione dell'opera pubblica
- Dopo una tendenza volta all'eliminazione dell'istituto nel D.Lgs. n. 50/2016, l'art. 44 del D.Lgs. n. 36/2023 ha **superato il generale divieto all'utilizzo dell'appalto integrato**
- La nuova disciplina accorda alla stazione appaltante o all'ente concedente – laddove qualificati – la facoltà di stabilire, nella decisione a contrarre, che il contratto di appalto per i lavori abbia **per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato**

Centralità della motivazione

Permane l'obbligo di motivazione nella decisione a contrarre

L'amministrazione aggiudicatrice dovrà giustificare la scelta di ricorrere all'appalto integrato con riferimento alle peculiarità tecniche dei lavori

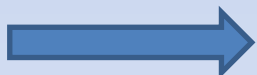
Rischi corruttivi

- Rischio connesso all'elaborazione di un progetto di fattibilità carente o per il quale non si proceda ad una accurata verifica, confidando nei successivi livelli di progettazione posti a cura dell'impresa aggiudicataria per correggere eventuali errori e/o sopperire a carenze, anche tramite varianti in corso d'opera.
- Uso eccessivo di modifiche e/o varianti e proroghe, sia in sede di redazione del progetto esecutivo che nella successiva fase realizzativa, **con conseguenti maggiori costi di realizzazione delle opere e il dilatarsi dei tempi della loro attuazione.**

Misure preventive

Per ogni appalto, monitoraggio delle varianti in corso d'opera che comportano:

- 1) incremento contrattuale intorno o superiore al 50% dell'importo iniziale;
- 2) sospensioni che determinano un incremento dei termini superiori al 25% di quelli inizialmente previsti;
- 3) modifiche e/o variazioni di natura sostanziale anche se contenute nell'importo contrattuale.



Prevenire il rischio di modifica sostanziale del contratto nella sua fase esecutiva

Subappalto

Rischi corruttivi

Incremento del rischio di possibili accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto a cascata ove consentito dalla S.A. per distribuire i vantaggi dell'accordo ad altri partecipanti alla stessa gara. Rilascio dell'autorizzazione al subappalto in assenza dei controlli previsti dalla norma.

Art. 119 Codice dei contratti

- **Eliminazione dei limiti quantitativi** per il ricorso al subappalto e quindi dell'aumentata possibilità di far ricorso a tale strumento
- **Disciplina del subappalto a cascata**
- **Distinzione tra categorie oggetto di subappalto e prestazioni non subappaltabili**, in quanto considerate *accessorie o sussidiarie rese in favore dei soggetti affidatari in forza di contratti continuativi di cooperazione*

Criticità di tale disposizione - Indicazioni ANAC

Atto di interpretazione relativo all'art. 119, co. 3, lett. d), del nuovo Codice dei contratti pubblici

Subappalto: *favor* per PMI e eliminazione della percentuale del 30%

- Ottica normativa è quella di favorire l'ingresso al mercato delle commesse pubbliche ed, in particolare, alle PMI
- Cfr.: modifica introdotta dal D.Lgs. n. 294/2024 all'art. 119, co. 2, del D.Lgs. n. 36/2023
- «*I contratti di subappalto sono stipulati, in misura non inferiore al 20% delle prestazioni subappaltabili, con piccole e medie imprese*»
- *Gli operatori economici possono comunque indicare nella propria offerta una diversa soglia di affidamento delle prestazioni che si intende subappaltare alle piccole e medie imprese per ragioni legate all'oggetto o alle caratteristiche delle prestazioni o al mercato di riferimento.*

Misure preventive rischi corruttivi

- Analisi degli appalti rispetto ai quali è stato autorizzato, in un dato arco temporale, il ricorso all'istituto del subappalto
- Verifiche, a campione, della conformità alla norma delle autorizzazioni al subappalto concesse dal RUP (numero autorizzazioni rilasciate dalla Stazione appaltante)
- Attenta valutazione da parte della S.A. delle attività/prestazioni maggiormente a rischio di infiltrazione criminale per le quali, ai sensi del comma 17 dell'art. 119: sarebbe sconsigliato il subappalto a cascata
- Verifica dell'adeguato rispetto degli adempimenti di legge da parte del DL/DEC con riferimento allo svolgimento della vigilanza in sede esecutiva con specifico riguardo ai subappalti autorizzati e ai sub contratti comunicati
- Ausilio delle Banche dati (BDNA; BDCP)

Banche dati subappaltatori/autorizzazioni rilasciate

- **Elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori** di cui al comma 52 dell'art. 1 della Legge 6 novembre 2012, n.190
- **Anagrafe antimafia** degli esecutori istituita dall'art. 30 del D.L. n. 189/2016, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 dicembre 2016, n. 229
- **Obblighi comunicativi da parte dell'affidatario alla stazione appaltante**, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto (nome del sub-contrattante, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati)
- Modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto
- È altresì fatto obbligo di acquisire **autorizzazione integrativa** qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato

Attenzione alla fase esecutiva del contratto

Processi a rischio (fase delicata perché la P.A. deve verificare se l'esecutore ha posto in atto mezzi e organizzazione per soddisfare contenuto del contratto):

- approvazione di modifiche del contratto originario;
- autorizzazione al subappalto;
- ammissione delle varianti;
- verifiche in corso di esecuzione; gestione delle controversie;
- effettuazione dei pagamenti.

Variazioni in corso di esecuzione del contratto

Nel nuovo Codice la disciplina si rinvia **all'art. 120 del D.Lgs. n. 36/2023**, dedicato alle modifiche al contratto in corso di esecuzione.

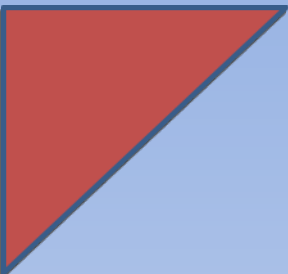
Tra gli aspetti maggiormente attenzionati nell'ottica anticorruzione:

- varianti;
- proroghe;
- modifiche non sostanziali e sostanziali al contratto.
- Principio generale di conformità tra condizioni stabilite negli atti di gara e condizioni di esecuzione del contratto.

Rischio anticorruzione

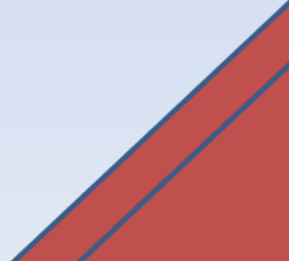
Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

- Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni
- Misura: osservare i presupposti normativi che legittimano il ricorso a varianti e proroghe



Focus sulle misure di prevenzione della corruzione per gli interventi PNRR

A cura di Avv. Antonella Azzariti



Interventi PNRR

- Quadro normativo acceleratorio e derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria dell'affidamento dei contratti pubblici in ragione delle tempistiche previsti dal Dispositivo della Ripresa e Resilienza
- **Termine attuazione per *milestone e target*:** 31.12.2025
- Termine per la rendicontazione degli interventi: 31.12.2026
- Si dovrà dare conto, nelle sezioni del PIAO dedicate ai rischi corruttivi, di come è stata applicata la disciplina attuativa del PNRR
- Nucleo di controlli da Unità di Missione, MEF, Corte dei conti

Andamento del PNRR

- Difficoltà applicative degli strumenti attuativi del Dispositivo Ripresa e Resilienza
- Lo Strumento attuativo del Dispositivo Ripresa e Resilienza è un programma di interventi fisici, non soltanto di spesa, basato sulla realizzazione degli obiettivi sanciti dalle Misure del PNRR
- Attuazione dei LEP a seconda delle varie Misure del PNRR
- Basso livello di rendicontazione degli interventi: in alcuni casi, inferiore al 30% delle risorse destinate (Relazione Annuale ANAC per il 2024)

Deroghe più rilevanti alla normativa contrattuale

Finalità acceleratoria e volta a favorire il raggiungimento dei *target* fisici

- Estensione del ricorso alla **procedura negoziata senza pubblicazione di un bando** di gara (ex art. 76 del D.Lgs. n. 36/2023 e art. 63 del D.Lgs. n. 50/2016)
- Applicazione di disposizioni processuali relative alle infrastrutture strategiche (le quali **limitano la caducazione del contratto, favorendo il risarcimento per equivalente** (art. 48, co. 4, D.L. n. 77/2021))
- Art. 50, co. 4, D.L. n. 77/2021 (**premio di accelerazione** in base agli stati di avanzamento delle opere/servizi)

Misure preventive rischi corruttivi

Possibili abusi e prevenzione rischi collusivi

- Chiara e puntuale esplicitazione nella determina a contrarre o atto equivalente delle motivazioni che hanno indotto la S.A. a ricorrere alla procedura negoziata senza bando
- Monitoraggio dei contenziosi: degli OO.EE. che hanno avuto la “conservazione del contratto” sia di quelli per i quali è stato concesso il risarcimento ai sensi dell’art. 125 del D.Lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo).
- Espressa indicazione nella determina di liquidazione del premio di accelerazione del rispetto delle condizioni normative

Verifiche relative ai c.d. titolari effettivi

Obbligo da attenzionare come misura antifrode, di possibile applicazione analogia ed evolutiva alla normativa ordinaria sui contratti pubblici

L'identificazione del Titolare Effettivo (T.E.) rappresenta una delle principali misure per mitigare i rischi in materia di antifrode, tra i quali i rischi di infiltrazioni mafiose e di riciclaggio di denaro, nonché un elemento fondamentale a supporto della verifica del conflitto di interessi.

Evoluzione normativa titolare effettivo

- L'obbligo di individuare il titolare effettivo nell'attuazione del PNRR è sancito **dall'art. 22 del Regolamento UE 241/2021**, mentre la normativa nazionale applicabile è il D.Lgs. n. 231/2007 e s.m.i. (diritto bancario e societario)
- Ma fino all'introduzione della normativa attuativa del PNRR, non era applicato ai contratti pubblici
- La tematica rileva ai fini dell'attuazione delle disposizioni derivanti dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) agli interventi PNRR e agli specifici adempimenti da effettuare sul *sistema informativo ReGiS*

Titolare effettivo: istituto e finalità

- **La nozione di titolare effettivo** viene introdotta nel nostro ordinamento giuridico **dalla normativa antiriciclaggio e dalle sue istanze mirate a rivelare l'identità reale** di colui che beneficia degli effetti di un'operazione, con lo scopo di garantire trasparenza ai patrimoni per proteggere il sistema giuridico dal rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo
- Prevenzione schermi societari, holding, per eludere le normative
- Lo scopo di una nozione così articolata è quello di impedire l'utilizzo abusivo di entità giuridiche da parte di persone fisiche per operare attraverso prestanome

Strumenti di verifica a disposizione dell'ordinamento e attuazione e controllo PNRR

- La principale fonte di acquisizione dei dati e delle informazioni per l'esecuzione dell'adeguata verifica è rappresentata dalle **dichiarazioni dell'affidatario stesso**, rese sotto la sua responsabilità personale (cfr. Consiglio nazionale del Notariato, Commissione antiriciclaggio, Studio 1_2023 B)
- In sede di controlli sull'attuazione del PNRR, si tratta di un elemento attenzionato dalle Unità di Missione PNRR e, di conseguenza, da verificare in sede di redazione del PIAO nella sezione Contratti Pubblici e misure anticorruptive

Modalità di individuazione del titolare effettivo

L'articolo 20 del D.Lgs. n. 231/2007 individua tre criteri di identificazione:

- proprietà;
- controllo;
- rappresentanza.

Il 18 gennaio 2024, Il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno introdotto modifiche al concetto di “Titolare effettivo”, modificando i criteri di individuazione, che devono basarsi sull'assetto proprietario e sul controllo dell'azionariato delle società.

Per chi va fatta la verifica e con quali strumenti?

Per quali soggetti va fatta la verifica?

Parere MIMS n. 1747/2023

L'art. 80, co. 2, del D.Lgs. n. 50/2016 individua i soggetti che devono essere verificati. Se il titolare effettivo pertanto ricopre anche una delle cariche di cui all'art. 80, co. 2, dovrà essere soggetto a controlli relativi al Titolare effettivo

Nuovo Codice: **soggetti di cui all'art. 94, co. 3, del D.Lgs. n. 36/2023?**

Per chi va fatta la verifica e con quali strumenti?

Art. 94, co. 3, D.Lgs. n. 36/2023

- a) operatore economico ai sensi e nei termini di cui al Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
- b) del titolare o del direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale;
- c) di un socio amministratore o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo;
- d) dei soci accomandatari o del direttore tecnico, se si tratta di società in accomandita semplice;
- e) dei membri del consiglio di amministrazione cui sia stata conferita la legale rappresentanza, ivi compresi gli institori e i procuratori generali;
- f) dei componenti degli organi con poteri di direzione o di vigilanza o dei soggetti muniti di poteri di rappresentanza, di direzione o di controllo;
- g) del direttore tecnico o del socio unico;
- h) dell'amministratore di fatto nelle ipotesi di cui alle lettere precedenti.

Registro dei titolari effettivi

Battuta di arresto del Consiglio di Stato e rimessione a CGUE

- **Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Decreto 29 settembre 2023:** ha reso di fatto operativo il sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni relative al titolare effettivo previsto dalle disposizioni del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 55/2022.
- Impugnativa da parte delle Associazioni di categoria dinanzi al TAR.
- Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 8248/2024 del 15 ottobre 2024, ha sospeso i giudizi aventi ad oggetto i ricorsi presentati dalle associazioni fiduciarie avverso le pronunce del TAR Lazio sul registro dei titolari effettivi (ricorsi nn. 3366, 3367, 3369 e 3546 del 2024), rimettendo questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia UE.

Registro dei titolari effettivi

Battuta di arresto del Consiglio di Stato e rimessione a CGUE

Il Consiglio di Stato ha rilevato una possibile violazione:

- degli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, tutela diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali;
- degli articoli 15 e 45, relativi alla libertà di stabilimento e di circolazione, e degli articoli 20 e 41, che garantiscono l'uguaglianza e il diritto a una buona amministrazione.
- In particolare, il Consiglio di Stato, al punto 9 dell'Ordinanza, afferma che *"le questioni prospettate dalle parti risultavano di particolare complessità ed esigevano l'approfondimento proprio della fase di merito, in specie in relazione alle tematiche di conformità della normativa interna al diritto unionale e alla stessa validità di alcune delle disposizioni della Direttiva al diritto unionale sovraordinato"*.

Per la corretta attuazione degli interventi PNRR e la prevenzione di comportamenti elusivi

- Acquisire le dichiarazioni sui Titolari Effettivi, come richiesto dalla manualistica attuativa del PNRR
- Effettuare verifiche a campione – ad esempio – mediante gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione
- Visure camerali storiche delle CCIAA
- Registro Aiuti di Stato-RNA (sezioni su Impresa Unica)

**Impatto su
normativa
anticorruzione
e trasparenza,
anche
prospettico**

Attenzione al titolare effettivo nell'ottica di prevenzione della corruzione

- Attraverso la frapposizione di schermi societari è possibile aggirare molteplici principi sanciti dal Codice dei contratti pubblici e attenzionati ANAC e dalla giurisprudenza
- Es.: rotazione degli affidamenti; divieto di affidamenti diretti sempre allo stesso soggetto o, in generale, di commesse pubbliche plurime

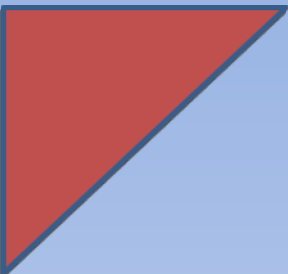
Rischi anticorruptivi e antifrode

- Lesione del principio della concorrenza effettiva tra le imprese nell'Unione europea
- Direttive unionali in materia di contratti pubblici (Direttive UE 2013/23 e 2013/24)
- Prevenzione della corruzione sulla base della Direttiva 2023/234
- D'altro canto, si corrono rischi di aggravamento dei procedimenti di rendicontazione del PNRR

Titolare effettivo Ente pubblico/Soggetto attuatore

Le disposizioni attuative del PNRR chiedono di individuare il titolare effettivo anche per la parte pubblica, soggetto attuatore delle misure:

- Sindaco/organo di rappresentanza;
- vertice amministrativo apicale (Segretario comunale; Direttore/Manager; Dirigente responsabile dell'attuazione delle misure)



Focus sulle misure di prevenzione del conflitto di interessi

Conflitto di interessi

Disciplina UE

Nella disciplina comunitaria il conflitto di interessi è essenzialmente normato dal **Regolamento UE 1046/2018**:

- l'art. 61, co. 3, individua l'esistenza di un conflitto di interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o altra persona che partecipa all'esecuzione del bilancio viene compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interessi economici o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto;
- l'art. 61, co. 1, individua i soggetti che devono astenersi dall'agire in presenza di un conflitto di interessi ampliando il raggio di azione anche agli atti preparatori, *audit* o controllo.

Conflitto di interessi

Normativa nazionale

Valore trasversale all'applicazione di vari istituti in cui si esplica l'azione amministrativa:

- a) **esercizio dell'azione amministrativa** (cfr. art. 6 L. n. 241/1990);
- b) **settore del pubblico impiego** (cfr. art. 53 D.Lgs. n. 165/2001; D.Lgs. n. 39/2013; DPR n. 81/2023);
- c) **settore dei contratti pubblici** (cfr. D.Lgs. n. 36/2023 le cui norme si applicano alle procedure di gara il cui bando è stato pubblicato a partire dal 1° luglio 2023, e il D.Lgs. n. 50/2016 che continua ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso alla medesima data).

PIAO e prevenzione dei rischi corruttivi legati al conflitto di interessi

«Area contratti pubblici»

- Il ruolo e le funzioni del Responsabile Unico di Progetto
- La nomina delle Commissioni di valutazione nell'OEPV
- La nomina dei Collegi Consultivi Tecnici – D.Lgs. n. 36/2023 (servizi e forniture sopra 1 milione di euro e opere sopra soglia)
- **Attuazione del PNRR**

«Area erogazione di sovvenzioni, contributi e vantaggi economici»

«Area concorsi pubblici e selezione di personale»

«Rilascio di autorizzazioni, concessioni e titoli edilizi»

Per la corretta attuazione degli interventi PNRR e per la prevenzione di comportamenti elusivi

Le disposizioni che regolano, in via generale, la materia del conflitto di interessi sono:

- l'art. 6 bis della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (recante “Nuove norme sul procedimento amministrativo”), introdotto dall'art. 1, co. 41, della Legge n. 190 del 2012;
- **il DPR n. 81 del 13 giugno 2023** che ha riformato il precedente DPR 16 aprile 2013, n. 62 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici), in attuazione del PNRR.
- Normative settoriali in materia di conflitto di interessi

In particolare: art. 16 del D.Lgs. n. 36/2023 (conflitto di interessi)

1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, **ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale** che può essere percepito come una minaccia (*concreta ed effettiva*) alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.
2. In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, **la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza** deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro. [...]

In particolare: art. 16 del D.Lgs. n. 36/2023 (conflitto di interessi)

3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

4. Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.

Elementi integranti il conflitto di interessi

L'art. 16 D.Lgs. n. 36/2023 non introduce un *numerus clausus* di cause di conflitti di interessi

- Interesse direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia (*concreta ed effettiva*) alla sua imparzialità
- Elementi di prova specifici e documentati per dimostrare la minaccia dell'imparzialità
- Obbligo di comunicazione
- Obbligo di astensione del dipendente
- Misure di prevenzione in uso da parte dell'Amministrazione procedente

Conflitto di interessi: tema centrale nel PIAO

- Il conflitto di interessi è un tema centrale della prevenzione delle azioni corruttive previste dal PIAO
- Nucleo delle misura di prevenzione dei conflitti di interesse
- **Dotarsi di un sistema trasparente di dichiarazioni sull'assenza di conflitto di interessi in funzione del ruolo rivestito dal dipendente all'interno dell'organizzazione amministrativa,** dell'assegnazione ad una specifica struttura funzionale, del livello di responsabilità, delle fasi nonché dei destinatari dell'iter dell'azione amministrativa - mediante l'individuazione di indici di possibili conflitti di interesse

Obblighi dichiarativi, di astensione, di controllo

- **Comunicazione**, all'atto di assegnazione all'ufficio e/o incarico di sussistenza di rapporti finanziari ovvero appartenenza ad associazioni o organizzazioni i cui ambiti di interesse possano interferire con l'espletamento dei procedimenti
- **Astensione** del dipendente è obbligatoria fino ad eventuale diversa determinazione del responsabile della struttura dirigenziale di appartenenza
- **Controllo**, da parte dell'Amministrazione procedente/Stazione appaltante circa il rispetto delle condizioni alla base delle dichiarazioni in materia di conflitto di interessi

Tre tipologie di conflitto di interessi

Conflitto di interessi attuale

Reale (o attuale) quando l'interesse secondario proprio del dipendente è suscettibile d'influenzare concretamente il procedimento

Conflitto di interessi potenziale

Il conflitto d'interessi è potenziale (e, quindi, non ancora attuale) quando sussiste un interesse secondario del dipendente che può, in un momento successivo, interferire

Conflitto di interessi apparente

Qualora la situazione, anche in assenza di un conflitto di interessi effettivo e attuale, può essere ritenuta tale da incidere sull'esito del procedimento

Casistica e fattispecie integranti

- L'ipotesi di conflitto di interessi deve essere supportata da elementi concreti, specifici ed attuali (Consiglio di Stato, sez. III, 26 marzo 2021, n. 2581). Dunque, tale ipotesi non può essere predicata in via astratta “**ma deve essere accertata in concreto sulla base di prove specifiche**” (Consiglio di Stato, sez. V, 6 maggio 2020, n. 2863)
- Sembra in via di superamento l'interpretazione della nozione di conflitto potenziale non tipizzate (PNA 2019): difficoltà applicative

ANAC: orientamenti sul conflitto di interessi

Riscontro anche nel recente parere precontenzioso di ANAC n. 339/2023, con il quale l'Autorità chiarisce che:

- i rapporti societari e professionali fra il soggetto incaricato dalla stazione appaltante e l'operatore economico, **costituiscono indizi presuntivi di un conflitto d'interesse;**
- spetta ai soggetti coinvolti fornire **prove concrete** che non vi è stata violazione del principio delle pari opportunità per gli offerenti nella formulazione delle offerte e che non si è determinato alcun rischio reale di pratiche atte a falsare la concorrenza.

Inversione dell'onere probatorio nel soggetto tenuto a dimostrare l'assenza di conflitto

Preventivo possesso di informazioni

«Area contratti pubblici»

«Area acquisizioni di personale»

- *“Anticipata conoscenza degli atti di gara o di possibile acquisizione di informazioni qualificate, riservate e di specifico orientamento sulle aspettative e sui gradimenti della stazione appaltante”,* come indicato nella decisione del Consiglio di Stato n. 5151/2020
- Nelle procedure concorsuali: integra violazione del principio di segretezza delle prove, con configurazione di ipotesi di reato e responsabilità erariale per dolo
- Asimmetrie informative e danno alla concorrenza; *par condicio*

Conflitto di interesse

Divieto di appaltare la verifica progetto se si è partecipato alla redazione dello stesso

- Chiarimenti da parte di ANAC con Comunicato del 30 aprile 2025
- Divieto di affidamento del servizio di verifica della progettazione a soggetti che hanno partecipato alla redazione della stessa
- Il comma 3 dell'art. 34 dell'Allegato 1.7 al D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) espressamente prevede che ***“Lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza della stessa, della direzione lavori e del collaudo”***

Causa di esclusione non automatica del conflitto di interessi

Operatività della causa di esclusione non automatica per conflitto di interessi (art. 95 co. 1, lettera b), del D.Lgs. n. 36/2023), come tale rimessa alla valutazione in concreto della stazione appaltante:

«Nel caso di eventuale partecipazione del concorrente (possibile verificatore) alle pregresse attività di progettazione – pur esigendo la norma una valutazione della stazione appaltante in ordine alla situazione concreta – il conflitto di interessi appare, in realtà, difficilmente risolvibile e superabile, stante la necessaria terzietà, che deve essere garantita dal soggetto verificatore»

Il conflitto di interessi nell'attuazione del PNRR

Il Regolamento UE 241/2021 include il **conflitto di interessi** tra i **principali comportamenti fraudolenti** poiché può pregiudicare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa al punto che nell'attuazione del PNRR *se uno Stato membro non prevede misure adeguate ai fini della prevenzione e del contrasto* **“dovrebbe essere possibile procedere alla sospensione e alla risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario, nonché alla riduzione e recupero del contributo finanziario”**.

Il conflitto di interessi nelle fasi di attuazione del PNRR



Selezione progetti e/o soggetti attuatori

- Predisposizione avviso
- Nomina RUP e commissione
- Istruttoria domande
- Ammissione a finanziamento
- Stipula convenzione



Procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti

- Predisposizione e approvazione Avvisi/Bandi di gara
- Assegnazione di incarico al personale per la selezione dei progetti
- Istruttoria delle domande di partecipazione alla gara
- Stipula del contratto di appalto



Predisposizione della rendicontazione delle spese

- Nella rendicontazione delle spese occorre fare attenzione sia agli interventi del Soggetto attuatore che dell'Amministrazione centrale titolare nelle rispettive seguenti fasi:
- rendiconto di progetto
 - rendiconto di misura

Modulistica da redigere e caricare su Regis

Fase di predisposizione e approvazione avvisi/bandi di gara

In questa Fase le misure di prevenzione consistono nel prevedere l'obbligo di rilascio da parte dei partecipanti (Legale rappresentante del soggetto partecipante) di una **Dichiarazione di assenza di conflitto di interessi riferita alla stazione appaltante.**

Modulistica da redigere e caricare su Regis

Fase di assegnazione di incarico al personale per la selezione dei progetti

Nella Fase di assegnazione di incarico al personale per la selezione dei progetti, il personale della Stazione appaltante o collaboratori esterni devono rendere una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi tenendo conto delle seguenti aree:

- attività professionale e lavorativa pregressa;
- interessi finanziari;
- altre fattispecie.

Modulistica da redigere e caricare su Regis

Fase di istruttoria delle domande di partecipazione alla gara

- **Nella fase di istruttoria** occorre considerare che le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate in modo tassativo e esaustivo dall'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2023...
- ma **possono emergere di volta in volta** allorquando l'imparzialità e il buon andamento delle procedure possono essere compromesse a causa di contrasto e incompatibilità tra il soggetto e le funzioni che vengono a lui assegnate.

Modulistica da redigere e caricare su Regis

Fase di rendiconto dei progetti

- **Nella fase di rendicontazione i Soggetti attuatori sono chiamati ad attestare i controlli svolti sull'assenza di conflitto di interessi** mediante sottoscrizione su ReGiS dell'Attestazione delle verifiche effettuate sul Rendiconto di Progetto.
- **Per tale *item* il sistema consente di allegare ogni documentazione di controllo** (si tratta della stessa già allegata in fase di verifica sulla procedura di gara).

Misure preventive anticorruzione in materia di conflitti di interessi

- Corretto adempimento obblighi dichiarativi e loro aggiornamento
- Adozione delle misure imposte dal Codice dei contratti pubblici
- Rispetto degli obblighi dichiarativi e dell'effettuazione dei controlli richiesti dai dispositivi attuativi del PNRR
- In assenza di casistica tassativa, l'Amministrazione può, in nome del principio del buon andamento dell'azione amministrativa, di mostrare di essersi dotata di strumenti atti a verificare il rispetto della disciplina sul conflitto di interessi (autocontrolli; *check-list*; dichiarazioni)

Considerazioni conclusive

- Alla luce della disamina trasversale delle principali aree a rischio corruttivo e, soprattutto, dei settori con maggiore impatto di modifiche normative e di attuazione degli Interventi PNRR, a circa due tre anni dall'avvio dei Progetti PNRR....
- si può osservare come, in molti casi, l'ottica del legislatore unionale e nazionale sia preventiva (es. conflitto di interessi; frazionamento artificioso)

Linee interpretative ed evolutive

- In molti casi l'ottica del legislatore unionale e nazionale è preventiva (es. conflitto di interessi; frazionamento artificioso): si richiede alla P.A. di dotarsi di una serie di strumenti di autocontrollo per dimostrare il rispetto della disciplina anticorruzione
- Si riscontrano difficoltà applicative nell'attuazione pratica di alcuni istituti (es. affidamenti diretti)
- Sembrano emergere nuovi istituti volti a rafforzare i controlli in materia anticorruzione e antifrode, soprattutto nell'ottica unionale (disamina dei Titolari effettivi)