



 A G E N Z I A D E L D E M A N I O

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

2023-2025

Deliberato dal Comitato di Gestione nella seduta del 17 marzo 2023 e revisionato in data 12.07.2023 limitatamente all'allegato 6 (Procedura per Whistleblowing), ai § 3.3 e 4.2 (inserendo il nominativo del nuovo RPCT) nonché al § 4.9 (allineando il testo alla procedura di cui all'allegato 6)

Indice

1. **PREMESSA**
2. **L'AGENZIA DEL DEMANIO - EPE**
 - 2.1. **Contesto esterno**
 - 2.2. **Organi**
 - 2.3. **Struttura organizzativa**
 - 2.4. **Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)**
 - 2.5. **Sistema di controllo interno**
3. **IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**
 - 3.1. **Presidi di prevenzione e controllo**
 - 3.2. **Il Modello 231 e Codice etico**
 - 3.3. **Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**
 - 3.3.1. **Referenti**
 - 3.4. **Individuazione e gestione dei rischi - Sistema di presidio e controllo**
 - 3.4.1. **Esame delle più rilevanti aree di rischio al momento individuate**
 - A. **Appalti e contratti per lavori, servizi e forniture**
 - B. **Sdemanializzazione di beni appartenenti al demanio marittimo e idrico ed incameramento**
 - C. **Vendita immobili di proprietà dello Stato (trattativa privata - asta pubblica)**
 - D. **Locazioni e concessioni a canone ordinario e a canone agevolato**
 - E. **Attività estimale**
 - F. **Selezione e gestione del personale**
4. **ATTIVITÀ E STRUMENTI PRINCIPALI PREORDINATI ALLA PREVENZIONE**
 - 4.1. **Formazione**
 - 4.2. **TRASPARENZA**
 - 4.2.1. **La trasparenza come parte integrante del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza**
 - 4.2.2. **Procedimento di elaborazione ed adozione della trasparenza**
 - 4.2.3. **Iniziative di comunicazione della trasparenza**
 - 4.2.4. **Processo di attuazione della trasparenza**
 - 4.2.5. **L'accesso civico dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 97/2016**
 - 4.3. **Rotazione del personale e segregazione delle funzioni nelle aree a rischio**
 - 4.4. **Vigilanza e controllo**
 - 4.5. **Monitoraggio**
 - 4.6. **Flussi informativi**
 - 4.7. **Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi**
 - 4.8. **Gestione del conflitto di interessi**
 - 4.9. **Segnalazioni - Tutela del dipendente che segnala illeciti (*Whistleblower*)**
 - 4.10. **Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*Pantouflage*)**

5. COMUNICAZIONE

6. ADOZIONE DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

ALLEGATI

ALL. 1 - Modello 231 - Parte speciale A

ALL. 2 - Responsabili della trasmissione e della pubblicazione

ALL. 3 - Referenti per la Trasparenza

ALL. 4 - Matrice elenco degli obblighi di pubblicazione

ALL. 5 - Mappatura dei processi e valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione

ALL. 5 bis- Mappatura e valutazione dei rischi corruttivi dei processi in fase di definizione della SpP

ALL. 6 - Procedura per *Whistleblowing*

1. PREMESSA

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, ha dettato molteplici misure dirette alla pubblica amministrazione in generale, che hanno trovato ulteriore specificazione e precisazione nei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013, rispettivamente in materia di trasparenza e di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, nonché nel D.P.R. n. 62/2013 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e nelle direttive dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Significative modifiche alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 33/2013 in materia di pubblicità, trasparenza, diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e di prevenzione della corruzione sono state, inoltre, apportate, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, dal decreto legislativo n. 97/2016.

Con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 l'ANAC ha adottato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, "atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)". Con Determinazione n. 1134/2017 l'Autorità ha poi adottato le nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici (EPE), che sostanzialmente confermano, per gli EPE, le disposizioni contenute nella Determinazione 8/2015 a cui l'Agenzia si era completamente adeguata sia con riferimento alla prevenzione della corruzione che con riguardo alla trasparenza.

Successivamente, l'Autorità, con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, ha adottato l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), dedicando una apposita sezione alle Agenzie fiscali. Da ultimo, con Delibera 1064 del 13 novembre 2019 di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021, l'ANAC ha rivisto e consolidato in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni fornite nel tempo, integrandole con orientamenti maturati nel corso degli anni e oggetto di appositi atti regolatori.

In tale quadro si inserisce il presente Piano che mantiene lo stesso impianto del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) adottato dall'Agenzia per il triennio 2022-2024 e che recepisce le risultanze del *Risk Assessment Anticorruzione*

svolto nel 2022 e integrato a febbraio 2023 in coerenza con le più recenti indicazioni metodologiche impartite dall'ANAC (allegati 5 e 5 bis).

Il Piano triennale dell'Agenzia si inserisce, altresì, in un contesto di profonda revisione organizzativa di tutte le strutture dell'Agenzia, avviata alla fine del 2021, con l'adozione del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità deliberato dal Comitato di Gestione in data 12 ottobre 2021, approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 26 novembre 2021 con condizioni recepite dal medesimo Comitato nella seduta del 7 dicembre 2021, come comunicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 309 del 30 dicembre 2021. Ciò al fine di meglio rispondere alle nuove linee strategiche volte alla gestione sostenibile e digitale di beni ed edifici pubblici e al rilancio degli investimenti pubblici, in linea con i nuovi obiettivi posti dagli atti di indirizzo del Ministro vigilante, in ottica propositiva ed innovativa, anche attraverso l'avvio immediato della Struttura per la Progettazione di beni ed edifici pubblici istituita ai sensi dell'articolo 1, comma 162, della legge n. 145/2018 e disciplinato dal nuovo DPCM del 29 luglio 2021.

Oltre alla cennata revisione organizzativa dell'Ente, il presente Piano tiene conto: delle indicazioni fornite dall'ANAC con l'aggiornamento 2018 al PNA, del Piano Nazionale Anticorruzione per il triennio 2019-2021 e della Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del D.Lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*"; del vademecum "*Orientamenti per la pianificazione per l'anticorruzione e Trasparenza*", approvato dal Consiglio dell'ANAC in data 2 febbraio 2022; del Piano Nazionale Anticorruzione approvato definitivamente dall'Autorità con delibera n. 7 del 17.01.2023; delle disposizioni recate dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (*Codice dei contratti pubblici*) e delle successive novelle legislative recate dal D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (*Disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. n. 50/2016*), dal D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. *Sblocca Cantieri*), successivamente convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55; del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (cd. *Semplificazioni*), convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. *Semplificazioni Bis*), convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 e ss.mm.ii; del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2021, n. 215 (che ha inserito l'Agenzia del demanio tra le stazioni appaltanti qualificate), nonché, della L. n. 78 del 21 giugno 2022, recante "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*"; della L. 9 gennaio 2019, n. 3 (*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei*

partiti e movimenti politici); dei documenti di processo e della *Mappatura dei processi e valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione* elaborata sulla base delle indicazioni metodologiche fornite dall'ANAC con il PNA 2019 ai fini della progettazione, realizzazione e miglioramento delle attività connesse al sistema di gestione del rischio corruttivo (allegato 5); dei suggerimenti e delle indicazioni provenienti dai Referenti della prevenzione della corruzione nell'ambito del periodico monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano.

Il PTPCT, che si affianca al Modello di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. n. 231 del 2001, consente all'Agenzia di definire, implementare e monitorare i presidi di prevenzione della corruzione e ha un valore precettivo nei confronti degli Organi statuari, dei dipendenti e dei collaboratori interni ed esterni che sono invitati a prenderne visione anche sul sito istituzionale – sezione “*Amministrazione trasparente*”.

2. AGENZIA DEL DEMANIO – EPE

L'Agenzia del Demanio è nata dalla suddivisione e dal conferimento delle funzioni del Ministero delle Finanze alle quattro Agenzie Fiscali (Entrate, Territorio, Dogane e Demanio) che vennero istituite nell'ambito della nuova organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze prevista dal decreto legislativo n. 300 del 1999.

Con decreto legislativo n. 173/2003 è stata trasformata in Ente Pubblico Economico (EPE) e dotata, oltre che di maggiore autonomia gestionale, di un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione e da beni mobili ed immobili strumentali alla sua attività, individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Le attività dell'Agenzia sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne detta gli indirizzi mediante l'Atto di indirizzo triennale, inviato annualmente dal Ministro. Annualmente viene altresì sottoscritta la Convenzione di Servizi tra il Ministero e l'Agenzia con la quale sono fissati i servizi da erogarsi, oltre alle strategie di miglioramento, alle risorse disponibili ed ai parametri per la misurazione della *performance*.

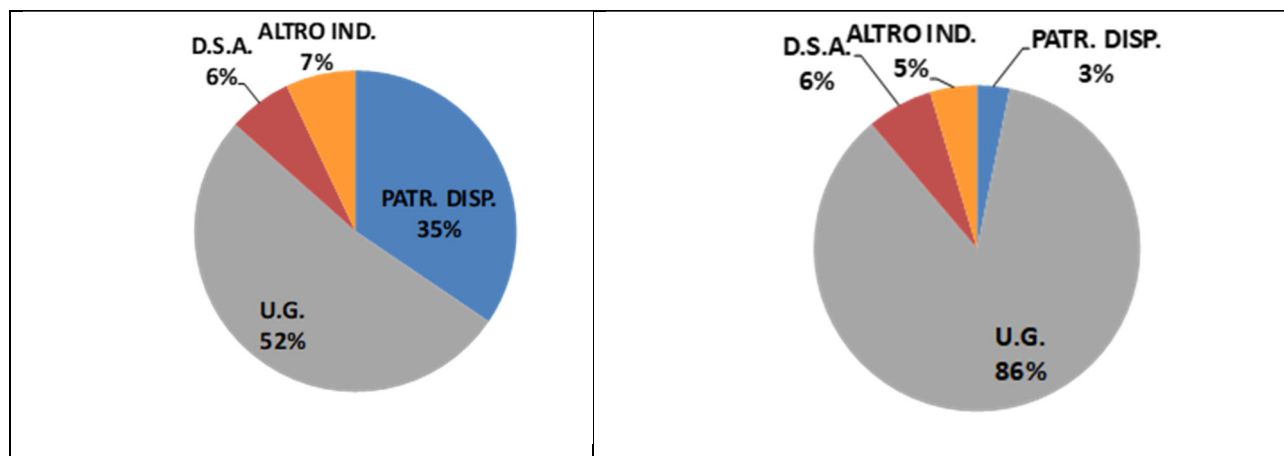
L'Agenzia del Demanio è stata inoltre sottoposta, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2005, al controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259/1958.

Ai sensi dell'art. 65 del decreto legislativo n. 300/99 e successive modificazioni, all'Agenzia del Demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, sviluppare il sistema informativo sui beni, utilizzare nella valutazione dei beni criteri di mercato e gestire con modalità imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul

mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili. All'Agenzia è altresì attribuita la gestione dei veicoli confiscati.

L'Agenzia esplica la piena operatività sui beni appartenenti al patrimonio disponibile, a quello indisponibile (beni in uso governativo) e al demanio storico artistico non in consegna al MIBACT. Inoltre, per gli altri beni di demanio pubblico, l'Agenzia svolge compiti legati quasi esclusivamente alla tutela dominicale, in quanto alla gestione e amministrazione degli stessi presiedono altri soggetti pubblici.

Nel quadro di seguito esposto è rappresentata la consistenza del patrimonio immobiliare dello Stato affidato in gestione all'Agenzia.



Sulla base della rilevazione al 31 dicembre 2022, lo stesso risulta nel suo complesso costituito da 43.727 beni, per un valore complessivo di circa 62,5 miliardi di euro.

In termini di consistenza numerica, oltre la metà dei beni (52%) è destinata all'utilizzo da parte della Pubblica Amministrazione (c.d. "uso governativo"), cui corrisponde una percentuale ben più ampia in termini di valore (86%).

Solo il 3% in valore, peraltro corrispondente al 35% dei beni in termini unitari, è rappresentato dal cosiddetto Patrimonio disponibile.

Opera, inoltre, alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia e in linea con gli indirizzi, gli obiettivi e le priorità strategiche definite dallo stesso, insieme alle altre strutture apicali, anche la Struttura per la Progettazione, istituita ai sensi dell'art. 1, commi da 162 a 170, della L. n. 145/2018, con la finalità di garantire servizi di progettazione, ingegneria e architettura alle Amministrazioni centrali e agli Enti territoriali per favorire lo sviluppo,

l'efficienza e la qualità della progettazione, nonché la realizzazione di investimenti pubblici in tempi certi.

2.1. Contesto esterno

L'Agenzia si articola in strutture centrali con funzioni prevalentemente di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo e in strutture territoriali distribuite sull'intero territorio nazionale e dotate di autonomia operativa.

L'analisi del contesto esterno svolta per il presente Piano, in una logica di miglioramento continuo della prevenzione della corruzione, ha tenuto anche conto delle informazioni sull'analisi del fenomeno corruttivo effettuata dal Servizio Analisi Criminale, incardinato nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Criminale, presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (Report "*I REATI CORRUTTIVI*" febbraio 2022).

L'analisi del fenomeno della corruzione che emerge dal suddetto report appare di indubbia complessità, in quanto la sua corretta perimetrazione e comprensione, nelle sue reali dimensioni, risultano ostacolate da molteplici fattori, il primo dei quali è rappresentato dalla elevata percezione del fenomeno corruttivo.

Sussiste un importante divario tra la percezione del fenomeno (molto elevata) ed i dati oggettivi che, di fatto, non restituiscono un quadro altrettanto significativo.

Con riferimento agli indici di corruzione percepita, infatti, la reputazione dell'Italia non è particolarmente favorevole, con le conseguenti ricadute negative anche in termini di attrattività per gli investimenti. Tale dato è confermato dalla graduatoria stilata da "*Transparency International*" che, nel rapporto sulla "*Corruzione percepita*" per il 2022, pur riconoscendo al nostro Paese un miglioramento, colloca l'Italia al 41° posto nella graduatoria stilata per 180 Paesi, con un punteggio di 56 (ancora al di sotto della media UE attestata a 64). L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di *Transparency International* misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo e prevede un punteggio da 0 (altamente corrotto) a 100 (per niente corrotto). Al riguardo, occorre, tuttavia, rammentare che tale graduatoria si basa, appunto, su un "*indice di percezione della corruzione*" che è, quindi, influenzato da fattori – non quantificabili – di valutazione soggettiva.

All'opposto, tuttavia, è senza dubbio possibile evidenziare come l'Italia abbia registrato nel corso degli anni un progressivo miglioramento grazie alla crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio, in virtù di alcuni interventi legislativi che,

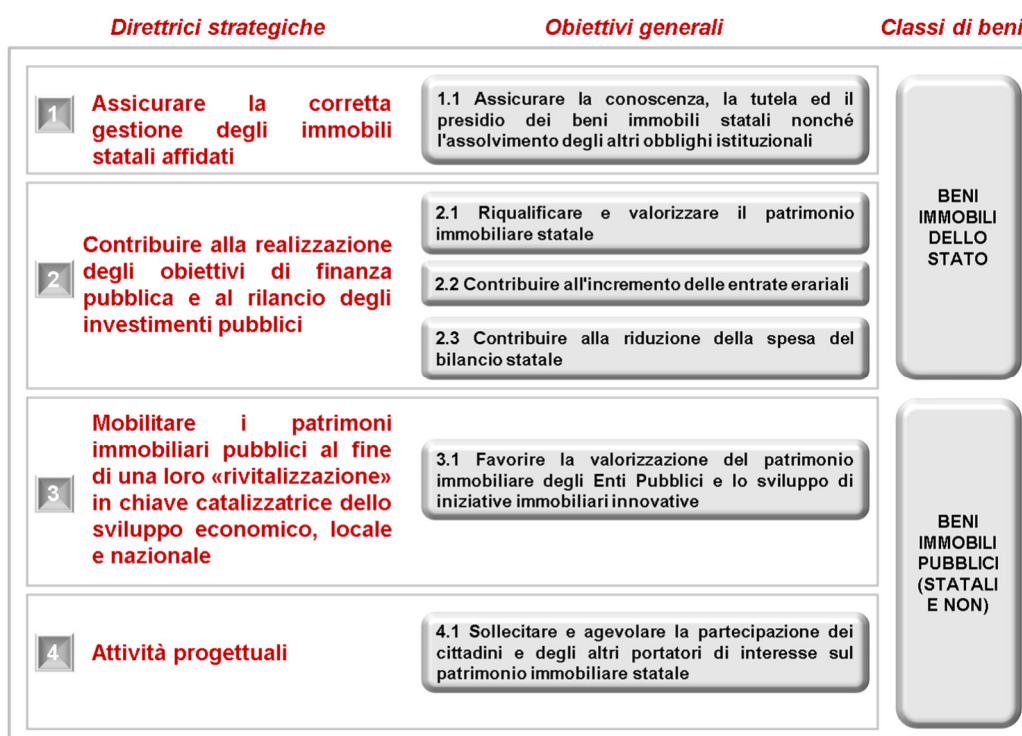
dal 2012 a seguire, hanno inciso sulle strategie di lotta alla corruzione, in chiave sia preventiva, che repressiva.

Preso atto delle difficoltà collegate all'analisi del fenomeno corruttivo, anche a causa dell'indubbia rilevanza della parte sommersa, il materiale cui si è attinto ha il merito di evidenziare, attraverso l'esame del patrimonio informativo delle Forze di Polizia, l'andamento del fenomeno corruttivo in un ampio arco temporale (2004-2021), individuando le aree geografiche che ne risultano maggiormente incise, sulla base dell'esame dei delitti di tipo corruttivo commessi contro la PA.

L'analisi complessiva dei dati ricavabili mostra andamenti oscillanti del fenomeno corruttivo nel lungo periodo che (con la parziale eccezione per l'*abuso di ufficio*, il cui andamento risulta pressoché costante nel tempo) evidenziano una generale tendenza alla diminuzione della specifica delittuosità.

Con riguardo all'incidenza della fenomenologia criminale sul territorio nazionale è emersa, poi, considerando complessivamente i reati oggetto di analisi, una prevalente distribuzione del fenomeno nelle regioni tirreniche sud-occidentali, oltre che la tendenziale concentrazione dello stesso anche nelle grandi aree urbane (Roma, Milano, Torino, Napoli e Palermo) con spiccata incidenza di eventi, soprattutto, nella città metropolitana di Roma.

Al fine di meglio calare nel contesto territoriale l'ambito di attività oltre che i principali interlocutori dell'Agenzia, si focalizzano di seguito le direttrici d'azione della stessa:



Fonte: Convenzione per l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio dello Stato –Triennio 2022-2024

In relazione ai compiti affidati, l’Agenzia agisce in piena autonomia operativa e gestionale, nell’osservanza della normativa di riferimento applicabile nel rispetto dei principi di efficienza, economicità, imparzialità e trasparenza e in ottemperanza alle direttive, di volta in volta ricevute dal Ministero, sulla base degli obiettivi di finanza pubblica che il medesimo intende perseguire.

Più in particolare, l’Agenzia del Demanio svolge attività di razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle amministrazioni centrali nei beni sia pubblici che privati (c.d. locazioni passive), anche diffondendo il modello *dei “Poli Amministrativi”*, nei quali far confluire più amministrazioni in un’ottica integrata e organizzata. Al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di bilancio in materia di dismissioni, all’Ente spetta, altresì, lo svolgimento delle attività di cessione degli immobili in gestione non necessari a soddisfare fini istituzionali e privi di vincoli di alienabilità.

Inoltre, l’Agenzia porta avanti iniziative per un uso più efficiente degli immobili e la riduzione dei costi di gestione, con particolare attenzione all’efficientamento energetico. All’Ente, in qualità di “Manutentore Unico”, spetta anche il compito di pianificare tutti gli interventi di manutenzione degli edifici in uso alle Amministrazioni statali, oltre che la valorizzazione degli immobili statali non più utilizzati, attraverso la collaborazione con gli Enti locali, individuando nuove destinazioni urbanistiche in linea con le esigenze del territorio.

L’Agenzia è, inoltre, impegnata nel completare il processo di trasferimento degli immobili dallo Stato agli Enti locali che ne hanno fatto richiesta, ai sensi dell’art. 56 bis del D.L. n. 69/2013 in materia federalismo demaniale. Nell’ambito del federalismo, l’Agenzia del Demanio porta avanti, in collaborazione con il Ministero della Cultura, progetti di valorizzazione di immobili di demanio storico-artistico attraverso il loro trasferimento agli Enti locali, secondo le procedure previste dall’art. 5, comma 5, del D.Lgs. 85/2010 (c.d. federalismo culturale).

L’Agenzia ha, altresì, il compito di gestire i veicoli pervenuti in proprietà dello Stato per effetto di provvedimenti di confisca amministrativa, per violazione delle norme del codice della strada, emessi dalle Prefetture – UTG, nonché i mezzi cosiddetti *“abbandonati”* disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 189/2001 e quelli pervenuti all’Erario, ai sensi dell’articolo 215 *bis* del Codice della Strada.

Si aggiunga, inoltre, che all’Agenzia, relativamente ai beni devoluti allo Stato a seguito di eredità vacanti di cui all’articolo 586 del codice civile, situati nel territorio nazionale, è stata recentemente affidata (art. 1, commi 1008 e 1009, della L. n. 178/2020) la gestione e la

valorizzazione, in aggiunta alle funzioni già esercitate in ordine agli immobili, dei beni mobili, dei valori, delle obbligazioni, delle partecipazioni societarie, delle quote di fondi comuni di investimento e degli altri valori mobiliari, dei crediti nonché dei diritti e dei beni immateriali.

Si segnala, infine, che l'articolo 12 del D.Lgs. n. 109/2007 attribuisce all'Agenzia del demanio la custodia, l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento, stabilendone, altresì, le modalità e i criteri di gestione, che può avvenire in via diretta ovvero avvalendosi di amministratori o custodi.

Considerato l'ambito di attività dell'Ente, i principali soggetti che interagiscono con l'Agenzia sono:

- Organi costituzionali
- Amministrazioni pubbliche centrali
- Amministrazioni pubbliche locali
- Enti territoriali e locali
- Enti pubblici economici e non
- Università
- Associazioni di categoria e privati

Le suddette attività vengono svolte prevalentemente con carattere di trasversalità sul territorio nazionale e, al fine di non sottovalutare l'incidenza del fenomeno corruttivo – con conseguente possibile sottostima del rischio e mancata attuazione di adeguate azioni di mitigazione – si è voluto considerare per tutto il territorio nazionale, secondo un criterio generale di prudenza, un'incidenza del fenomeno corruttivo pressoché uniforme e basata sulle condizioni riscontrate nei territori maggiormente esposti al rischio corruttivo.

Si evidenzia, infine, che come riportato nella Convenzione per l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio dello Stato – Triennio 2022-2024 *“L'Agenzia ha intrapreso un percorso evolutivo orientato ad un modello di istituzione pubblica “aperta” basato sui principi della trasparenza, della partecipazione e della collaborazione con la cittadinanza, le comunità locali, le istituzioni e l'imprenditoria al fine di favorire azioni efficaci e consentire il controllo diffuso sulla gestione del patrimonio immobiliare statale, spostando il focus della relazione con i cittadini da un approccio in cui il cittadino è un potenziale fruitore del patrimonio immobiliare pubblico ad uno basato sulla collaborazione che prevede la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo e soprattutto di sviluppo dei beni pubblici”.*

2.2. Organi

Sono organi dell'Agenzia, ai sensi dell'art. 67 del D.Lgs. n. 300/1999 e dell'art. 4 dello Statuto: **il Direttore, il Comitato di gestione e il Collegio dei Revisori dei conti.**

Il **Direttore**, scelto in base a criteri di professionalità ed esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Agenzia, viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata Stato - Regioni - Autonomie locali. L'incarico ha durata massima di tre anni ed è rinnovabile. La carica di Direttore è incompatibile con altri rapporti di lavoro subordinato e con qualsiasi altra attività professionale privata.

Il Direttore dell'Agenzia:

- rappresenta l'Agenzia e la dirige;
- presiede il Comitato di gestione;
- propone ed esegue le deliberazioni del Comitato di gestione, tenendone informato quest'ultimo;
- dirige gli uffici dell'Agenzia e le relative attività;
- assume impegni di spesa e stipula contratti di finanziamento esterno ove superiori a soglie prefissate;
- nomina i dirigenti, nonché gli ufficiali roganti e gli ispettori demaniali dell'Agenzia;
- svolge tutte le altre funzioni ed attività amministrative non espressamente attribuite al Comitato di gestione dalle norme vigenti e dallo statuto.

Così come previsto dall'art. 5, comma 5, dello Statuto modificato sul finire del 2021, in caso di assenza dal servizio o di impedimento temporaneo, le funzioni del Direttore dell'Agenzia sono esercitate dal Direttore di struttura centrale dallo stesso delegato. In assenza di delega nei casi predetti e comunque in caso di cessazione a qualunque titolo dall'incarico da parte del Direttore dell'Agenzia, le funzioni vicarie sono esercitate dal Direttore di struttura centrale, dipendente dell'Agenzia, con maggiore anzianità di servizio maturata nella qualifica dirigenziale, per gli atti di ordinaria amministrazione e per gli atti indifferibili ed urgenti.

Il **Comitato di gestione** è composto da quattro membri, nonché dal Direttore, che lo presiede. I componenti del Comitato di gestione sono nominati con decreto del Presidente

del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Metà dei componenti sono scelti tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni ovvero tra soggetti ad esse esterni dotati di specifica competenza professionale attinente ai settori nei quali opera l'Agenzia. I restanti componenti sono scelti, in ragione delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 39/2013 (art. 12, comma 1) in materia di incompatibilità e dei pareri resi sull'argomento dal Consiglio di Stato, tra i dirigenti dell'Agenzia in quiescenza. I componenti del Comitato non possono svolgere attività professionale, né essere amministratori o dipendenti di società o imprese, nei settori nei quali opera l'Agenzia.

Il Comitato di gestione delibera:

- su proposta del Presidente del Comitato, lo statuto, i regolamenti e gli altri atti di carattere generale che regolano il funzionamento dell'Agenzia, nonché il bilancio consuntivo, il budget e i piani aziendali;
- su proposta del Presidente del Comitato, gli impegni di spesa nonché il ricorso a finanziamenti esterni di importo superiore a euro 5 milioni;
- sulle scelte strategiche aziendali, sulle nomine dei dirigenti apicali dell'Agenzia;
- su ogni questione relativa al proprio funzionamento;
- su ogni questione che il Direttore dell'Agenzia ritiene di sottoporre al Comitato.

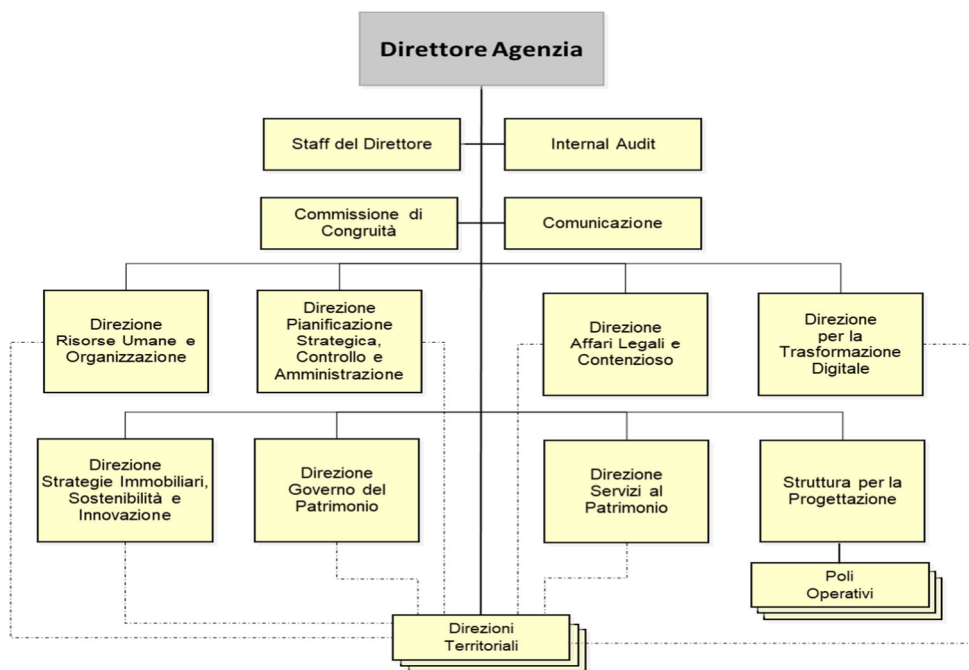
Alle riunioni del Comitato partecipano, senza diritto di voto, i componenti del Collegio dei revisori dei conti e assiste il Magistrato della Corte dei Conti.

Il **Collegio dei revisori dei conti** è composto da tre membri effettivi, fra i quali il suo Presidente, e da due membri supplenti. I componenti del Collegio sono nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che designa altresì il suo Presidente. I componenti del Collegio durano in carica tre anni e possono essere confermati una sola volta. I componenti del Collegio sono scelti tra persone fisiche iscritte nel registro dei revisori contabili. Il Collegio esercita le funzioni di cui all'articolo 2403 del codice civile, in quanto applicabile.

2.3. Struttura organizzativa

Nel 2021 l'Agenzia ha avviato un processo di revisione dell'assetto organizzativo sancito dal Regolamento di amministrazione e contabilità deliberato dal Comitato di Gestione in data 12 ottobre 2021, approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 26 novembre 2021 con condizioni recepite dal medesimo Comitato, nella seduta del 7 dicembre, come comunicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 309 del 30 dicembre 2021.

Nel corso del 2022, principalmente nel primo trimestre dell'esercizio e con successivi minori affinamenti nel prosieguo dell'anno, il modello è stato implementato definendo per ciascuna struttura apicale le unità organizzative di secondo e terzo livello, i relativi responsabili, oltre che le competenze e le risorse assegnate. Il macroassetto dell'Agenzia è rappresentato nella figura che segue:



L'Agenzia si articola in strutture centrali e in strutture territoriali.

A livello centrale operano, alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia e in linea con gli indirizzi, gli obiettivi e le priorità strategiche definite dallo stesso, la Struttura per la Progettazione, di cui si dirà successivamente, e le seguenti strutture apicali:

- **Direzione Risorse Umane e Organizzazione**, responsabile della gestione delle risorse umane e della evoluzione e manutenzione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia;
- **Direzione Pianificazione Strategica, Controllo e Amministrazione**, responsabile della pianificazione pluriennale e annuale dell'Agenzia e del relativo monitoraggio, dell'assolvimento degli obblighi contabili e fiscali e della gestione degli aspetti finanziari e di tesoreria;
- **Direzione Affari Legali e Contenzioso**, responsabile dell'attività normativa, nonché di indirizzo, supporto e monitoraggio per gli aspetti di carattere legale e contrattuale e per il contenzioso;
- **Direzione Strategie Immobiliari, Sostenibilità e Innovazione**, responsabile delle attività di indirizzo, supporto e monitoraggio in materia di strategia di patrimoni immobiliari gestiti, nonché della definizione di programmi di innovazione;

- **Direzione Governo del Patrimonio**, responsabile delle attività di indirizzo, supporto e monitoraggio sul complesso dei processi economico-gestionali e amministrativi per la gestione integrata del patrimonio immobiliare e mobiliare pubblico di competenza dell'Agenzia del Demanio e il loro ottimale utilizzo;

- **Direzione Servizi al Patrimonio**, responsabile delle attività di indirizzo, supporto e monitoraggio per l'ottimizzazione della gestione del patrimonio pubblico, in un'ottica di sostenibilità, di innovazione tecnologica, di contenimento dei costi di esercizio, di funzionalità ed efficienza e della gestione dei grandi programmi di intervento (manutentore unico, prevenzione sismica, efficientamento energetico, etc.), con competenza in materia di interventi edilizi, gare e contratti;

- **Direzione per la Trasformazione Digitale**, responsabile della definizione e attuazione della strategia digitale dell'Agenzia.

Inoltre, alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia rispondono:

- **Staff del Direttore**, che supporta il Direttore per l'esercizio delle sue funzioni rapportandosi con tutte le altre strutture per le materie di loro interesse, cura le relazioni istituzionali per il Vertice, assicura supporto agli organi di *governance* e al Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo sulla gestione finanziaria, supporta il Direttore nelle trattative negoziali con terzi nella definizione degli indirizzi sul posizionamento dell'immagine dell'Agenzia e degli indirizzi sulla strategia di sostenibilità e innovazione digitale, nonché nelle politiche volte ad adeguare la struttura ai mutamenti di contesto e ai nuovi obiettivi posti dagli atti di indirizzo del Ministro e dagli orientamenti europei;

- **Comunicazione**, che presidia la comunicazione esterna al fine di garantire un'azione coerente con le linee generali di posizionamento dell'immagine dell'Agenzia e con il piano strategico di comunicazione definiti dal Vertice;

- **Internal Audit**, che, sulla base di specifico mandato in maniera programmata o su specifica richiesta, svolge interventi finalizzati a valutare l'adeguatezza del sistema di controllo interno e la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, anche ai fini della prevenzione degli illeciti amministrativi e della corruzione, e supporta le strutture coinvolte nell'attuazione delle soluzioni individuate; fornisce supporto metodologico per la gestione del rischio e presidia l'attuazione di quanto previsto dalla normativa in materia di privacy;

- **Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative**, che opera secondo le modalità previste dalla legge con riferimento a vendite, permuta, locazioni e concessioni di immobili di proprietà dello Stato e ad acquisti di immobili

per soddisfare le esigenze di Amministrazioni dello Stato nonché per locazioni passive, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 479, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

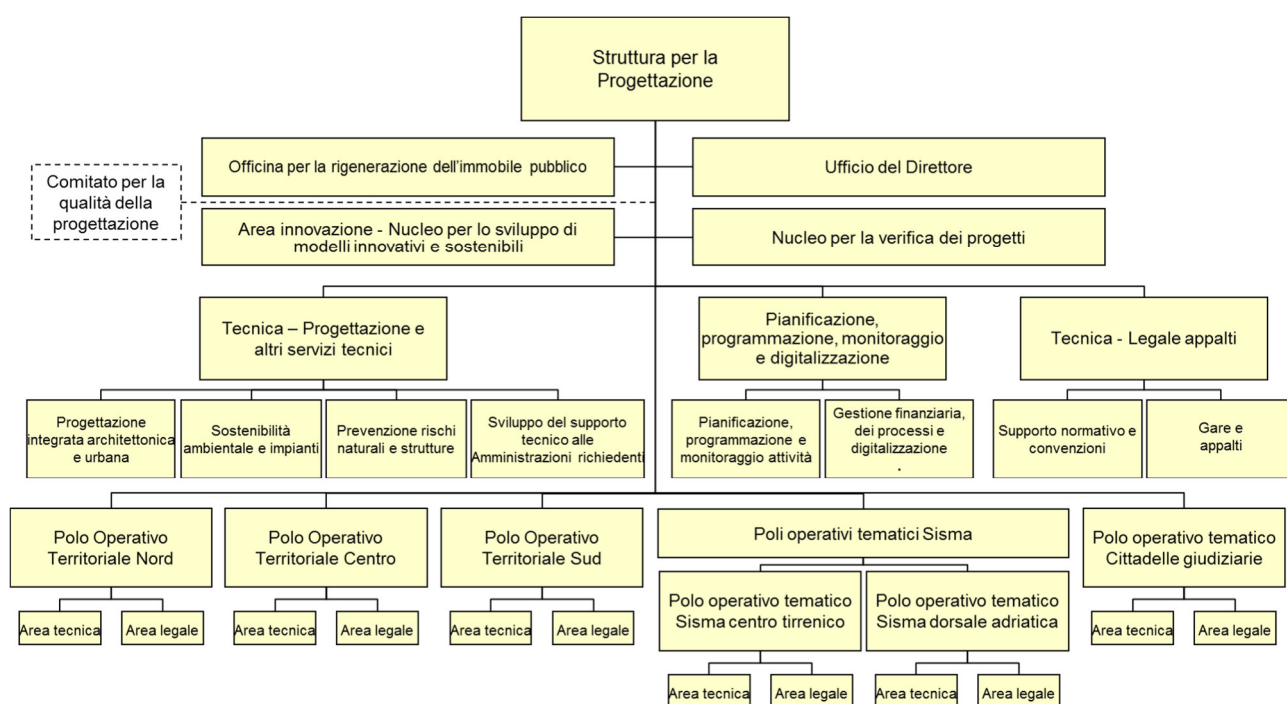
Come innanzi detto, a diretto riporto del Direttore dell'Agenzia e in linea con gli indirizzi, gli obiettivi e le priorità strategiche definite dallo stesso, opera la **Struttura per la Progettazione**, istituita ai sensi dell'articolo 1, commi da 162 a 170, della legge n. 145/2018 e dai successivi provvedimenti normativi e attuativi, che si articola in una Direzione Centrale di coordinamento, da cui dipendono unità territoriali con funzioni operative, in un numero non superiore a otto, le cui funzioni e articolazioni territoriali sono individuate dal Direttore dell'Agenzia, previa delibera del Comitato di Gestione.

La Struttura sviluppa le proprie attività in piena autonomia operativa e con indipendenza di giudizio nelle valutazioni tecniche, nel rispetto delle competenze assegnate all'Agenzia e in piena sinergia organizzativa e funzionale con le sue strutture centrali e territoriali. La Struttura per la Progettazione svolge, su richiesta delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali, nell'ambito dei settori di azione di competenza secondo le priorità funzionali definite con atti di indirizzo del Direttore dell'Agenzia, in base alla pianificazione delle attività correlate ai fabbisogni, le seguenti funzioni: esamina e valuta le richieste di servizi delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali, misurandone l'impatto in termini di risorse necessarie per le varie tipologie di supporto richiesto; predispone, d'intesa con la Direzione Pianificazione Strategica, Controllo e Amministrazione e con la Direzione Servizi al Patrimonio, il programma delle attività ordinate per priorità dal quale risulti l'impegno previsto in termini di risorse umane e finanziarie; provvede all'attuazione delle attività di competenza sulla base di specifiche convenzioni con le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali richiedenti; assume, a richiesta, il ruolo di stazione appaltante per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, delle attività di verifica della progettazione e dei servizi di supporto alle attività tecniche; si rapporta con il territorio per la condivisione dei progetti affidati nonché per l'esplorazione del contesto istituzionale di riferimento al fine della costruzione del consenso; indice la Conferenza di Servizi e richiede pareri, intese, concertazioni, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati; provvede alla rendicontazione periodica delle proprie attività d'intesa con la Direzione Pianificazione Strategica, Controllo e Amministrazione e, in esito ai risultati dell'attività svolta, raccoglie gli elementi di maggior interesse di tutte le esperienze maturate; provvede a fornire assistenza tecnica in accompagnamento alle politiche dei territori sugli immobili pubblici e sugli altri settori di competenza; assicura la sperimentazione di innovazione nei processi e nei prodotti

e predisporre modelli innovativi progettuali ed esecutivi, anche in supporto alle attività dell’Agenzia, in particolare sui temi dell’innovazione sostenibile e sul contenimento dei costi di esercizio, condividendone gli esiti con le altre strutture dell’Agenzia.

Attesa la necessità di completare la revisione di tutti i processi dell’Agenzia, che includono quelli della Struttura attualmente al vaglio del gruppo di lavoro per la “Mappatura e adeguamento dei processi dell’Agenzia in ottica digitale” (infra p.34), la definitiva valutazione della relativa esposizione al rischio corruttivo per tutti i processi potrà essere conclusa all’esito di tale attività, entro il primo semestre 2023.

Di seguito si riporta l’assetto della Struttura:



La struttura territoriale dell’Agenzia si articola in 17 Direzioni Territoriali (DR), di cui 12 con competenza su una singola regione, 4 con competenza su due regioni e una specifica con competenza su Roma Capitale.

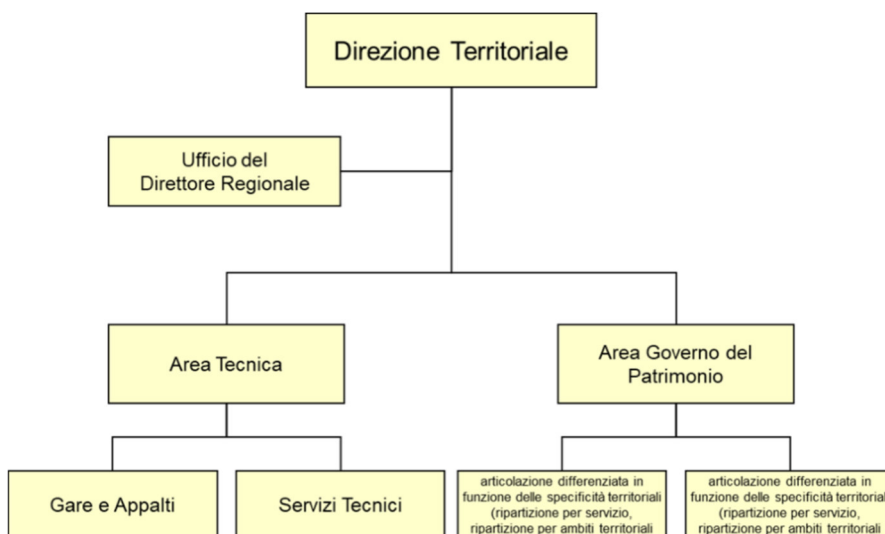
Le Direzioni Territoriali riportano gerarchicamente al Direttore dell’Agenzia e funzionalmente alle altre strutture centrali. Esse sono le seguenti:

- **Direzione Regionale Abruzzo e Molise** con sede a Pescara e ufficio a Campobasso
- **Direzione Regionale Calabria** con sede a Catanzaro e ufficio a Reggio Calabria
- **Direzione Regionale Campania** con sede a Napoli
- **Direzione Regionale Emilia Romagna** con sede a Bologna

- **Direzione Regionale Friuli Venezia Giulia** con sede a Udine
- **Direzione Regionale Lazio** con sede a Roma
- **Direzione Regionale Liguria** con sede a Genova
- **Direzione Regionale Lombardia** con sede a Milano
- **Direzione Regionale Marche** con sede a Ancona
- **Direzione Regionale Piemonte e Valle d'Aosta** con sede a Torino
- **Direzione Regionale Puglia e Basilicata** con sede a Bari e uffici a Lecce e Matera
- **Direzione Roma Capitale** con sede a Roma
- **Direzione Regionale Sardegna** con sede a Cagliari e ufficio a Sassari
- **Direzione Regionale Sicilia** con sede a Palermo e ufficio a Catania
- **Direzione Regionale Toscana e Umbria** con sede a Firenze e uffici a Livorno e Perugia
- **Direzione Regionale Trentino Alto Adige** con sede a Bolzano/Bozen e ufficio a Trento
- **Direzione Regionale Veneto** con sede a Venezia e ufficio a Vicenza

Le strutture territoriali, nell'ambito geografico di competenza, sulla base degli indirizzi e con il supporto delle strutture centrali, agiscono in autonomia nell'attuazione di ogni processo operativo di competenza. In particolare: concorrono agli obiettivi di sostenibilità e alla transizione digitale; hanno la piena titolarità della gestione del patrimonio assegnato e di proprietà dell'Agenzia, rappresentando la proprietà dei beni mobili e immobili dello Stato di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, curandone, in particolare, la gestione efficiente, l'amministrazione e la valorizzazione; assicurano il soddisfacimento dei fabbisogni logistici e manutentivi delle Amministrazioni dello Stato e la razionalizzazione degli spazi ad esse assegnati; pianificano e assicurano il soddisfacimento dei fabbisogni di lavori, servizi e forniture per il funzionamento delle loro sedi, salvo le procedure di acquisto centralizzate; gestiscono gli immobili conferiti ai fondi immobiliari pubblici sotto il profilo tecnico amministrativo, curando i rapporti con le Amministrazioni utilizzatrici e con la proprietà; svolgono ogni altra attività attribuita all'Agenzia del Demanio da leggi, regolamenti ed altre disposizioni; assicurano collaborazione agli enti territoriali facilitando i processi di riuso, recupero, valorizzazione e gestione efficiente del patrimonio immobiliare pubblico; assicurano, laddove necessario, supporto logistico e strumentale alle esigenze funzionali della Struttura per la Progettazione.

Di seguito si riporta l'organigramma tipo delle strutture territoriali:

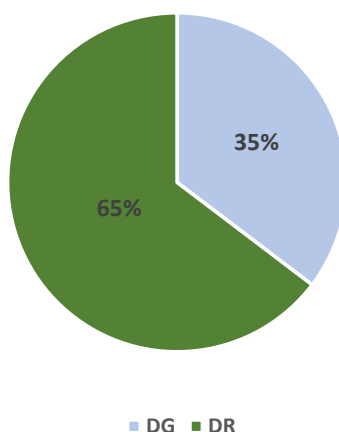


In coerenza con l'assetto e la missione delle strutture centrali e territoriali, l'organizzazione interna, le competenze e i poteri delle strutture apicali sono stabiliti con atto del Direttore, previa delibera del Comitato di Gestione.

Le Risorse dell'Agenzia

L'Agenzia del Demanio presenta, al 31.12.2022, un organico di 1.256 dipendenti di cui 46 Dirigenti.

Nel grafico seguente è riportata la distribuzione del personale tra strutture centrali (DG) e strutture territoriali (DR).



Sotto il profilo del livello di scolarizzazione, il 74% delle risorse possiede un titolo di studio universitario.

2.4. Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

Con determinazione n. 95 del 7.10.2021 (Prot. 2021/17495/DIR) l'Ing. **Massimo Babudri** è stato nominato per l'Agenzia del Demanio Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (**RASA**).

2.5. Sistema di controllo interno

Il controllo interno sulla correttezza delle attività e sul regolare rispetto delle disposizioni contabili e amministrative è assicurato:

- da ciascuna struttura centrale e territoriale nonché dalla Struttura per la Progettazione nell'ambito delle proprie e specifiche competenze;

- dal Collegio dei Revisori dei conti con riferimento a quanto previsto dall'articolo 2403 del codice civile;

- dall'Organismo di Vigilanza, istituito ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, che vigila sulla corretta attuazione del Modello di organizzazione, gestione e controllo adottato dall'Agenzia in relazione alla responsabilità amministrativa. L'Organismo riporta periodicamente i risultati della propria attività al Comitato di Gestione e al Direttore dell'Agenzia con le modalità specificate nel Modello;

- dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che, dotato di adeguato supporto, lo esercita nei termini e secondo le modalità previste dalla legge n. 190/2012, come modificato dall'art. 41 del D.Lgs. n. 97/2016, e dal D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii., nonché secondo le indicazioni recate dalle determine assunte dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, assicurando il presidio delle attività connesse agli adempimenti e l'indirizzo a tutte le strutture dell'Agenzia verificandone la coerenza con il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- da Internal Audit, che attraverso l'esecuzione degli interventi di audit e dei controlli di conformità, assicura una valutazione indipendente ed obiettiva sull'adeguatezza del sistema di controllo interno, finalizzata a fornire al Vertice elementi sulla regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa delle Strutture dell'Agenzia formulando raccomandazioni per l'individuazione di adeguate azioni correttive, in coerenza con quanto previsto dal proprio mandato approvato dal Direttore dell'Agenzia;

- dal Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili che lo esercita con le modalità e le procedure di cui al regolamento approvato dal Comitato di Gestione;

- dal Direttore Risorse Umane e Organizzazione a cui è attribuito il ruolo di Datore di lavoro, in materia di sicurezza dei lavoratori ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008;

- dal Direttore per la Trasformazione Digitale per la gestione e il trattamento dei dati informatici;

- dal Titolare del trattamento, dal Responsabile della protezione dei dati e dalle altre figure previste dal modello di organizzazione e gestione della privacy dell'Agenzia con riferimento al trattamento dei dati personali disciplinato dal Regolamento 2016/679/UE;

- dal Direttore Responsabile di "Agenzia Demanio News", testata registrata presso il Tribunale territorialmente competente, per i contenuti del sito aziendale;

- dalla Segreteria di Sicurezza operante presso la Direzione Generale presieduta da un dirigente per la custodia dei documenti secretati;

- dalla Società di Revisione in materia di revisione legale dei conti secondo le modalità descritte nell'articolo 25 del Regolamento di amministrazione e contabilità.

3. IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1. Presidi di prevenzione e controllo

A seguito della pubblicazione della Determinazione ANAC n. 8/2015 che ha specificato gli adempimenti a carico degli Enti Pubblici Economici, l’Agenzia si è immediatamente attivata per adeguarsi alla normativa nominando il Responsabile della prevenzione della corruzione e adottando il primo Piano Triennale di prevenzione della Corruzione, strumento importante per il rafforzamento e l’implementazione delle misure di prevenzione della corruzione, quest’ultima da intendersi in una accezione – come precisato dall’ANAC nella Determinazione n. 12/2015 – *“non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse”*¹.

Con la Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, l’ANAC ha adottato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, rilevando come dall’art. 41 del d.lgs. 97/2016 si evinca che i soggetti di cui all’art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, tra i quali gli Enti pubblici economici, *“debbono adottare misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (art. 1, co. 2-bis, L. 190/2012). Essi, pertanto, integrano il modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231 del 2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della L. 190/2012”*.

Con la Determinazione n. 1134/2017 l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato le nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle

¹ L’ANAC nella Delibera n. 1064/2019 evidenzia che *Nell’ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “condotte di natura corruttiva”. L’Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell’applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. “La rotazione straordinaria”), ha considerato come “condotte di natura corruttiva” tutte quelle indicate dall’art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale. Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata la nozione di corruzione, sempre consistente in specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato”*.

pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici. Come precisato in dette linee guida, in considerazione *“della natura pubblicistica dell’organizzazione e la sicura prevalenza delle attività di pubblico interesse svolte, anche se in regime di diritto privato, gli enti pubblici economici sono tenuti”* ... *“ad adottare un PTPC o, in alternativa, ove abbiano già adottato un “modello 231”, un documento unitario contenente le misure di prevenzione della corruzione proprie del “modello 231” e le misure integrative previste dal co. 2-bis dell’art. 1 della legge n. 190 del 2012”*.

Con Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 è stato approvato in via definitiva l’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, che dedica una specifica sezione alle Agenzie fiscali. L’Aggiornamento in parola è stato il frutto di una serie di incontri tenutisi presso la sede dell’Autorità Nazionale nel corso dei quali sono stati interpellati i diversi rappresentanti delle Agenzie e sono stati affrontati i temi inerenti alla trasparenza, alle incompatibilità/inconferibilità, nonché ai procedimenti maggiormente a rischio per ciascun Ente. Nel documento la stessa ha preso atto del sistema avanzato di presidi già realizzato e delle iniziative assunte dalle Agenzie. Ha, inoltre, evidenziato come i PTCP elaborati da ciascuna Agenzia ed esaminati dall’Autorità costituiscano *“il portato di una lunga esperienza maturata nelle strategie di contrasto di fenomeni corruttivi [...]”*. Oltre ad alcune raccomandazioni comuni a tutte le Agenzie, l’ANAC ha, altresì, svolto degli approfondimenti che, con riferimento all’Agenzia del Demanio, hanno interessato due processi già presenti nel PTPC dell’Ente e indicati nell’ambito del tavolo tecnico tra quelli più esposti a rischio. Trattasi dell’attività estimale e di quella di affidamento degli appalti pubblici. Di quanto evidenziato dall’Autorità si è tenuto conto nel presente Piano nell’ambito dell’esame delle più rilevanti aree di rischio (§ 3.4.1).

Da ultimo, con Delibera 1064 del 13 novembre 2019 di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021, l’ANAC ha rivisto e consolidato in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni fornite fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e oggetto di appositi atti regolatori. Più in particolare, l’allegato 1 al citato Piano ha fornito nuove indicazioni per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo, da svilupparsi *“secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento”*².

In tale quadro occorre anzitutto evidenziare che l’Agenzia si avvale da tempo di un apparato di prevenzione e controllo come definito dal Modello di organizzazione, gestione

² Le fasi centrali del sistema sono l’analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema).

e controllo (introdotto sin dal 2008), che se da un lato risponde alle prescrizioni del D.Lgs. 231/2001, dall'altro è stato integrato con le misure di prevenzione dei reati richiamati dalla L. n. 190/2012.

È in siffatto preesistente contesto, pertanto, che si inseriscono il presente Piano e l'attività del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che nel suo concreto operare deve costantemente coordinarsi e integrarsi con quelle che sono le funzioni proprie dell'Organismo di Vigilanza, nonché dell'Internal Audit. Ciò anche al fine di evitare la frammentazione e il rischio di sovrapposizione di funzioni, quando, invece, ai fini della prevenzione della corruzione, risulta fondamentale l'unitarietà di azione anche per evitare lacune nel sistema.

Il ruolo dell'**Organismo di Vigilanza** (OdV) appare centrale in tale sistema, in quanto lo stesso vigila sulla corretta attuazione del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo adottato dall'Agenzia. L'Organismo è composto da tre membri di comprovata esperienza e competenza, fino a due esterni, di cui uno ne assume la presidenza, e da uno o due interni. L'Organismo dispone di autonomi poteri di iniziativa e di controllo che devono essere esercitati al fine di svolgere efficacemente e tempestivamente le funzioni previste nel Modello ex D.Lgs. 231/2001. In particolare, all'OdV sono affidati i seguenti obiettivi e compiti specifici:

- vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello;
- verificare l'effettiva idoneità del Modello rispetto alla prevenzione di commissione dei reati e rispetto alla capacità di far emergere il concretizzarsi di eventuali comportamenti illeciti, sia in ordine al Decreto 231/2001, sia in ordine alla Legge 190/2012, operando in sinergia con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- verificare la tenuta del Modello nel tempo con riferimento a criteri di solidità e funzionalità anche in relazione all'evolversi della struttura organizzativa;
- promuovere, in collaborazione con le strutture dell'Agenzia, l'aggiornamento del Modello e del sistema di vigilanza sull'attuazione dello stesso, suggerendo, ove necessario, al Comitato di Gestione gli adeguamenti dovuti.

Nel perseguimento di dette finalità, l'OdV:

- assicura la reportistica verso gli Organi di riferimento, attraverso rapporti periodici e fornendo, su richiesta, informazioni su questioni di specifico interesse;
- sollecita l'adempimento sistematico, da parte dei soggetti interessati, di tutte le attività inerenti i flussi informativi previste dal Modello;

- promuove l'aggiornamento del sistema di identificazione, mappatura e classificazione delle aree "a rischio" ai fini dell'attività di vigilanza propria dell'OdV;
- elabora un programma di vigilanza, in coerenza con i principi contenuti nel Modello e con il più generale piano dei controlli di competenza della funzione Internal Audit, garantendone l'attuazione; conduce interventi non pianificati e cura l'elaborazione della reportistica sulle risultanze delle azioni effettuate;
- promuove le iniziative per la diffusione della conoscenza del Modello, attraverso la formazione del personale relativa ai contenuti del Modello e all'osservanza dei principi ivi contenuti;
- fornisce chiarimenti in merito al significato e all'applicazione delle previsioni contenute nel Modello, con il supporto delle Funzioni competenti;
- promuove un'efficace attuazione del sistema di comunicazione interna per consentire la trasmissione e la raccolta di segnalazioni rilevanti ai fini del Decreto esamina le informazioni e le segnalazioni ricevute e le valuta in relazione al rispetto del Modello e ad eventuali violazioni dello stesso;
- segnala tempestivamente al Comitato ogni violazione accertata del Modello che possa comportare l'insorgere di una responsabilità in capo all'Agenzia, monitorando, in relazione al sistema disciplinare e sanzionatorio l'applicazione degli eventuali procedimenti disciplinari in relazione al caso concreto da parte della Funzione competente;
- fornisce il necessario supporto informativo agli organi od autorità ispettive che ne facciano richiesta.

Sempre nell'ambito del sistema di presidio e di controllo opera la Funzione **Internal Audit**, che contribuisce a coordinare le azioni volte a garantire l'efficacia e l'adeguatezza del Sistema di Controllo Interno.

Infatti, attraverso l'esecuzione degli audit e del *risk assessment*, la funzione di Internal Audit fornisce al *management* raccomandazioni, suggerimenti e supporto volti a rafforzare il Sistema di Controllo Interno e a ottimizzare i processi diretti e indiretti, laddove risultino inadeguati o inefficienti.

Con riferimento alle verifiche sul Sistema di Controllo Interno la funzione:

- verifica e rendiconta, attraverso gli interventi di *audit* e *follow-up*, il livello di applicazione dei processi e delle procedure che regolano l'attività dell'Agenzia e dei piani, delle politiche e delle strategie;
- supporta il miglioramento in termini di efficacia ed efficienza dei processi aziendali a salvaguardia degli obiettivi di *business* e di governo dell'organizzazione;

- esegue *audit* di natura amministrativa/contabile, per la prevenzione e per il controllo delle frodi e per la verifica dell'informativa economico-finanziaria;

- esegue interventi di *audit* e attività di consulenza su incarico del Direttore dell'Agenzia, del Comitato di Gestione, del Collegio dei Revisori, del Magistrato della Corte dei Conti, dell'Organismo di Vigilanza e del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché su richiesta delle altre figure apicali di centro e di territorio;

- monitora i piani d'azione conseguenti agli interventi effettuati e relaziona all'organo di Vertice;

- supporta, per aspetti tecnico operativi, l'Organismo di Vigilanza nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla corretta attuazione e nell'aggiornamento del Modello di organizzazione, gestione e controllo;

- svolge, con cadenza annuale, verifiche sul rispetto delle tempistiche di predisposizione degli elaborati estimali a livello territoriale, sulla base di criteri da determinarsi in raccordo con il Presidente della Commissione di Congruità;

- gestisce, per gli aspetti di competenza, i rapporti con il Comitato di Gestione, il Collegio dei Revisori dei conti, il Servizio di vigilanza del Dipartimento delle Finanze, il Magistrato della Corte dei Conti e la società di revisione contabile;

- garantisce il supporto alle strutture nella verifica dell'adeguatezza dei principi di controllo nell'ambito delle procedure interne aziendali;

- gestisce le attività di *risk management* mediante il diretto coinvolgimento delle strutture di centro e di territorio, con la finalità di valutare l'adeguatezza dei presidi esistenti e proporre idonei strumenti finalizzati al miglioramento del sistema dei controlli interni;

- monitora, attraverso l'esecuzione degli *audit*, l'andamento delle misure migliorative dei processi come risultanti dal *risk management*, riferendone al Vertice e agli *owner* dei processi stessi per il miglioramento continuo dell'azione;

- coordina, su incarico del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il processo di individuazione, valutazione e gestione dei rischi di natura corruttiva, anche ai fini del presente Piano triennale, fornendo supporto metodologico alle strutture coinvolte per l'identificazione e l'implementazione delle azioni di mitigazione.

La Funzione Internal Audit riporta periodicamente i risultati della propria attività al Comitato di Gestione.

Ciò che codifica il sistema di controlli interni dell'Agenzia è sia l'infrastruttura documentale, composta dall'insieme dei documenti di funzionamento (determinazioni del

Direttore dell’Agenzia, comunicazioni organizzative, linee guida, documenti di processo, manuali, etc.), che i principi e presidi organizzativi considerati specifici.

Questi ultimi si esplicano nella:

- esplicita formalizzazione delle norme comportamentali;
- segregazione dei compiti tra i soggetti incaricati delle decisioni e chi deve eseguire le operazioni, al fine di garantire indipendenza ed obiettività;
- definizione di un sistema di deleghe, che identifichi chiaramente l’assegnazione dei poteri organizzativi e di firma;
- chiara, formale e conoscibile descrizione ed individuazione delle attività, dei compiti e dei poteri attribuiti a ciascuna Funzione e alle diverse qualifiche e ruoli professionali.

3.2. Modello 231 e Codice etico

Come detto, sin dal 2008 l’Agenzia del demanio, al fine di assicurare sempre più condizioni di correttezza e trasparenza nella conduzione delle proprie attività si è dotata di un Modello di organizzazione, gestione e controllo adeguandosi al D.Lgs. n. 231/01, anche in un’ottica di aggiornamento dell’insieme delle discipline e degli strumenti di *governance* esistenti, di sensibilizzazione delle risorse impiegate rispetto al tema del controllo dei processi e introduzione degli strumenti attivi di prevenzione dei reati ex Modello 231.

Il vigente Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo prevede una specifica sezione, “Parte Speciale A”, denominata “Reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica amministrazione”, in cui sono state identificate le aree e le attività sensibili, i soggetti potenzialmente coinvolti e le misure di presidio ai fini di mitigare il rischio di commissione di reati legati a fenomeni corruttivi. In particolare, sono state individuate come attività sensibili sia le aree che trovano come presupposto l’instaurazione di rapporti - diretti e indiretti - con la Pubblica Amministrazione e con i soggetti privati, sia quelle in cui i dipendenti dell’Agenzia possono rivestire la qualifica di Pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Sono altresì stati individuati i processi da considerarsi come “strumentali” in quanto, pur non essendo caratterizzati dall’esistenza di rapporti diretti con la Pubblica Amministrazione, possono costituire supporto e presupposto (finanziario ed operativo) per la commissione dei reati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Ulteriore strumento nella lotta alla corruzione è rappresentato dal **Codice etico** che, affiancandosi al Modello, ne integra i contenuti redatti alla luce del vigente quadro normativo di cui al D.Lgs. 231/2001, alla L. 190/2012, nonché alle previsioni del D.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e alla normativa sulla *privacy*.

Il Codice, inteso come insieme di norme etiche e sociali al quale si devono attenere sia gli Organi statutari dell'Agenzia, sia i dipendenti ed i collaboratori, costituisce uno strumento fondamentale di richiamo dei principi di legalità, trasparenza, tutela dell'interesse pubblico e collaborazione e stimola ulteriormente il rispetto di regole di qualità, di efficienza e di efficacia nell'azione dell'Agenzia e nei rapporti con i terzi, richiamando anche questi ultimi, attraverso la diffusione dei contenuti del Codice stesso, al rispetto di tali principi.

Il Codice etico è in corso di aggiornamento e implementazione.

3.3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Nella seduta del 12.06.2023 il Comitato di Gestione ha deliberato l'attribuzione, ai sensi della legge n. 190/2012, dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al Dott. Giuseppe Pisciotta che subentra al precedente RPCT, Cons. Simonetta Saporito, a far data dal 15.06.2023.

Il Responsabile, ai sensi della legge n. 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013, esercita le seguenti attività:

- predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza da adottarsi da parte del Comitato di gestione;

- individua i dipendenti che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione e definisce procedure appropriate per la loro formazione;

- verifica, d'intesa con la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

- verifica l'efficace attuazione delle misure di prevenzione della corruzione individuate nel Piano e la loro idoneità e ne propone la modifica quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni o quando intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;

- controlla ed assicura la regolare attuazione dell'istituto dell'accesso civico e istruisce le eventuali istanze di riesame presentate ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

In caso di commissione, all'interno dell'Ente, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il Responsabile risponde dal punto di vista della responsabilità dirigenziale, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di prevenzione della corruzione e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 (previsione di meccanismi di formazione e individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione; attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione; verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, etc.);
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Come previsto dalla Determinazione n. 96 del 2021 recante "Competenze e poteri delle Strutture centrali e territoriali" e dalla Comunicazione Organizzativa n. 07/2022, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza si avvale, nell'esercizio del proprio ruolo, di un **Nucleo di supporto** ai fini:

- della predisposizione della proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- del coordinamento dei Referenti della prevenzione della corruzione e dei Referenti per la trasparenza di tutte le strutture centrali e territoriali;
- del monitoraggio degli adempimenti inerenti agli obblighi in materia di pubblicazione previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.;
- del monitoraggio sull'attuazione delle misure previste nel predetto Piano e della predisposizione della relazione annuale, in conformità alle indicazioni dell'ANAC;
- del presidio e monitoraggio dell'istituto dell'accesso civico di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.

3.3.1. Referenti

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, attesa la complessità organizzativa dell'Ente, è coadiuvato nell'espletamento delle proprie funzioni dai Referenti della prevenzione della corruzione che sono individuati nelle persone dei Responsabili di vertice delle Strutture dell'Agenzia come individuate dagli articoli 5, 6, 7 e 8 del Regolamento di amministrazione e contabilità.

I Referenti sono i soggetti deputati a fungere da snodo di raccordo tra le strutture da essi dipendenti e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Questi, infatti, sono i principali soggetti che detengono una profonda conoscenza di come si configurano i processi decisionali e quali profili di rischio possano presentarsi. Essi sono, dunque, coloro che meglio possono identificare le misure di prevenzione più confacenti ai relativi processi. In ogni caso, la figura del Referente non va intesa con un modo per deresponsabilizzare il responsabile di ciascuna unità organizzativa in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del sistema di gestione del rischio anticorruzione.

Operano a diretto riporto dei Referenti della prevenzione e della corruzione i Referenti per la trasparenza, di cui si dirà di seguito nel paragrafo 4.2.

In particolare, i Referenti della prevenzione e della corruzione sono chiamati:

- ad implementare le misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- a concorrere all'individuazione dei dipendenti che operano nei processi a rischio e a definire percorsi appropriati per la loro formazione, in raccordo con la Direzione Risorse Umane e Organizzazione;
- a garantire l'attuazione delle misure di rotazione degli incarichi secondo le procedure stabilite;
- ad assicurare il flusso informativo verso il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

3.4. Individuazione e gestione dei rischi - Sistema di presidio e controllo

Come già evidenziato, il nuovo Modello 231 dell'Agenzia ha identificato le aree e le attività sensibili nonché le misure di presidio individuate per mitigare il rischio di commissione di reati legati a fenomeni corruttivi nella Parte Speciale A del Modello stesso denominata "Reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica

amministrazione”, alla quale si fa rinvio per una illustrazione di dettaglio e che costituisce parte integrante (Allegato 1) del presente Piano di prevenzione della corruzione. Nella redazione di quest’ultimo, che non può non mantenersi in tale preesistente alveo, lo sforzo condotto è stato quello di scrutinare nell’ambito dei procedimenti a maggior rischio le singole fasi che presentano una più elevata esposizione a rischio ed evidenziare concretamente gli aspetti che se non attentamente valutati possono dar luogo ad atti e comportamenti illeciti.

È di tutta evidenza che il Piano non si configura come un’attività *una tantum*, bensì come un processo ciclico in cui l’analisi, le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al *feedback* ottenuto anche a seguito della loro applicazione e tenendo conto dell’esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione.

Ai fini della predisposizione del presente Piano, nel corso del 2022, in continuità con il lavoro svolto nel 2021, è stata realizzata un’attività di *Risk Assessment* anticorruzione finalizzata alla validazione ovvero all’aggiornamento della valutazione dell’esposizione ai rischi corruttivi espressa l’anno precedente. L’aggiornamento, svolto in modalità di *self-assessment*, ha riguardato le valutazioni espresse dalle Strutture *owner* nelle relative RCM (*Risk Control Matrix*), già implementate nel 2021 per favorire l’analisi dei rischi corruttivi per ciascun processo, diretto e indiretto dell’Agenzia, in linea con le indicazioni contenute nel PNA 2019.

Con riferimento alla Struttura per la Progettazione, si fa presente che all’esito dell’emanazione di tre atti di indirizzo, ai sensi dell’art. 2 del DPCM 29 luglio 2021 (il primo in data 12 novembre 2021; il secondo in data 9 giugno 2022, in sostituzione integrale del primo; il terzo in data 9 novembre 2022, ad integrazione del secondo) contenenti, altresì, indicazioni di natura organizzativa poi declinate in conseguenti comunicazioni organizzative, sul finire dello scorso anno, la stessa ha adottato un proprio “Modello di funzionamento e controllo” nel cui ambito sono stati definiti i relativi flussi di attività, disegnandone le macro-fasi, con particolare riguardo alle attività di pianificazione, programmazione, esecuzione, monitoraggio e controllo, per l’integrazione della Struttura nei processi organizzativi dell’Agenzia.

Nel corso del 2022, in assenza di una puntuale definizione di processi propri, le attività della Struttura si sono rivolte ai soli interventi per le PA centrali, già pianificati dall’Agenzia e inerenti a operazioni di razionalizzazione. Per fare ciò, la Struttura ha operato esclusivamente sulla base dei processi già adottati dall’Agenzia, per quanto compatibili con le attività di propria competenza.

Per consentire alla Struttura di operare sulla base dei vigenti processi dell’Agenzia, si è reso necessario l’avvio della revisione degli stessi, per renderli coerenti alle nuove attività di competenza della Struttura, secondo differenti tipologie di azioni da compiersi per il relativo aggiornamento (solo modifiche formali o parziali modifiche al processo, necessità di ridisegnare completamente i flussi) con diverso ordine di priorità. Ciò sulla scorta di quanto previsto nella comunicazione organizzativa n. 75/2022, secondo la quale *“Tutte le Direzioni provvedono all’integrazione della Struttura nell’Agenzia adattando e conformando i propri processi al fine di tener conto delle aree di competenza della Struttura e di garantire la piena sinergia e funzionalità con le attività della stessa”*.

L’avvio di tale attività, nel corso del primo trimestre 2023, con l’ausilio di IA, DRUO e il Nucleo di supporto al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ha consentito di individuare tre linee di azione, di diretta ed esclusiva competenza della Struttura (“Collaborazioni tecnico-scientifiche” e “Convenzioni ex art. 1 Comma 163, L. 145/2018” e “Pianificazione e Programmazione Interventi/Attività SpP”), che hanno costituito le premesse per la stesura dei processi attraverso i quali la stessa opera, che saranno adottati nel corso del primo semestre 2023.

La suddetta attività ha permesso, inoltre, di effettuare anche una valutazione dei rischi corruttivi collegati alle attività di diretta competenza della Struttura, mediante la integrazione del *Risk Assessment* anticorruzione, all’esito del quale è stata valutata dalla stessa Struttura un’esposizione complessiva al rischio corruttivo di livello MEDIO per tutti e tre gli ambiti operativi sopra cennati.

Trattasi, più in particolare, per le “Collaborazioni tecnico-scientifiche” di attività dirette ad instaurare collaborazioni con le università e altri istituti di istruzione universitaria, istituti di ricerca e ogni altro ente pubblico o privato qualificato, per la conclusione di collaborazioni scientifiche al fine di favorire lo sviluppo e l’efficienza della progettazione e di migliorare la qualità dei servizi tecnici resi dalla Struttura per la Progettazione attraverso l’incremento di *know-how* scientifico e tecnologico sulle tematiche di interesse, anche attraverso l’attivazione di tirocini formativi con università ed istituti di ricerca. Per quanto riguarda le “Convenzioni ex art. 1 Comma 163, L. 145/2018”, ci si riferisce ad attività che la Struttura per la Progettazione può svolgere su richiesta delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali interessati, che ad essa possono rivolgersi ai sensi dell’articolo 24 comma 1 lettera c) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, previa convenzione e senza oneri diretti, per il supporto per lo sviluppo di progettualità, per fornire servizi di progettazione, di ingegneria e architettura e ogni supporto tecnico che garantisca qualità e tempi di esecuzione degli

interventi di manutenzione e realizzazione di beni ed edifici pubblici. Infine, le attività collegate alla “Pianificazione e Programmazione Interventi/Attività SpP” finalizzate alla predisposizione di elenchi di proposte di interventi edilizi a favore degli Enti Locali, per i quali è stata verificata la fattibilità in termini tecnici e di collaborazioni tecnico-scientifiche con Enti e Istituti di Ricerca.

È stato, inoltre, considerato quanto indicato:

- dalla Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 di Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, che, come già rilevato, ha dedicato una apposita sezione alle diverse Agenzie fiscali, ponendo principalmente l'attenzione, con riferimento all'Agenzia del demanio, all'attività estimale e a quella di affidamento degli appalti pubblici. Al riguardo l'Autorità ha evidenziato possibili eventi rischiosi e possibili misure, tenute in debita considerazione nelle schede di seguito riportate;

- dalla Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021 “Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)”.

Si deve comunque tenere conto che, come detto, in seguito alla istituzione della Struttura per la Progettazione e in considerazione dei cambiamenti organizzativi che hanno portato ad una ridefinizione delle competenze e dei poteri attribuiti alle diverse strutture dell'Agenzia, è in corso la revisione dei documenti di processo vigenti, al fine del miglioramento e dell'attualizzazione del sistema di gestione del rischio corruttivo in essere.

Sono, inoltre, in fase di definizione le linee guida per incarichi professionali e consulenze e il Regolamento per lo svolgimento di incarichi e attività extra-istituzionali da parte del personale in servizio presso l'Agenzia, tutti atti fondamentali per il rafforzamento dei presidi di prevenzione della corruzione.

I procedimenti maggiormente esposti a rischio di corruzione - tenuto conto di quanto sopra precisato e della più recente Mappatura dei processi e valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione (allegati 5 e 5 *bis*) svolta in linea con le più recenti indicazioni metodologiche impartite dall'ANAC nonché avendo a riferimento le attività individuate dall'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 - per l'Agenzia del demanio sono di seguito riportati:

- A) Appalti e contratti per lavori servizi e forniture;
- B) Sdemanializzazione di beni appartenenti al demanio marittimo e idrico ed incameramento;
- C) Vendita immobili di proprietà dello Stato (trattativa privata - asta pubblica);

- D) Locazioni e concessioni a canone ordinario e a canone agevolato;
- E) Attività estimale;
- F) Selezione e gestione del personale.

Per tali aree, ritenute maggiormente esposte al rischio corruttivo, è stato elaborato, con il contributo qualificato delle strutture coinvolte, un documento nel quale sono rappresentati i procedimenti, i soggetti competenti allo svolgimento delle attività, le fasi della procedura ove è stato valutato che si annida il rischio di corruzione. Resta inteso che per le attività non approfondite nel presente Piano, deve farsi riferimento all'allegato 5 e ai presidi già previsti nella Parte Speciale A del Modello 231 denominata "*Reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica amministrazione*".

Si ritiene opportuno riportare di seguito nel presente Piano le schede prodotte al fine di diffondere con maggiore incisività la conoscenza delle fasi procedurali più vulnerabili e fornire indicazioni per l'adozione in via sistematica di comportamenti volti a prevenire le possibilità che si manifestino casi di corruzione. Ciò in quanto risulta di fondamentale importanza fornire un'informazione efficace sul piano dell'operatività soprattutto alle strutture territoriali dotate di ampia autonomia operativa.

3.4.1. Esame delle più rilevanti aree di rischio individuate

A. APPALTI E CONTRATTI PER LAVORI SERVIZI E FORNITURE

L'ambito degli appalti e contratti per lavori, servizi e forniture, di particolare rilievo per le finalità del presente documento, va considerato anche alla luce delle novelle legislative che nel tempo hanno modificato e integrato il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (*Codice dei contratti pubblici*): dapprima il D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (*Disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. 50/2016*), poi il D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (cd. Sblocca Cantieri), convertito, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55, successivamente il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (cd. Semplificazioni), convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 e, da ultimo, il D.L. 31 maggio 2021 n. 77 (c.d. Semplificazioni Bis), convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 e ss.mm.ii., nonché, da ultimo, dal D.L. 21/10/2021, n. 146, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 215 del 17 dicembre 2021 (che ha inserito l'Agenzia del demanio tra le stazioni appaltanti qualificate).

Un'ulteriore novità impattante sulla materia è rappresentata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR (approvato definitivamente 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea) - che prevede un pacchetto di investimenti e di riforme che riguardano, in particolare, la pubblica amministrazione, la giustizia, la semplificazione e la competitività.

L'attuazione del PNRR è orientata ad evitare che lo stesso diventi l'occasione per favorire condotte corruttive preordinate alla distrazione delle relative risorse economiche dalle finalità di interesse pubblico cui sono destinate.

Ciò tenendo conto del particolare quadro normativo in cui si innesta la gestione delle predette risorse, nella consapevolezza della possibilità di un'applicazione distorta delle semplificazioni e deroghe consentite dal Legislatore (e in parte descritte nel prosieguo), per esempio attraverso un ingiustificato indebolimento della concorrenza.

Bisogna tenere presente, infatti, che, per i contratti pubblici di cui al PNRR e al Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) al medesimo PNRR, il Legislatore, nell'ambito del D.L. n. 77/2021 e successive modifiche, ha disegnato un regime semplificato del tutto peculiare, avente sì carattere derogatorio rispetto alla disciplina codicistica, ma con efficacia temporale indeterminata (in quanto coincidente con la concreta attuazione degli interventi PNRR e PNC), che va ad aggiungersi alle previsioni acceleratorie introdotte con

le precedenti novelle di cui al D.L. n. 76/2020 e al D.L. n. 32/2019, come peraltro modificate proprio dal decreto *semplificazioni bis*.

In virtù del ruolo strategico dell'Agenzia del demanio, che opera anche attraverso la Struttura per la progettazione, in data 28 gennaio 2022 è stato sottoscritto con l'ANAC un Protocollo di intesa, avente efficacia di 60 mesi e comunque valido fino al 31 dicembre 2026, finalizzato ad instaurare e disciplinare una collaborazione a fini istituzionali per:

- garantire la trasparenza dell'azione amministrativa in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici al fine di promuovere una più efficiente utilizzazione delle risorse;
- individuare ed attuare strumenti volti a migliorare l'efficacia complessiva delle misure a tutela della legalità e di prevenzione e di contrasto della corruzione nel settore degli appalti pubblici;
- assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'utilizzo delle misure più idonee a garantire l'efficienza, economicità e tempestività dell'azione amministrativa.

Tale Protocollo, il cui obiettivo finale va individuato nella ricerca congiunta delle migliori modalità di gestione degli interventi sul patrimonio immobiliare pubblico - potendo anche attivare la vigilanza collaborativa in relazione a singoli affidamenti, di particolare rilevanza economica e strategica - include le azioni connesse allo sviluppo del PNRR e coinvolge in maniera particolare la Direzione Servizi al Patrimonio (DSP), che ha contribuito alla rivisitazione della presente sezione.

L'ambito di operatività della DSP risulta, infatti, strategico per l'Agenzia anche in considerazione delle attività connesse alle funzioni di Manutentore Unico che si rivolge agli immobili di proprietà statale e di terzi in uso alle amministrazioni statali e della circostanza che l'esercizio delle funzioni è riposto in capo alle strutture territoriali dell'Agenzia, secondo quanto previsto dal Regolamento di amministrazione e contabilità.

Le Direzioni territoriali vengono quindi investite di responsabilità rilevanti e, conseguentemente, risulta di primaria importanza la conoscenza da parte delle stesse dei rischi corruttivi insiti nei processi che si trovano a gestire.

In riferimento alle gare per la conclusione di Accordi Quadro nell'ambito del "Manutentore Unico" ai sensi dell'art. 12, comma 5, D.L. 98/2011, tenuto conto di quanto evidenziato dall'ANAC nell'ambito della Relazione annuale 2021 presentata alla Camera dei Deputati il 23 giugno 2022, è stata attivata una specifica vigilanza collaborativa con l'ANAC, con l'individuazione di due Direzioni Territoriali (Direzione Regionale Toscana e Umbria e

Direzione Regionale Piemonte e Valle d'Aosta) nei confronti delle quali proseguire l'attività di vigilanza anche in fase di svolgimento delle operazioni di gara.

Un altro ruolo molto delicato ricoperto dalla DSP, che merita menzione in questa sede, è quello di stazione appaltante per le procedure finalizzate alla realizzazione del Parco di Giustizia di Bari (individuato, con DPCM del 5 agosto 2021, quale intervento infrastrutturale prioritario da commissariare ai sensi del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*", convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55).

Il 1° ottobre 2020 il Ministero della Giustizia e l'Agenzia del Demanio hanno sottoscritto la convenzione per la realizzazione del "Parco della Giustizia di Bari" presso l'area occupata dalle caserme dismesse "Capozzi" e "Milano", di proprietà dello Stato, con la quale convenzione il citato Dicastero ha affidato all'Agenzia le funzioni di stazione appaltante.

Con l'art. 2 del citato DPCM, per l'intervento in parola, l'ing. Antonio Ottavio Ficchi (dirigente dell'Agenzia del demanio e direttore *pro tempore* della Direzione Regionale Puglia e Basilicata) è stato nominato Commissario straordinario per la "*assunzione di ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dell'attività attraverso l'esercizio dei propri poteri nella gestione delle attività di programmazione degli iter autorizzativi, delle progettazioni, delle procedure di affidamento dell'esecuzione dei lavori e della messa in servizio riferite alla realizzazione dell'opera*", secondo quanto specificato nell'allegato 1 del DPCM, senza facoltà di svolgere funzione di stazione appaltante.

Ai sensi del citato art. 2, per l'espletamento del proprio incarico, il Commissario si avvale della Direzione Regionale Puglia e Basilicata.

Considerata la rilevanza e la complessità dell'opera:

- è stata attivata, in virtù dell'adesione del Commissario Straordinario al "*Protocollo di intesa per la vigilanza collaborativa sugli interventi infrastrutturali prioritari dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019 e ss. mm.*" sottoscritto tra l'ANAC ed il Ministero Infrastrutture e Trasporti (MIT), una specifica vigilanza collaborativa con l'ANAC per effetto della quale tutta la documentazione di gara è oggetto di verifica preventiva da parte dell'Autorità;
- è stato sottoscritto, in data 15 settembre 2022, tra il Commissario Straordinario, l'Agenzia del Demanio e la Prefettura - UTG di Bari, un Protocollo di Intesa finalizzato a garantire elevati livelli di prevenzione antimafia nell'esecuzione del Parco della Giustizia, il riferimento al quale viene inserito anche nella

documentazione di gara e/o contrattuale e che dovrà essere “sottoscritto per adesione” dagli Operatori economici impegnati nell’opera.

- stante l’inclusione della predetta opera nell’elenco delle Infrastrutture Prioritarie di cui agli artt. 200 e segg. del D.Lgs. 50/2016, è prevista la sottoscrizione, fra Stazione Appaltante (SA) e aggiudicatario, di un protocollo operativo per il monitoraggio finanziario.

Maggiori approfondimenti sul tema sono indicati nella specifica sezione § 9.1 (*Gestione degli interventi edilizi ed esecuzione degli interventi in somma urgenza*).

Introduzione

Scopo dell’approfondimento è quello di esporre, in modo analitico, i principali rischi connessi alle attività poste in essere nel corso delle singole fasi di una procedura di affidamento nonché nella fase esecutiva dei contratti di appalto. Il tutto sulla base dell’indefettibile presupposto per cui l’affidamento dei contratti pubblici deve garantire la qualità delle prestazioni da svolgere secondo i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza dell’azione amministrativa, nonché di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione.

Le diverse attività esaminate sono state individuate tenendo presente quelle potenzialmente esposte a rischio di corruzione nel PNA, in quanto ritenute particolarmente significative all’interno del processo di selezione del contraente e alla “*Gestione fase esecutiva del contratto*”.

L’analisi espletata muove dall’esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ad ogni dipendente dell’Agenzia chiamato ad operare nel settore della contrattualistica, condividendo i rischi a cui ogni attività può essere potenzialmente esposta, onde prevenire l’insorgenza di fenomeni corruttivi nonché irregolarità dovute ad azioni inconsapevoli.

Del resto, a livello comunitario è stata evidenziata l’esigenza di un ricorso sistematico ad una valutazione dei rischi di corruzione negli appalti pubblici, al fine di sviluppare un quadro metodologico solido e coerente per i controlli anti-corruzione e anti-conflitto di interessi nel corso del ciclo di vita degli appalti.

La particolare delicatezza della materia è stata rilevata in più occasioni anche a livello nazionale, allorquando il legislatore ha introdotto norme di settore (cfr. L. 190/2012 e D.lgs. 33/2013) volte a rafforzare il generale principio trasparenza negli appalti pubblici, muovendo

dalla considerazione per cui garantire la piena conoscenza delle informazioni diviene lo strumento per prevenire fenomeni corruttivi.

Ciò premesso, si evidenzia che la materia della contrattualistica pubblica è regolata, principalmente, dal D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, a seguire per brevità, "Codice") entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla GURI n. 91 del 19/04/2016.

Il Codice contiene specifiche disposizioni introdotte al fine di garantire i valori di trasparenza e concorrenza, quali, tra l'altro, la centralizzazione obbligatoria della committenza, gli oneri di pubblicazione degli atti delle procedure, la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti, la tendenziale separazione tra progettazione e esecuzione (con divieto di affidamento congiunto, cd. appalto integrato, da ultimo sospeso - per effetto del D.L. Semplificazioni *bis* e relativa legge di conversione - sino al 30/06/2023), i criteri reputazionali per gli operatori economici. Inoltre, è stata disegnata una *governance* efficace e efficiente del settore, attraverso la nuova cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il rafforzato ruolo dell'ANAC, che coniuga i compiti di autorità anticorruzione e di vigilanza e regolazione del mercato degli appalti pubblici (art. 212 e 213 del Codice).

La suaccennata qualificazione delle stazioni appaltanti si compie attraverso una procedura gestita dall'ANAC e finalizzata alla dimostrazione, da parte delle medesime, del possesso della capacità organizzativa e professionale necessaria ad indire appalti di lavori, servizi e forniture per importi, settori merceologici ed aree territoriali diverse.

Tuttavia, alla luce delle funzioni svolte dall'Agenzia del Demanio nell'ambito del settore dei contratti pubblici, sia in ragione della propria *mission* istituzionale, che in virtù di specifiche norme attributive del ruolo di stazione appaltante per taluni affidamenti, la stessa è stata equiparata agli altri soggetti aggiudicatori qualificati di diritto; infatti, per effetto dell'integrazione disposta con l'art. 16-bis comma 8, del D.L. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla L. 215/2021, l'art. 38, comma 1, del Codice annovera l'Agenzia tra le stazioni appaltanti qualificate *ex lege*.

Nel contesto normativo sopra richiamato vanno tenute in considerazione le principali fattispecie criminose entro cui è possibile sussumere la condotta del dipendente ovvero:

- Corruzione (Artt. 318 c.p., 319 c.p. e 319 bis c.p., 320 c.p.);
- Concussione (Art. 317c.p.);
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319 quater c.p.);
- Istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.);

- Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Peculato (Art. 314 c.p.);
- Turbata libertà degli incanti (Art.353 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.);
- Truffa (Art. 640 c.p.);
- Traffico di influenze illecite (Art. 346 bis c.p.).

Inoltre, tra i comportamenti rischiosi del dipendente, da prevenire, figurano tutti gli illeciti, che risultano costituire la parte più numerosa e diffusa di corruzione e illegalità, distinguibili a loro volta in:

- illeciti amministrativi;
- illeciti amministrativi-contabili (che provocano danno erariale/danno all'immagine);
- illeciti disciplinari per violazione di regole doverose di condotta.

In considerazione di quanto sopra, nonché dell'obbligo di cui alla L. 190/2012 di predisporre il Piano, si procede alla disamina delle diverse aree di rischio del procedimento di selezione del contraente, nonché della fase esecutiva del rapporto sinallagmatico.

1. Misure generali

Preliminarmente all'esame delle singole aree di rischio, si ritiene opportuno fornire un quadro generale delle principali misure di carattere trasversale per la prevenzione della corruzione, in quanto comuni a tutte le aree di rischio ed alle attività maggiormente esposte di cui si parlerà puntualmente nel prosieguo.

Nel rispetto del **criterio di segmentazione** dei settori a maggior rischio corruttivo, con decorrenza 24 novembre 2022, le due U.O. "Gare e supporto legale" e "Acquisti e servizi generali" sono state elevate ad U.O. autonome, a diretto riporto del Direttore della Direzione Servizi al Patrimonio, la cui gestione separata è stata affidata a diversi Responsabili. Sempre nell'ottica della segregazione delle funzioni in ragione delle diverse attività, ciascuna delle summenzionate U.O. è stata articolata in due ulteriori U.O. (la U.O. "Gare e supporto legale" nelle U.O. "Interventi complessi" e "Forniture e servizi" e la U.O. "Acquisti e servizi generali" nelle U.O. "Acquisti" e "Servizi generali") con ruoli di responsabilità di prossima assegnazione. La richiamata gestione separata delle gare e degli approvvigionamenti ha favorito una maggiore focalizzazione sulle relative competenze e, al

tempo stesso, reso più agevole l'individuazione delle connesse responsabilità, anche ai fini di un migliore presidio delle attività.

Resta inteso che l'iter di acquisto, a fronte della rappresentazione del fabbisogno da parte della Struttura richiedente, viene in ogni caso curato da diversi soggetti, coinvolti in ragione delle specifiche funzioni (quali RUP/referente amministrativo/Responsabile di Struttura/Direttore Centrale) che garantiscono, su diversi piani, il pieno rispetto delle disposizioni normative di settore, nonché delle prassi correntemente in uso presso l'Agenzia adottate proprio per evitare un uso distorto del sistema di acquisto.

Peraltro, in considerazione del fatto che la L. n. 78/2022 recante "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*", prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 2, lett. m), il superamento dell'Albo nazionale dei commissari di gara gestito dall'ANAC, previsto dall'art. 78 del D.Lgs. 50/2016 ed attualmente sospeso sino al 30 giugno 2023, la DSP ha diramato da ultimo specifiche Linee Guida sulla nomina dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, non aventi più carattere transitorio. In particolare, è previsto che la figura di Presidente di Commissione vada individuata in un dirigente ovvero, in caso di mancanza della relativa figura professionale in organico o di carichi di lavoro che ne impediscano la nomina, in un responsabile di Struttura ovvero, in via ulteriormente gradata, in un dipendente con un livello contrattuale pari almeno al 6°, che abbia maturato una significativa esperienza professionale nello specifico settore su cui verte l'affidamento (fatta eccezione per le procedure di affidamento di lavori di importo superiore ad € 2.000.000 e di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo superiore ad € 500.000, per le quali è richiesto un livello contrattuale pari almeno al quadro). Oltre ad affermare il generale principio di competenza specifica nel settore del contratto oggetto di affidamento, per tutti i componenti delle Commissioni di gara, le Linee Guida richiedono, inoltre, una particolare competenza digitale qualora si tratti di procedure che prevedono elementi premiali relativi all'adozione di procedimenti e modelli digitali: ciò in coerenza con la particolare attenzione posta dall'Agenzia ai procedimenti che prevedono l'utilizzo dei sistemi di *Building Information Modeling* (B.I.M.).

Al riguardo, al fine di garantire il rispetto dei principi di *par condicio* tra i potenziali aspiranti, nonché pubblicità e trasparenza dell'agire amministrativo, tenuto conto, altresì, della possibilità di fare ricorso anche alla nomina di commissari esterni, si ritiene debbano essere definiti preventivamente, nelle more dell'adozione del nuovo codice degli appalti, precisi criteri di scelta/selezione, di meccanismi di rotazione e di remunerazione.

Ciò anche alla luce di quanto stabilito al riguardo dalla Giurisprudenza amministrativa.

Inoltre, al fine di garantire il rispetto del principio di rotazione nella composizione delle Commissioni è poi previsto un onere di compilazione mensile a carico di tutte le strutture interessate di un format con i dati relativi alle Commissioni nominate, da inviare alla DSP, a Direzione Risorse Umane e Organizzazione (DRUO) onde consentirne il relativo monitoraggio.

In tale contesto, occorre considerare il ruolo centrale assunto dall'attività di **formazione** dei dipendenti che sono chiamati ad operare nelle procedure di selezione del contraente ovvero in un contesto che per sua natura si presenta altamente esposto a fenomeni corruttivi nonché soggetto a prassi che, benché non ascrivibili ad illeciti penali, possono in ogni caso costituire segnali di cattiva amministrazione.

Ne discende quindi l'inevitabile necessità che il personale addetto alle procedure di gara sia costituito da un gruppo di esperti, da individuare all'interno dell'organico di ciascuna Struttura.

Tale personale, chiamato a svolgere, a titolo esemplificato, il ruolo di RUP (Responsabile Unico del Procedimento), deputato alla redazione della documentazione di gara, nonché coinvolto nell'esecuzione dei contratti (RUP, DEC – Direttore Esecuzione Contratto - e DL - Direttore Lavori) e, più in generale, nel settore acquisti, dovrà avere una specifica formazione sulla normativa in materia di contrattualistica pubblica, sugli indirizzi, i documenti approntati dall'ANAC (quali le misure amministrative di "soft law" e in particolare da linee-guida, determinazioni e bandi-tipo), sugli orientamenti giurisprudenziali nonché sulle istruzioni operative diramate dalla Direzione Servizi al Patrimonio - Gare e supporto legale e Acquisti e Servizi Generali in materia di contrattualistica, nelle quali vengono fornite specifiche indicazioni alle Direzioni Territoriali, ai fini della gestione delle procedure di selezione del contraente, nell'ottica di assicurare uniformità di azione da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle attività in esame.

In particolare, la U.O. Gare e supporto legale ha divulgato istruzioni operative su svariati ambiti di attività, comunque suscettibili di periodico aggiornamento in ragione dell'evoluzione della materia (anche alla luce di specifici pareri e/o linee guida all'uopo rilasciati dall'ANAC o dei pronunciamenti giurisprudenziali formatisi al riguardo), come quelle, già menzionate, sulla composizione della Commissione giudicatrice e, per citare solo quelle più recenti, altre relative a:

- normativa "derogatoria" relativa all'emergenza epidemiologica da Covid-19;
- presupposti legittimanti la richiesta di erogazione degli incentivi per funzioni tecniche;

- forma del contratto di appalto;
- soccorso istruttorio;
- inversione procedimentale.

Il tema da ultimo citato è stato oggetto di specifico confronto con l'ANAC nell'ambito delle procedure relative al "Manutentore Unico", con particolare riferimento alle conseguenze sulla soglia di anomalia individuata dalla commissione di gara delle esclusioni disposte nella fase della documentazione amministrativa; per favorire la correttezza e l'uniformità dell'operato delle Stazioni Appaltanti, si è provveduto ad aggiornare le Direzioni Territoriali (DR) in merito alle determinazioni da assumere, fornendo indicazioni valide anche per le altre procedure.

Data l'opportunità di coinvolgere le risorse che operano nella contrattualistica pubblica in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, detto personale è stato inserito in corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione con diversi gradi di approfondimento a seconda dei differenti ruoli ricoperti.

A valle delle modifiche normative che hanno interessato la materia degli appalti, l'attività di formazione ed aggiornamento professionale è stata ulteriormente incentivata, mediante la partecipazione di risorse operanti a livello centrale e territoriale a nuovi corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione anche per l'approfondimento di specifiche tematiche. Sempre al fine di accrescere la consapevolezza sul tema specifico dell'anticorruzione, è stata garantita la partecipazione attiva di tutte le risorse al corso di livello specifico inerente al rischio corruttivo nell'ambito degli appalti e contratti per lavori, servizi e forniture con particolare riguardo agli interventi edilizi³.

Inoltre, tenuto conto che le attività correlate alla gestione della procedura di affidamento (da intendersi quelle correlate alla redazione del Capitolato, nonché alla stipula del contratto) implicano la possibilità di intrattenere rapporti con gli operatori economici, va da sé che occorre **sensibilizzare** il personale coinvolto sulla necessità che le interazioni con i privati avvengano secondo correttezza, trasparenza e parità di trattamento, nonché in osservanza dei principi di cui al codice Etico dell'Agenzia del Demanio. Ciò anche per non favorire il "mirato" confronto con una parte del mercato ai fini dell'individuazione di aspetti specifici delle attività da affidare. Il dialogo con tale platea di operatori deve avvenire in maniera tale da non alterare la concorrenza ponendo tali soggetti in posizione di vantaggio, a fronte della condivisione di informazioni afferenti l'iniziativa da avviare ovvero inerenti ad

³ Cfr. anche §4.1.Formazione

aspetti peculiari (quali ad esempio requisiti speciali, elementi di valutazione dell'offerta, etc..).

Inoltre, ma non di minore importanza, risulta essenziale sensibilizzare tutto il personale sulla finalità propria degli obblighi introdotti dal legislatore in materia di **trasparenza** (L. 190/2012 e D.lgs. 33/2013), affinché ciascun operatore del settore agisca nella consapevolezza che gli adempimenti richiesti non costituiscono un appesantimento dell'apparato burocratico, quanto piuttosto lo strumento per favorire il circolo di informazioni tra Ente e utenza. Del resto, la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'attività delle Amministrazioni/Enti pubblici, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

In particolare, sempre in tema di trasparenza ed *a latere* di quelli che sono gli adempimenti periodicamente ottemperati a livello Centrale e Territoriale in attuazione degli obblighi di cui alla L. 190/2012 e al D.lgs. 33/2013, preme evidenziare - trattandosi di un adempimento a carattere "trasversale" applicabile a tutti i tipi di procedure selettive - che il D.Lgs. 50/2016, fatto salvo quanto previsto dall'art. 1 co. 32 della L. 190/2012 nonché dal D.Lgs. 33/2013, ha introdotto ulteriori oneri di divulgazione degli atti inerenti le procedure di affidamento, espressamente descritti all'art. 29 recante "*Principi in materia di trasparenza*" e sul sito del MIT. Detta disposizione impone alle Stazioni Appaltanti di procedere alla pubblicazione e al relativo aggiornamento sul profilo del committente (www.agenziademanio.it, nella sezione Amministrazione Trasparente; cfr. comma 1) di molteplici documenti (tra cui il provvedimento di nomina della Commissione di gara, i verbali delle sedute pubbliche e delle sedute riservate, etc..) la cui pubblicazione favorisce il potenziale controllo del cittadino sugli atti dell'Amministrazione (c.d. funzione sociale 39 della trasparenza) soprattutto in tema di appalti, nonché la conoscibilità/condivisione/comprendibilità degli atti in questione, quale corollario della trasparenza intesa quale *total disclosure*. Da ultimo, per effetto del D.L. n. 77/2021, la lista dei documenti oggetto di pubblicazione ai sensi del precitato comma 1 si è ampliata con il riferimento anche agli atti relativi all'esecuzione.

Una novità di grande ausilio per una più efficace gestione degli affidamenti dell'intera Agenzia in coerenza con le illustrate esigenze di monitoraggio e trasparenza, è rappresentata da un applicativo, denominato "**Gestione affidamenti**" che consente di informatizzare l'intero processo di affidamento (dalla predisposizione del bando sino alla

contrattualizzazione), raccogliendo, secondo modalità standardizzate di caricamento dei dati, i principali elementi conoscitivi e documentali della procedura.

Detto sistema va a centrare obiettivi particolarmente significativi, come quelli di semplificazione, riduzione della possibilità di errore o perdita di informazioni, facilitando la comunicazione tra i diversi attori del processo ed agevolando altresì la supervisione delle attività.

L'applicativo è stato oggetto di sperimentazione anche da parte delle Direzioni Territoriali e la sua piena operatività è prevista entro il primo semestre 2023, ferma restando la graduale ottimizzazione delle relative funzionalità.

L'attuazione della misura coinvolge la responsabilità non solo di DSP, che agisce attraverso le U.O. GSL e ASG, ma anche della Direzione per la Trasformazione Digitale, anche al fine di assicurare un più agevole adempimento dei connessi obblighi di pubblicità.

Oltre a ciò, garantire la **rotazione** del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione (tra cui figura l'area deputata agli approvvigionamenti) rappresenta una misura fondamentale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Sul punto occorre tuttavia precisare che, proprio alla luce delle Linee Guida ANAC n. 3 "*Nomina, ruolo e compiti del RUP per affidamento di appalti e concessioni*" aggiornate al D.Lgs. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11 ottobre 2017, la rotazione del personale, pur rappresentando in linea generale una misura preventiva della corruzione (in quanto finalizzata ad evitare il consolidarsi di relazioni con gli operatori economici in grado di favorire dinamiche di fenomeni corruttivi), andrà opportunamente temperata, laddove non sia possibile darvi fattiva attuazione, in ragione della specificità dei requisiti richiesti ai fini dell'espletamento di determinate funzioni. In tali casi, sarà quindi auspicabile adottare modalità operative che favoriscano la "condivisione" delle attività (es. mediante la nomina di collaboratori tecnico-amministrativi del RUP, anche in possesso singolarmente dei requisiti previsti dalle precitate Linee Guida).

Ad ogni modo, al fine di temperare il richiamato principio di rotazione con l'esigenza di affidare l'incarico di RUP a soggetto dotato del necessario livello di inquadramento giuridico e professionale di cui all'art. 31, comma 1 del Codice, così come declinato in sede di aggiornamento delle Linee Guida ANAC n. 3, la Direzione Servizi al Patrimonio ha fornito alle Direzioni Centrali e Territoriali indicazioni operative che individuando una soluzione interpretativa – già illustrata all'ANAC nell'ambito del tavolo tecnico istituito con le Agenzie fiscali, cui è dedicata una specifica sezione dell'aggiornamento 2018 al PNA, e di fatto ritenuta coerente con le previsioni contenute nelle Linee Guida n. 3 - in base alla quale

l'assegnazione dell'incarico di RUP deve riguardare preferibilmente i dipendenti che siano inquadrati come dirigenti o dipendenti con funzioni direttive, ferma restando la possibilità di conferire detto incarico anche a dipendenti privi di qualifica dirigenziale, ma in possesso di adeguate competenze professionali. Ciò ha consentito e consentirà all'Agenzia di fare riferimento a una platea potenzialmente ampia di soggetti cui affidare l'incarico, con il duplice scopo di assicurare la migliore e più efficace gestione dell'appalto e di favorire l'attuazione della misura della rotazione.

Stante la sospensione dell'Albo dei commissari di gara gestito dall'ANAC e al fine di dare attuazione ai principi di trasparenza e competenza cui è improntata la regolamentazione interna dell'Agenzia, la DSP ha contribuito operativamente a garantire una maggiore rotazione degli incarichi, contribuendo, ove richiesto e se possibile, ai lavori delle Commissioni tecniche sul territorio attraverso la messa a disposizione di personale in qualità di Presidente ovvero di Commissari nonché membri dei Seggi di gara e prevedendo nelle citate Linee Guida sulle Commissioni giudicatrici che per le procedure di affidamento di lavori e di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di particolare rilevanza economica (lavori di importo pari o superiore ad € 1.000.000 e servizi tecnici di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza eurounitaria), almeno un componente della Commissione, ivi incluso il Presidente, vada individuato nell'ambito del personale tecnico di altra Direzione dell'Agenzia, garantendo, ove possibile, la rotazione sia delle Direzioni interpellate che dei componenti prescelti.

Per realizzare, sul piano amministrativo, un'azione di prevenzione basata anche su strumenti di carattere pattizio, attraverso una corresponsabilizzazione di tutte le parti contraenti, sia pubbliche che private, è richiesto ai concorrenti di sottoscrivere un apposito **Patto di integrità** (art. 1, comma 17, L. n. 190/2012), che verrà poi allegato al contratto di appalto stipulato con l'Agenzia. Esso si configura come un sistema di condizioni la cui accettazione viene ritenuta dalla Stazione Appaltante quale presupposto necessario e condizionante per la partecipazione dei concorrenti ad una procedura concorsuale.

Più nel dettaglio, la finalità è ravvisabile nella volontà di stabilire un complesso di regole di comportamento finalizzate a prevenire fenomeni di corruzione e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti e per il personale impiegato, ad ogni livello, nell'espletamento delle procedure di affidamento e nella fase di esecuzione del contratto. A tal fine è stato predisposto dalla UO Gare e Supporto legale un Modello di Patto di Integrità, al fine di uniformare l'attività dell'Agenzia.

All'interno di tale documento è inserita, tra l'altro, la c.d. **clausola di pantouflage**, in base alla quale chiunque entra in contatto con l'Agenzia rende una dichiarazione per garantire l'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012. Attraverso tale dichiarazione l'operatore economico afferma, pena la nullità del contratto e il divieto di contrarre con l'Amministrazione per i successivi tre anni, di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia nei confronti dell'operatore economico medesimo, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto; il rischio che si intende, così, contenere, è che durante il periodo di servizio, il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

Nel Patto di integrità è inoltre previsto l'impegno di rispettare i principi ed i valori contenuti nel Codice Etico, nonché a tenere una condotta in linea con il Modello 231 dell'Agenzia, la cui inosservanza può dar luogo alla risoluzione del contratto ai sensi e per gli effetti dell'art. 1456 del c.c.

A tutti i soggetti coinvolti nella gestione del procedimento di scelta del contraente la Direzione Servizi al Patrimonio ha segnalato la necessità di acquisire, in via preventiva, la **dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità e conflitto di interessi** ai sensi dell'art. 77, commi 4, 5 e 6, del D.lgs. n. 50/2016, da parte dei RUP e relativi (eventuali) collaboratori e dei componenti le Commissioni giudicatrici, allo scopo di garantire imparzialità di azione e di giudizio; ciò sulla scorta di modelli dichiarativi diramati a tutte le Direzioni Territoriali.

Più in particolare, secondo le indicazioni dell'ANAC, riportate anche all'interno del citato PNA 2022, la stazione appaltante deve raccogliere per ogni affidamento le dichiarazioni di insussistenza del conflitto di interesse. Queste dichiarazioni dovranno essere protocollate all'atto dell'accettazione dell'incarico e conservate dalla Stazione Appaltante.

Tenuto conto che la dichiarazione viene resa nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (art. 47 del DPR n. 445/2000), si provvede a verificarla in particolare quando emergano fondati dubbi sulla relativa veridicità, ad esempio per effetto di segnalazioni ricevute dall'esterno (anche anonime), elementi desumibili da fatti notori (es. ricerche su internet) e/o ogni altro elemento utile a disposizione del dirigente o del Responsabile della struttura.

In presenza di potenziali conflitti di interesse, ossia di circostanze sopraggiunte che determinino l'insorgenza di un potenziale conflitto di interesse, il soggetto interessato è tenuto tanto ad astenersi dallo svolgimento di qualsiasi attività relativa alla specifica procedura, quanto a darne tempestiva comunicazione al superiore gerarchico, aggiornando la dichiarazione sul conflitto di interesse che dovrà essere nuovamente protocollata.

In questo modo, una volta emerso il conflitto di interesse, anche solo potenziale, si dovrà valutare la specifica situazione e adottare le misure più idonee, tenuto conto del singolo caso concreto, per scongiurare che il perseguimento del primario interesse pubblico possa essere compromesso dall'operato del dipendente in conflitto di interesse.

Ciò dovrà essere garantito anche, e con maggiore incisività, con specifico riguardo all'ambito degli affidamenti diretti (successivo punto 5) per i quali maggiormente occorre garantire, secondo l'ANAC, che la *“scelta dell'appaltatore avvenga senza condizionamenti impropri”*.

Inoltre, tra le misure di prevenzione della corruzione di carattere trasversale assume un ruolo centrale **l'istituto del whistleblowing** (in materia di tutela del dipendente che segnali gli illeciti riscontrati), introdotto dalla L. 190/2012 ed oggetto di particolare interesse da parte dell'ANAC. L'istituto in questione, che è stato oggetto di una disciplina di dettaglio con la legge 30 novembre 2017, n. 179, recante *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*, nasce per favorire la segnalazione di condotte illecite, nonché di prassi che denotino il malfunzionamento dell'Ente nell'esercizio delle funzioni pubbliche esercitate dai propri dipendenti.

Pertanto, stante la particolare delicatezza del fenomeno, occorre sensibilizzare il personale mediante il Piano sull'utilizzo di tale strumento (vd. § 4.9.) ovvero sull'efficacia delle segnalazioni effettuate all'OdV utili per identificare comportamenti difformi dalle procedure stabilite.

Un altro utile strumento sempre ai fini della prevenzione della corruzione, che si intende perseguire nel corso del 2023, è rappresentato, ove possibile, dalla omogeneizzazione delle determinate a contrarre prodotte dalle diverse Strutture dell'Agenzia anche al fine di garantire la massima trasparenza in merito alle motivazioni sottostanti alla effettiva necessità del bene o servizio, nonché quelle relative alla scelta del contraente.

Appare utile segnalare che, in osservanza dell'obbligo di gestione delle procedure di gara mediante l'utilizzo di strumenti informatici l'Agenzia, acquisita l'autorizzazione del MEF, utilizza il sistema informatico di *e-procurement* in modalità ASP, messo a disposizione da

Consip. Pertanto, tutte le procedure di gara per l'affidamento di servizi, forniture e lavori di manutenzione, non diversamente acquisibili mediante ricorso agli altri strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip (es. MePA, Convenzioni, ecc), sono gestite attraverso il predetto sistema informatico.

Infine, tra le misure di carattere trasversale, si annovera il monitoraggio:

- della programmazione e progettazione degli interventi;
- delle procedure di approvvigionamenti, gare e contratti gestiti dalle strutture territoriali;

Attraverso il monitoraggio (fino alla fase di completamento dell'appalto di lavori/servizi/forniture) è infatti possibile ravvisare eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi ovvero di mala amministrazione.

L'attività di programmazione viene effettuata da DSP-Rigenerazione urbana e lavori pubblici che, sulla base di quanto proposto dalle Direzioni Territoriali, effettua la valutazione tecnica delle iniziative proposte al fine di un loro eventuale inserimento nei Piani di Investimento Immobiliare; il monitoraggio degli interventi finanziati viene eseguito da DSP-Ufficio del Direttore in corrispondenza delle scadenze già fissate per l'elaborazione dei *forecast* (prevalentemente con cadenza mensile); tale attività consente alla Direzione Servizi al Patrimonio di governare le eventuali criticità che potrebbero verificarsi nelle varie fasi di attuazione degli interventi apportando gli opportuni correttivi volti al conseguimento degli obiettivi dell'Agenzia con particolare riferimento a quelli contemplati nella Convenzione di Servizi.

Tra le varie forme di monitoraggio, si annovera poi quello effettuato sugli "acquisti centralizzati" (mobili e arredi e attrezzature, impianti e macchinari), attraverso l'acquisizione dei fabbisogni annuali delle Direzioni Territoriali, la valorizzazione degli stessi e la verifica della relativa acquisizione nell'esercizio economico di riferimento.

La Direzione Servizi al Patrimonio, nell'ottica di monitorare gli affidamenti gestiti a livello territoriale, fa inoltre da collettore dei fabbisogni comunicati dalle Direzioni Territoriali elaborando annualmente un unico piano nazionale delle gare da gestire in modalità ASP ponendosi come interlocutore esclusivo di Consip per la fase di programmazione degli acquisiti.

2. Definizione dell'oggetto dell'affidamento

Una efficiente ed efficace esecuzione degli appalti prende le mosse già dalla **corretta programmazione** degli approvvigionamenti da parte della Stazione Appaltante, in coerenza con la tempistica e le modalità indicate nel D.Lgs. 50/2016.

In particolare, mentre per i lavori il D.Lgs. 50/2016 prevede che le attività di realizzazione degli interventi, il cui valore stimato sia pari o superiore a € 100.000, si svolgano sulla base di un piano triennale degli investimenti, da aggiornare annualmente, per i servizi (ad eccezione di quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria che accedono alla programmazione dei relativi lavori) e le forniture, la programmazione degli acquisti di importo unitario stimato pari o superiore ad € 40.000, ha durata biennale, con aggiornamento annuale di quanto adottato (art. 21, comma 1). Tali programmi sono soggetti alle forme di pubblicazione obbligatoria (art. 29).

Sebbene la scelta di procedere ad una puntuale attività di programmazione di tutti gli approvvigionamenti, da un lato, sembri escludere margini di flessibilità nelle scelte della Stazione Appaltante, è indubbio che essa rappresenti un deterrente per condotte corruttive, nella misura in cui rende necessari comportamenti finalizzati ad una virtuosa pianificazione del fabbisogno pubblico, dipendente da un autovincolo della Stazione Appaltante.

Di contro, eventuali carenze in tale fase potrebbero facilitare il verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi o di cattiva amministrazione quali:

- la frammentazione degli affidamenti;
- il frequente ricorso a proroghe contrattuali illegittime;
- l'avvio di procedure negoziate senza bando motivate dalla mera urgenza di provvedere;
- l'imprecisa definizione dell'oggetto del contratto con riguardo alle specifiche tecniche e/o alle quantità;
- la perdita di controllo della spesa.

Ai fini di una compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento, e per evitare il configurarsi delle illustrate criticità, è opportuno che nella fase di programmazione sia garantita:

- un'analisi delle effettive esigenze da soddisfare con le commesse pubbliche attraverso una valutazione quantitativa e qualitativa che tenga conto delle pregresse altre esperienze maturate (anche in ambito nazionale);

- una compiuta qualificazione dell'oggetto del contratto, dell'importo presunto e della relativa forma di finanziamento;
- una valutazione delle alternative contrattuali e procedurali possibili al fine di individuare la soluzione più efficiente ed efficace per il soddisfacimento dei bisogni; in tale valutazione rientra anche la scelta tra l'esperimento di un'autonoma procedura di gara o il ricorso a strumenti di centralizzazione (salvo i casi in cui quest'ultimo è imposto per legge).

Predisposta la programmazione degli affidamenti secondo le modalità di cui sopra, si procede alla progettazione delle singole commesse - la cui disciplina risulta dettagliata nell'ambito dell'art. 23 del Codice - che rappresenta uno dei momenti cruciali dell'intero *iter* procedurale. Infatti, soluzioni non correttamente e/o non esaustivamente progettate potrebbero determinare rischi di inefficienza e/o inefficacia dell'appalto e di alterazione della libera concorrenza. Ciò in particolare potrebbe avvenire a fronte:

- dell'errata/non funzionale individuazione del fabbisogno nel caso in cui l'oggetto e l'entità della prestazione non risultano chiaramente ed adeguatamente specificati;
- della mancata suddivisione, ove possibile, dell'appalto in lotti funzionali ovvero prestazionali (art. 51, co. 1) volta a favorire l'accesso delle piccole e medie imprese;
- dell'abuso dell'individuazione delle fattispecie annoverabili quali "somme urgenze" (sottoposte al particolare regime procedurale di cui agli artt. 163 e 148 comma 7 (quest'ultima in tema di beni culturali) del Codice e del Titolo IV "Somma urgenza" del Decreto MIBACT 22 agosto 2017 - Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che esulano dal preventivo confronto competitivo, fermi restando gli oneri di pubblicità previsti all'art.163 comma 10 del Codice (estensibili ai lavori concernenti beni culturali appaltati in somma urgenza) nonché di quelli prescritti all'art. 29;
- del contenuto approssimativo di taluni documenti, quali il progetto ed il capitolato, generici e non sufficientemente puntuali in merito a ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva;
- della non corretta quantificazione delle penali da applicare in caso di inadempimento della prestazione.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi sono:

- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (art. 317c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.).

In ragione di quanto sopra, si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "alto".

Di conseguenza si ritiene necessario:

- procedere con una sistematica attività di programmazione degli approvvigionamenti, anche al fine di garantire una visione di insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto, con particolare riferimento a determinati ambiti nei quali una adeguata programmazione, consentirebbe di procedere ad approvvigionamenti efficienti e mirati;
- garantire la programmazione anche negli ambiti per i quali non sussiste un onere di legge;
- in fase di progettazione, avviare la definizione dei criteri di valutazione e dei relativi punteggi;
- predisporre in maniera puntuale e dettagliata i Capitolati d'appalto, descrivendo in modo chiaro l'oggetto e l'entità della prestazione, i termini contrattuali in modo da dettagliare le attività da realizzare in fase esecutiva, nonché le verifiche contrattuali da prevedere indicate all'art. 31 co. 12 del Codice;
- individuare le penali da applicare in caso di inadempimento della prestazione tenendo conto delle peculiarità dello specifico affidamento in modo che le stesse costituiscano un deterrente per l'Appaltatore e siano comunque agevolmente azionabili.

Resta inteso che, come disposto dal Decreto Semplificazioni in seguito alla relativa conversione in legge, fino al 30/06/2023 (come da proroga introdotta dal D.L. Semplificazioni *Bis* e relativa legge di conversione) le procedure di affidamento possono essere avviate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione già adottati, purché nei trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge di conversione si sia provveduto ad un aggiornamento in conseguenza degli effetti dell'emergenza da Covid-19.

3. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento

In ossequio ai principi di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione, la selezione dell'affidatario di un appalto pubblico si articola in una serie di fasi, normativamente regolate, nell'ambito delle quali la Stazione Appaltante ha l'obbligo di effettuare scelte ispirate a criteri obiettivi e trasparenti tali da assicurare, in ogni caso, la concorrenza tra i soggetti interessati.

In particolare, per l'individuazione degli operatori economici possono adottarsi:

- “**procedure aperte**” in cui ogni operatore economico interessato può presentare un’offerta in risposta ad un avviso di indizione della gara (art. 60);
- “**procedure ristrette**” alle quali ogni operatore economico in possesso dei requisiti prescritti può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un’offerta soltanto quelli invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal Codice e descritte nella lettera di invito;
- la “**procedura competitiva con negoziazione**”, nuovo istituto introdotto dal D.Lgs. 50/2016, che consente alla SA di acquisire beni, servizi e forniture di contenuto non standardizzato e per la cui acquisizione può essere determinante una fase di dialogo, anche tecnico, con i concorrenti/offerenti. Trattasi di una procedura in cui ogni operatore economico in possesso dei requisiti prescritti può chiedere di partecipare, fermo restando che soltanto i soggetti invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal Codice e descritte nella lettera di invito, potranno presentare un’offerta iniziale, base della successiva fase di negoziazione;
- il “**dialogo competitivo**” che costituisce una procedura nella quale la Stazione Appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare;
- “**procedure negoziate**” in cui la Stazione Appaltante consulta gli operatori economici dalla stessa scelti e negozia con uno o più di essi le condizioni dell’appalto. Il ricorso a tale tipologia di affidamento ha carattere del tutto tassativo e, inoltre, la SA ha l’obbligo di motivare puntualmente la scelta di ricorrere a questa tipologia di affidamento, dandone conto nella Determina a Contrarre;
- il “**partenariato per l’innovazione**” istituito introdotto dal D.Lgs. 50/2016, che consente alla SA di sviluppare, in piena collaborazione con i soggetti privati, lavori, servizi o prodotti innovativi, ricorrendo a soluzioni che non sono già disponibili sul mercato, procedendo al loro successivo acquisto senza dover esperire una gara distinta. A tale procedura può chiedere di partecipare ogni operatore economico in possesso dei requisiti prescritti, fermo restando che le offerte potranno essere formulate solo da quelli invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite nella lettera di invito.

Per tutte le procedure concorsuali, indifferentemente, vige l’obbligo normativamente imposto di gestione telematica, illustrato al paragrafo 1.

Dunque, una volta emerso il fabbisogno (di acquisto, ovvero la necessità di affidare un intervento edilizio), la scelta di adottare una delle procedure selettive descritte, deve essere compiuta tenendo conto dell'oggetto della commessa e del relativo importo base d'asta (al netto dell'IVA).

In ragione delle specifiche soglie indicate nel Codice (artt. 35 e 36) e, con particolare riferimento ai servizi tecnici, nelle Linee Guida n. 1 recanti "*Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*" la procedura è sottoposta ad adempimenti parzialmente difformi (in ragione degli oneri di pubblicità, termini per la presentazione delle offerte, avvisi) o, comunque, può prevedere l'applicazione di specifiche disposizioni (esclusione automatica, requisiti di partecipazione, etc.).

La procedura aperta potrebbe rappresentare il sistema di gara da privilegiare perché consente ad ogni operatore economico interessato, purché in possesso dei requisiti richiesti dal bando, di presentare offerta, garantendo, dunque, la massima partecipazione possibile.

L'indizione di una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara è invece consentita esclusivamente per le fattispecie eccezionali, espressamente previste dal legislatore, a fronte delle quali è possibile derogare all'obbligo generale di scegliere il contraente mediante procedura aperta/ristretta.

Ciò posto, deve aversi riguardo al regime derogatorio introdotto dai decreti semplificazioni per favorire il rilancio economico a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

In particolare:

- per le procedure la cui determina a contrarre sia adottata entro il 30 giugno 2023, è stato innalzato il limite di importo dell'affidamento diretto, consentendo altresì un più ampio ricorso alla procedura negoziata;
- sono previsti tempi massimi entro cui è necessario addivenire all'aggiudicazione dell'appalto, diversamente graduati in ragione dell'importo stimato dell'affidamento, la cui inosservanza espone il responsabile del procedimento al rischio di responsabilità per danno erariale.

Restano fermi gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa. Difatti, la legge di stabilità 2016 (legge 208/2015), nella logica della *spending-review*, ha ricompreso l'Agenzia del Demanio tra i soggetti tenuti all'obbligo di approvvigionamento tramite adesione alle Convenzioni Quadro e utilizzo del MePA per gli acquisti sotto soglia (L. 208/2015, art. 1, co. 510), riconoscendo la facoltà di procedere in modo autonomo solo

laddove la prestazione oggetto di Convenzione non sia idonea al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'Amministrazione per mancanza di "caratteristiche essenziali" e previa autorizzazione dell'organo di vertice amministrativo da trasmettere alla Corte dei Conti.

Peraltro, l'obbligo di approvvigionamento tramite MePA, a partire dal 28/08/2017 è applicabile anche per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, stante l'introduzione della nuova categoria merceologica "*Servizi Professionali - Architetti, Ingegneri, Geologi, Geometri, Agronomi, Periti*" nell'ambito del nuovo bando di servizi del mercato elettronico.

È dunque di tutta evidenza come la corretta quantificazione della base d'asta e la esaustiva descrizione del fabbisogno siano essenziali per l'individuazione dello strumento applicabile, garantendo, al contempo, il rispetto dei principi di economicità e efficacia.

In merito all'importanza assunta dalle operazioni di stima dell'importo a base d'asta occorre inoltre richiamare l'attenzione di tutti i soggetti operanti nello specifico settore degli appalti pubblici sulla modifica normativa apportata dal D.lgs. 56/2017, con cui - proprio nell'ottica di impedire tensioni competitive destinate a riverberarsi sui diritti dei lavoratori - è stato specificato che nella determinazione dell'importo a base d'asta occorre dare specifica contezza del costo della manodopera nonché dei costi della sicurezza, di cui questi ultimi non soggetti a ribasso. Il tutto, prevedendo, inoltre, che preventivamente all'aggiudicazione la S.A. verifichi in ogni caso la sostenibilità dell'offerta rispetto al costo del lavoro indicato in sede di offerta dall'operatore economico. Ne discende l'indiscutibile centralità assunta dalle operazioni di stima del prezzo a base d'asta, avuto riguardo alla quale la U.O. Gare e Supporto legale ha sensibilizzato tutte le Direzioni territoriali, al precipuo fine di garantire l'applicazione del disposto normativo, favorendo inoltre la condivisione di *best practice* e prassi operative tra le Strutture Territoriali.

Le fattispecie criminose che potrebbero astrattamente interessare la fase sopra descritta vengono identificate in reati quali:

- Corruzione (Artt. 318 c.p., 319 c.p., 320 c.p.);
- Concussione (art. 317 c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Rifiuto Atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.);
- Rivelazione segreto d'ufficio (Art. 326 c.p.).

In ragione di quanto sopra si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "*alto*".

Di conseguenza si ritiene necessario procedere:

- alla corretta e completa individuazione dei fabbisogni a valle di una sistematica attività di programmazione e di progettazione degli approvvigionamenti;
- all'adozione di criteri di stima dell'importo a base d'asta che rendano chiaramente evincibile, per tutte le procedure aventi ad oggetti lavori, servizi e forniture, il costo della manodopera, al fine di non vanificare la *ratio* dell'intervento normativo di cui agli artt. 23 comma 16 e 95 comma 10, ultimo periodo, del Codice e quindi l'attività di verifica della congruità della manodopera da esperirsi preventivamente all'aggiudicazione;
- con la preliminare verifica della possibilità di accedere alle Convenzioni Consip o al MePA per gli acquisti sottosoglia comunitaria;
- nel caso in cui sussistano i presupposti di legge, affidare le commesse mediante procedure aperte alle quali ogni operatore economico interessato potrà presentare offerta;
- alla verifica, in primo luogo, della concreta possibilità di suddividere in lotti la procedura (tenendo conto dell'obbligo in capo alla SA, in caso di esito negativo, di esplicitare le relative motivazioni nella determina a contrarre) ed in secondo luogo della eventualità di avvalersi della facoltà – prevista nel bando tipo ANAC – di introdurre limiti di partecipazione o di aggiudicazione ad un numero massimo di operatori. E tanto al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese agli appalti pubblici;
- redigere i documenti di gara tenendo conto di quanto previsto nelle Linee Guida e nei modelli (bandi-tipo) diramati dall'ANAC ai sensi dell'art. 213 del Codice.

4. Procedure negoziate

Le procedure negoziate sono quelle in cui le Stazioni appaltanti consultano operatori economici scelti e negoziano con uno o più degli stessi le condizioni dell'appalto; esse hanno carattere eccezionale e ne è consentito il ricorso, in deroga al principio generale della pubblica gara, solo nei casi e alle condizioni previste dalla legge, con conseguente onere di adeguata motivazione per la SA che si determini a seguirla.

Per individuare i presupposti della procedura negoziata, occorre operare un distinguo tra la disciplina ordinaria prevista dal D.Lgs. n. 50/2016 ed il regime derogatorio introdotto dai decreti semplificazioni per le procedure indette fino al mese di giugno 2023, cui si è fatto cenno nell'ambito del paragrafo precedente.

In base al decreto legislativo 50/2016, si possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata:

- **senza previa pubblicazione** di un bando di gara, nelle seguenti ipotesi:

- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a € 150.000 e inferiore a € 350.000 previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici (Cfr. art. 36, comma 2, lett. c);
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a € 350.000 e inferiore a € 1.000.000, previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici (Cfr. art. 36, comma 2, lett. c-bis);
- senza limiti di importo, nelle ipotesi espressamente previste nell'art. 63 del Codice.

- **previa pubblicazione** del bando di gara ovvero di un avviso di indizione di gara, nei casi previsti dagli artt. 62, 64 e 65 del Codice.

L'art. 1, comma 2, del D.L. n. 76/2020, consente di ricorrere alla procedura negoziata per affidamenti di:

- servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a € 139.000 e fino alla soglia comunitaria, previa consultazione di almeno cinque operatori economici;
- lavori di importo pari o superiore a € 150.000 e inferiore a € 1 milione, previa consultazione di almeno cinque operatori economici;
- lavori di importo pari o superiore a € 1 milione e fino alle soglie di cui all'articolo 35, previa consultazione di almeno dieci operatori economici;

Per gli affidamenti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, l'art 2, comma 3, del D.L. 76/2020 limita il ricorso alla procedura negoziata senza bando ai casi in cui, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie, non possano essere rispettati e fermo restando il criterio di rotazione.

Con riguardo all'affidamento dei contratti relativi al PNRR e al PNC, va considerato che, ai sensi dell'art 48, comma 3, del D.L. n. 77/2021, è ammesso il ricorso alla procedura negoziata senza bando, laddove le procedure ordinarie non consentano di realizzare gli obiettivi o di rispettare i tempi di attuazione di cui al PNRR e PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

In ragione dell'eccezionalità delle ipotesi nelle quali è possibile adottare lo strumento in esame, il Legislatore ha introdotto taluni correttivi che rendono l'*iter* selettivo, per alcuni aspetti, "semplificato".

Con particolare riferimento all'individuazione degli operatori economici da invitare, la selezione dei concorrenti avviene a cura del RUP, tramite indagini di mercato o elenchi di operatori economici, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti, stante il disposto di cui all'art. 216, comma 9, del Codice espressamente richiamato dall'art. 36, comma 7, del D.Lgs. n. 50/2016 e, sino al 30/06/2023, del principio della diversa dislocazione territoriale degli operatori invitati introdotto dall'art. 1, comma 2, lett. b), della L. n. 120/2020, fatto salvo in ogni caso l'obbligo di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa (quali il MePA nel caso di servizi e forniture).

A ciò aggiungasi che, per effetto dell'art. 1, comma 582, della Legge di Bilancio 2020 (L. n. 160/2019) è attualmente prevista la possibilità di ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati di Consip (ivi compreso il MePA) per l'affidamento di lavori (non più solo di manutenzione ordinaria ex art. 1, comma 504, della L. n. 208/2015, Legge di stabilità 2016) di importo superiore a 5.000 euro.

Inoltre, l'attuale quadro normativo consente il ricorso al MePA per tutti i lavori sino alla soglia di rilevanza comunitaria (stante il regime derogatorio introdotto dalla L. n. 120/2020 di conversione del DL Semplificazioni).

Ciò posto, risulta evidente che l'osservanza della normativa di settore, che - come anticipato - descrive puntualmente le ipotesi in cui è possibile ricorrere alle procedure negoziate, nonché degli atti interni e dei Regolamenti adottati in materia dall'Agenzia, dovrebbe astrattamente escludere il proliferare di fenomeni corruttivi.

Tuttavia, la semplificazione procedurale connessa a tale modalità di scelta del contraente potrebbe, comunque, determinare condotte difforme ravvisabili:

- al momento della quantificazione dell'importo a base d'asta, al fine di eludere l'applicazione delle norme che impongono la gara aperta;
- in sede di individuazione degli operatori da invitare o della tipologia di spesa;
- nell'inosservanza dei divieti di divulgazione in relazione all'elenco dei soggetti invitati fino alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, la cui violazione potrebbe comportare l'applicazione dell'art. 326 del codice penale, che sanziona la rivelazione del segreto d'ufficio.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi sono:

- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (art. 317c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Rifiuto Atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.);
- Rivelazione segreto d'ufficio (Art. 326 c.p.).

In ragione di quanto sopra, si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio *"medio"*, tenuto conto delle specifiche ipotesi previste dal legislatore per aderire a tali forme di confronto concorrenziale.

Di conseguenza è necessario:

- prima dell'avvio della procedura soffermarsi sui fabbisogni emersi o comunque individuati per il periodo di riferimento (come da programmazione) e individuare di conseguenza l'oggetto dell'appalto e l'importo base d'asta (escludendo quindi possibili violazioni del divieto di frazionamento artificioso, laddove nel corso dell'anno emergano esigenze analoghe);
- verificare prioritariamente la possibilità di ottenere la prestazione mediante una convenzione Consip ovvero tramite il MePA (applicabile solo per gli affidamenti di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria);
- nel caso di ricorso al MePA, utilizzare in via preferenziale il sistema del "sorteggio" messo a disposizione dalla piattaforma elettronica, al fine di garantire una selezione degli operatori da invitare scevra da condizionamenti;
- garantire la rotazione degli inviti nonché degli affidamenti;
- valorizzare, in generale, l'utilizzo di sistemi elettronici e telematici di negoziazione, anche nelle ipotesi in cui il ricorso al MePA sia facoltativo (es. per l'affidamento di lavori), per contemperare le esigenze di semplificazione (sottese all'utilizzo delle procedure negoziate) con la garanzia della parità di trattamento;
- osservare l'obbligo normativamente imposto di gestione telematica delle procedure di gara, illustrato al paragrafo 1;
- osservare le disposizioni normative che impongono, l'obbligo di procedere alla pubblicazione delle risultanze dell'affidamento nonché di quelle in materia di trasparenza di cui alla L. 190/2012, al D.lgs. 33/2013 e all'art.29 del Codice.

5. Affidamenti diretti

L'istituto dell'affidamento diretto è stato anch'esso inciso dalla disciplina derogatoria dettata dal DL Semplificazioni, per le procedure indette fino al 30 giugno 2023.

In particolare, è stato prorogato al 30 giugno 2023 il regime derogatorio alla disciplina dettata dal Codice degli Appalti previsto dal D.L. 76/2020, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, inizialmente valevole fino al 31 dicembre 2021.

Relativamente all'affidamento diretto, è stata innalzata la soglia che ne consente il ricorso per forniture e servizi, che passa da € 75.000 a inferiore a € 139.000, mentre per i lavori la suindicata soglia è inferiore a € 150.000.

Inoltre, è stato previsto che la *“stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermi restando il rispetto dei principi di cui all'art. 30 del codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50, e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione”* (cfr. art. 51 del Decreto Semplificazioni bis).

Al fine di garantire il rispetto delle esigenze di celerità perseguite dal legislatore, sono stati anche previsti tempi massimi di individuazione dell'aggiudicatario, pari a due mesi per gli affidamenti diretti.

Nel rispetto dei principi di trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa degli Uffici pubblici è confermata la policy dell'Agenzia di avviare indagini di mercato per procedere ad affidamenti diretti, ciò nell'ottica di favorire la rotazione dei fornitori e ricavare ogni possibile economia di spesa dalla competizione tra più soggetti, tanto più alla luce del citato innalzamento della soglia di affidamento. Si precisa che tale indagine potrà essere svolta sulla piattaforma MEPA, utilizzando lo strumento “Confronto di preventivi”, previsto all'interno della sezione RDO.

È importante quindi che il RUP tenga traccia delle modalità di scelta degli operatori consultati, di cui verrà dato atto nella determina a contrarre.

In tal modo, sono stati raggiunti vari obiettivi, tra cui:

- un'apertura al mercato, in quanto la richiesta di preventivi consente di garantire l'acquisizione di offerte più vantaggiose da parte degli operatori, che vengono posti in confronto tra loro, mediante l'invito a formulare la propria proposta di preventivo e, al contempo, garantita la trasparenza dell'azione amministrativa;

- un'ulteriore tutela per il RUP, che è esonerato dal procedere ad "affidamenti fiduciari" a favore di un soggetto dallo stesso individuato seppur nel rispetto dei predetti principi generali.

A fronte della succitata modalità di selezione, risulta invece possibile addivenire alla stipula di un contratto direttamente con uno specifico operatore economico – e dunque senza previo confronto competitivo – nelle ipotesi contemplate agli art. 63, comma 2, lett. b), comma 3 lett. b e comma 5 del Codice, fermo restando il rispetto delle specifiche condizioni ivi previste.

Sebbene la disciplina normativa illustrata, come dettagliata nelle Linee Guida n. 4 diramate dall'ANAC e declinata dall'Agenzia del Demanio con specifiche istruzioni operative, contenga una puntuale descrizione dei presupposti per procedere a tale forma di affidamento diretto, purché adeguatamente motivato, ciò non esclude la possibilità di fenomeni corruttivi, tenuto conto che potrebbero non essere rispettati i presupposti stessi al fine di favorire determinati operatori.

In ragione dunque di quanto esposto si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "*Medio*", tenuto conto dell'onere imposto dalla legge di motivare adeguatamente il ricorso a tale modalità di selezione del contraente, nonché della prassi interna, confermata dall'Autorità di settore, di far precedere un confronto competitivo all'affidamento.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi sono:

- Corruzione (Artt. 318 c.p., 319 c.p., 320 c.p.);
- Concussione (art. 317 c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Rifiuto Atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.);
- Rivelazione segreto d'ufficio (Art. 326 c.p.).

Nonostante l'astratta possibilità del verificarsi di fenomeni corruttivi, si ritiene che il rispetto di quanto descritto nelle Linee Guida, l'introduzione nella prassi dell'Agenzia dell'indagine di mercato propedeutica con confronto concorrenziale tra almeno 2 soggetti, nonché l'onere di motivare la ragione del ricorso a tale strumento di affidamento, possano contenere il rischio di fenomeni corruttivi per contratti di lieve importo.

Ciò nonostante, comportamenti fraudolenti potrebbero comunque adottarsi:

- in sede di individuazione del fabbisogno, al fine di eludere l'applicazione della norma di settore (frazionamento artificioso);

- nel mancato rispetto del principio di rotazione al momento della individuazione degli operatori da invitare;
- nell'inosservanza dei divieti di divulgazione in relazione all'elenco dei soggetti invitati a presentare offerte fino alla scadenza del termine di presentazione delle stesse (la cui violazione comporta l'applicazione dell'art. 326 del codice penale, che sanziona la rivelazione del segreto d'ufficio);
- in sede di controllo del possesso dei requisiti speciali eventualmente richiesti per l'esecuzione dell'appalto;
- nell'inosservanza delle indicazioni fornite dall'ANAC nell'ambito delle relative Linee Guida;
- nell'inosservanza delle indicazioni contenute nel Regolamento ai fini della cancellazione/sospensione dall' Albo lavori degli Operatori Economici (OE);
- nel mancato rispetto del principio di rotazione degli affidamenti;
- nell'inosservanza delle disposizioni normative che impongono, in caso di procedure negoziate, l'obbligo di procedere alla pubblicazione delle risultanze dell'affidamento nonché di quelle in materia di trasparenza.

6. Requisiti di qualificazione

I requisiti di qualificazione costituiscono lo strumento con cui i concorrenti dimostrano di possedere la capacità di poter eseguire correttamente l'appalto. Essi sono prescritti dalla legge e, con riferimento ai servizi tecnici, dalle Linee Guida dell'ANAC recanti *“Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria”*.

Nella *lex specialis* la Stazione Appaltante (SA) indica i requisiti richiesti agli operatori economici ai fini della formulazione delle offerte. Il legislatore ha fornito specifiche indicazioni con riguardo ai contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR/PNC: in base all'art. 47, comma 4 del D.L. n. 77/2021, per l'affidamento dei predetti contratti le stazioni appaltanti devono prevedere clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari (e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta) di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani e donne.

In disparte dal particolare ambito appena accennato, i requisiti si distinguono in due tipologie di ordine:

- 1) **generale**, concernenti l'affidabilità morale (volti ad attestare l'assenza di elementi ostativi alla costituzione di rapporti con il committente pubblico) e professionale (da

dimostrare mediante iscrizione presso registri o albi) del concorrente. Essi sono elencati negli artt. 80 e 83 co. 1 lett. a) del D.Lgs. 50/2016. Il loro possesso è necessario e deve essere verificato in relazione ad ogni procedura selettiva in capo al concorrente e difatti l'operatore economico che ne risulti privo è escluso dalla partecipazione alle procedure di gara e dall'affidamento del relativo contratto. Alle medesime verifiche sono assoggettati anche l'eventuale subappaltatore ovvero l'impresa ausiliaria, ferma restando, in tal caso, la facoltà di sostituzione (art. 89 co. 3). La loro mancanza è causa di esclusione dalla procedura a prescindere dal loro richiamo nella *lex specialis* (a fronte della tassativa cause di esclusione) che comunque non può contenere ulteriori prescrizioni restrittive, a pena di esclusione, che, ove presenti, sarebbero comunque nulle.

- 2) speciale**, che attengono alle capacità che l'operatore economico deve possedere ai fini della partecipazione ad una determinata procedura di gara, sulla base di quanto previsto dalla *lex specialis* e all'affidamento del relativo contratto. Essi attengono alla capacità economico-finanziaria ovvero tecnico-professionale, e vengono selezionati dalla SA, tra quelli previsti all'art. 83 D.Lgs. 50/2016 in via tassativa, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e rotazione (cfr. co. 2) e devono risultare attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

Fermo restando quanto previsto dall'art. 80 del D.Lgs. 50/2016, in merito ai requisiti di ordine generale, si precisa che:

- per gli esecutori di lavori pubblici che intendono partecipare a gare d'appalto d'importo a base d'asta superiore a € 150.000, l'art. 84 del D.Lgs. 50/2006 prevede un apposito sistema di qualificazione unico e generalizzato, che si basa sul necessario possesso della certificazione rilasciata dagli organismi di attestazione (SOA) articolato in base alle categorie ed all'importo dei lavori; per gli affidamenti di importo inferiore alla predetta soglia i requisiti di ordine tecnico/organizzativo sono descritti all'art. 90 del DPR 207/2010 (allo stato applicabile in ragione del relativo regime di ultrattività previsto all'art. 217 co. 1 lett. u) del D.Lgs. 50/2016) nonché dal Decreto MIBACT 22 agosto 2017 - Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- per i servizi tecnici i requisiti speciali sono espressamente dettagliati nelle Linee Guida n. 1 recanti "*Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*" e del Decreto del MIT n. 263/2016 in tema di

“definizione dei requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria e individuazione dei criteri per garantire al presenza di giovani professionisti in forma singola o associata, nei gruppi di concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee”. Tenuto conto della notevole rilevanza per l'Agenzia - in ragione della *mission* attribuita di gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato - a fronte dell'adozione delle Linee Guida n. 1 recanti “*Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*” e del citato Decreto attuativo, sono state rilasciate dalla U.O. competente per le gare specifiche indicazioni operative nonché modelli di documentazione di gara per l'affidamento dei cd. servizi tecnici, relativi alle “gare sismiche” (aventi ad oggetto la verifica di vulnerabilità sismica, i rilievi geometrico, architettonico, tecnologico ed impiantistico da restituire in modalità BIM e la diagnosi energetica e, in talune fattispecie, anche il progetto di fattibilità tecnico economica), fermo restando l'elaborazione critica degli stessi a cura di ciascuna Direzione territoriale in ragione delle peculiarità dello specifico affidamento e della normativa di settore in costante aggiornamento;

- nel settore dei servizi di pulizie la partecipazione agli appalti pubblici richiede, tra l'altro, il possesso di fasce di classificazione per volume di affari (previste dalla legge n. 82/1994).

Ad ogni modo, anche l'operatore economico che singolarmente non dispone dei requisiti speciali di qualificazione prescritti dalla *lex specialis* può partecipare alla gara:

- in forma plurima mediante la costituzione di un Raggruppamento Temporaneo d'Imprese (art. 45 e 46 del D.lgs. 50/2016);
- mediante l'istituto dell'avvalimento, che consente di ricorrere ai requisiti di un altro soggetto (cosiddetta impresa ausiliaria), nei modi e alle condizioni espressamente previste dal Codice (art. 89).

Ai fini dell'efficacia dell'aggiudicazione (art. 32 co. 8), la Stazione Appaltante (SA) deve verificare in capo all'aggiudicatario il possesso dei requisiti di carattere generale nonché quelli economico/finanziari e tecnico/professionali richiesti nella *lex specialis* (art. 85 co. 5).

Tale sub-procedimento di verifica dei requisiti di ordine speciale non si configura nelle gare di lavori nelle quali la certificazione SOA è di per sé probatoria della capacità tecnico-economica dell'operatore.

La puntuale descrizione di tali aspetti non consente tuttavia di escludere la possibilità di fenomeni corruttivi, tenuto conto che potrebbero non essere rispettate le indicazioni sopra richiamate nell'attività di esame della documentazione amministrativa al fine di favorire determinati concorrenti.

In relazione ai requisiti speciali, sebbene la SA possa trovare nella normativa di settore, nelle Linee Guida n. 1 in relazione ai servizi tecnici e nella giurisprudenza indicazioni in merito alla tipologia di requisiti da richiedere e ai *range* di riferimento, ciò non è sufficiente ad escludere a priori margini di manovra in sede di definizione dei requisiti di partecipazione alla gara.

Tali scelte rientrano, infatti, nella sfera di discrezionalità della SA e, di conseguenza, potrebbero comportare una restrizione all'accesso delle imprese presenti sul mercato. In tale attività è riscontrabile un elevato rischio di corruzione, che potrebbe concretizzarsi mediante la richiesta di requisiti non congrui, logici, proporzionati, ragionevoli, o pertinenti rispetto all'oggetto del contratto al fine di favorire determinate categorie di operatori economici con violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento.

Detto rischio non risulta del tutto attenuato nemmeno nel caso di procedure negoziate e affidamenti diretti, in cui il RUP, come si dirà meglio nel prosieguo del presente documento, seleziona i nominativi degli operatori economici da invitare mediante il MePA ovvero, per i lavori, mediante l'utilizzo dello specifico Albo lavori istituito e gestito dalla SA ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti, mediante indagini di mercato Extra MePA.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi sono:

- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (art. 317c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Rifiuto Atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.);
- Rivelazione segreto d'ufficio (Art. 326 c.p.).

In ragione di quanto sopra si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "*medio*".

Di conseguenza si ritiene necessario:

- evitare di introdurre requisiti speciali immediatamente escludenti, attenendosi ad una stretta interpretazione delle norme e delle indicazioni fornite dall'ANAC;

- adottare requisiti che consentano di ampliare quanto più possibile la platea dei concorrenti al fine di evitare speculazioni e danni alla qualità dei servizi, più difficili quando pervengono numerose offerte;
- fissare i requisiti speciali in considerazione del mercato di riferimento in cui operano le imprese;
- invitare operatori economici sulla base di requisiti speciali che risultano da attestazioni riscontrabili già prima dell'invito (ad es. Attestazione SOA/Visura Camerale/Iscrizione ad Albi professionali/ requisiti indicati nell'Albo dell'Agenzia ai fini dell'iscrizione).

7. Criteri di aggiudicazione

Indipendentemente dallo strumento di accesso alle gare individuato, le SA – nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento – aggiudicano gli appalti, ai sensi dell'art. 95 del Codice, sulla base del criterio del minor prezzo ovvero dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo vita.

La scelta è tuttavia vincolata in relazione alle fattispecie - individuate ai commi 4 e 5 della precitata disposizione - per le quali il legislatore ha stabilito quale criterio adottare obbligatoriamente, distinguendo i casi in cui deve rivestire preminente rilievo, rispetto al costo, la qualità di ciò che viene acquistato, da quelli – riconducibili a servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato – in cui è corretto che sia l'aspetto economico a fare la differenza.

Nella fase di progettazione la SA deve individuare concretamente i propri molteplici obiettivi, attribuire un peso relativo a ciascuno di essi, definire le modalità attraverso cui viene valutato il grado di adeguatezza di ciascuna offerta rispetto al singolo obiettivo, nonché sintetizzare le informazioni relative a ciascuna offerta in un unico valore numerico finale. Va da sé che dette scelte hanno una notevole influenza sui risultati della gara. In ogni caso, al precipuo fine di assicurare all'offerta tecnica un peso determinante rispetto all'offerta economica, viene stabilito il tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi sono:

- Corruzione (Artt. 318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);

- Concussione (art. 317c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis c.p.);
- Rivelazione segreto d'ufficio (Art. 326 c.p.).

In ragione di quanto sopra si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "alto".

Di conseguenza si ritiene necessario:

- individuare il criterio di aggiudicazione più confacente alle caratteristiche proprie delle attività oggetto di affidamento garantendo in tal modo la serietà ed affidabilità delle offerte, evitando formulazioni oscure o ambigue, assicurando la trasparenza dell'attività e la consapevolezza della partecipazione;
- scongiurare le ipotesi in cui il valore attribuito ad un elemento sia tale da preconstituire, nei confronti dei concorrenti, illegittime posizioni di vantaggio, pur avendo la SA ampia discrezionalità di scelta in ordine al peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio;
- non fissare criteri di aggiudicazione che, nella sostanza, finiscano per rendere totalmente ininfluyente l'offerta economica o quella tecnica;
- definire in maniera chiara e precisa il criterio di aggiudicazione, i criteri di valutazione, i metodi e le formule per l'attribuzione dei punteggi e il metodo per la formazione della graduatoria, finalizzati all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa soluzione la cui attuazione è facilitata dalla gestione telematica delle procedure stante l'obbligo normativamente imposto, di cui al paragrafo 1;
- mettere a disposizione degli operatori economici modelli, anche in formato elettronico, che agevolino la predisposizione e la presentazione delle offerte, soluzione la cui attuazione è anch'essa facilitata dalla gestione telematica delle procedure stante l'obbligo normativamente imposto, di cui al paragrafo 1;
- nell'ottica di superare forme di collusione, è opportuno che vengano predisposti criteri motivazionali che fungano da indirizzo per la Commissione, limitando quanto più possibile la discrezionalità della stessa nella valutazione delle offerte.

8. Verifica dell'anomalia dell'offerta

Con verifica di anomalia dell'offerta si fa riferimento a quell'istituto volto ad evitare, mediante un sistema di valutazione previsto *ex lege*, che offerte troppo basse esponano la SA al rischio di esecuzione della prestazione in modo irregolare e qualitativamente inferiore a quella richiesta e con modalità esecutive in violazione di norme con la conseguenza di far sorgere contestazioni e ricorsi.

Difatti, l'amministrazione deve aggiudicare l'appalto a soggetti che abbiano presentato offerte che, avuto riguardo alle caratteristiche specifiche della prestazione richiesta, risultino complessivamente proporzionate sotto il profilo economico all'insieme dei costi, rischi ed oneri che l'esecuzione della prestazione comporta a carico dell'appaltatore con l'aggiunta del normale utile d'impresa affinché la stessa possa rimanere sul mercato. Pertanto, la *ratio* dell'istituto in parola è quella di giungere al congruo temperamento dell'interesse del concorrente all'aggiudicazione dell'appalto con quello della SA ad aggiudicare al minor costo senza però rinunciare a standard adeguati nel rispetto dei tempi e dei costi contrattuali.

In tale contesto l'art. 97 del D.Lgs. 50/2016 consente di individuare in base a criteri predefiniti *ex lege* i sintomi dell'anomalia dell'offerta (co. 2, 2 bis e 3) nonché il sub-procedimento di verifica dell'offerta anomala (co. 5).

Per quanto concerne la rilevazione dei sintomi dell'anomalia dell'offerta il legislatore ha previsto due regimi, l'uno affidato alla sola discrezionalità dell'amministrazione (cfr. art. 97 co. 6 ultimo periodo), l'altro all'utilizzo di criteri matematici per l'individuazione di quella soglia di "sospetto", oltre la quale l'offerta è da considerarsi "*anormalmente bassa*" (cfr. art. 97 co. 2, 2 bis e 3).

A *latere* delle succitate modalità di rilevazione dell'anomalia, si pone quanto previsto dall'art. 97 co. 8 del D.Lgs. 50/2016 (esclusione automatica delle offerte pari o superiori alla soglia di anomalia individuata ai sensi del co. 2 e 2 bis) applicabile agli appalti di lavori, servizi e forniture affidabili mediante il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'art. 35. Nelle fattispecie descritte, il criterio dell'esclusione automatica delle offerte sospette di anomalia è interamente disciplinato dalla legge, risultando del tutto scevro dalla discrezionalità tecnica-amministrativa della SA.

In ogni caso, la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci (a cinque, nelle procedure negoziate, sino al 30/06/2023 stante il regime derogatorio introdotto dal DL Semplificazioni, cfr. art. 1, comma

3); in tal caso, si applica comunque l'articolo 97 co. 6 per cui *“le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa”*.

Le valutazioni dell'Amministrazione in sede di riscontro dell'anomalia delle offerte, costituiscono espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale, improntato a criteri di ragionevolezza, logicità e proporzionalità, rientrante tra le prerogative della SA, salvo che nell'esercizio di tale potestà discrezionale non emergano vizi evidenti nelle argomentazioni adottate. Del resto, il giudizio di congruità consta di due apprezzamenti distinti, di cui uno, di natura meramente accertativa - consistente nell'acquisizione degli elementi giustificativi e nell'esame della loro sufficienza quantitativa e correttezza sostanziale - l'altro, invece, di natura tecnico - discrezionale, in cui viene dato un vero e proprio apprezzamento sull'affidabilità complessiva dell'offerta.

Nello specifico, il rischio insito nel processo descritto è strettamente correlato al giudizio finale di congruità dell'offerta, frutto di una valutazione tecnico - discrezionale dei giustificativi forniti dall'operatore. In tale contesto potrebbero verificarsi casi di corruzione volti ad incidere sulla valutazione tecnico - discrezionale della SA, affinché soprasseda all'incompletezza, insufficienza o non attendibilità degli elementi acquisiti in sede di contraddittorio procedimentale (ritenendo così congrua una offerta in realtà non idonea) ovvero affinché una o più offerte vengano artatamente valutate anomale, con esclusione dalla gara, a favore di altro concorrente.

Le fattispecie criminose che potrebbero astrattamente interessare il processo sopra descritto vengono identificate in reati quali:

- Abuso di ufficio (art. 323 c.p.);
- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (art. 317c.p.);
- Rifiuto di atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.).

Stante quanto sopra, si ritiene che il procedimento di verifica dell'anomalia sia soggetto ad un livello di rischio “alto”.

Pertanto, si ritiene necessario:

- favorire la costituzione di un'apposita Commissione a supporto del RUP anche nel caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo;
- che vi sia sempre l'attestazione scritta e motivata della congruità dell'offerta contenuta in apposito verbale;

- sensibilizzare mediante il PNA il personale deputato alle attività di verifica in questione, focalizzando l'attenzione sull'importanza di seguire ogni fase del procedimento ovvero di esaminare quanto prodotto dal concorrente ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. 50/2016, in modo imparziale e trasparente, predisponendo relazioni puntuali dalle quali emerga l'iter logico seguito nella valutazione dell'offerta nel suo complesso, nel rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e correttezza della valutazione tecnico discrezionale;
- procedere alla rotazione dei RUP (qualora risulti compatibile con le disposizioni dettate dall'ANAC in tema di requisiti del RUP) e dei membri delle Commissioni deputate all'esame della congruità delle offerte per le gare di appalto.

9. Gestione fase esecutiva dell'appalto

La gestione della fase successiva all'aggiudicazione dell'appalto è di preminente rilievo ai fini della corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali.

Ai sensi degli artt. 101 e 102 del Codice, la direzione delle relative attività è affidata al Responsabile Unico del Procedimento (RUP) (unico per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione ex art. 31) - i cui specifici compiti vengono ampiamente dettagliati nel Codice e nelle Linee Guida n. 3 recanti "*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*". Inoltre, laddove ne ricorrano le condizioni di legge (art. 31, comma 5) e nel caso di contratti di servizi e forniture, al RUP sono attribuite, nell'atto di nomina, anche le funzioni di Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC). Tale figura è nominata con un atto separato.

In relazione ai lavori, per il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione di ogni singolo intervento, la SA, prima della gara, su proposta del RUP, nomina un direttore dei lavori (DL), che può essere coadiuvato, in relazione alla complessità dell'intervento, da uno o più direttori operativi e da ispettori di cantiere (art. 101 co. 2 del D.Lgs. 50/2016) oltre che da altri soggetti (coordinatore in materia di salute e di sicurezza previsto dal d.lgs. 81/2008, collaudatore/commissione di collaudo). Anche nel caso di appalti di lavori, la legge (art. 31, comma 5) stabilisce le ipotesi nelle quali il Responsabile Unico del Procedimento può coincidere con il Direttore dei lavori (e con il Progettista).

Specularmente, in ambito di servizi e forniture, il DEC si occupa del coordinamento, della direzione e del controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto, assicurandone la regolare esecuzione, in conformità ai documenti contrattuali (art. 111 co. 2).

Il D.Lgs. 50/2016 impone inoltre alla SA di individuare preventivamente e in relazione al singolo affidamento, le modalità organizzative e gestionali attraverso le quali garantire il controllo effettivo sull'esecuzione delle prestazioni, programmando sopralluoghi del RUP o del DEC/DL sul luogo dell'esecuzione stessa, nonché verifiche, anche a sorpresa, sull'effettiva ottemperanza a tutte le misure mitigative e compensative, alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana impartite dagli enti e dagli organismi competenti (art. 31, co. 12).

Inoltre, nel caso in cui il contraente esegua la commessa avvalendosi, ex art. 89 del codice, delle capacità tecniche di altri soggetti, nella fase esecutiva, il RUP, anche a mezzo del DEC/DL, accerta che le prestazioni oggetto di contratto siano svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria che il titolare del contratto utilizza in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avalimento (art. 89 co. 9).

Negli appalti di lavori e di servizi/forniture il cronoprogramma (art. 23 del Codice) stabilisce le tempistiche di esecuzione dei lavori (delle singole lavorazioni) ovvero delle prestazioni e dunque, in sostanza, la durata del contratto, nonché delle stesse garanzie che il contraente dovrà produrre.

Il cronoprogramma determina, quindi, la realizzazione delle lavorazioni o delle prestazioni e la distribuzione delle spese di esecuzione nel tempo, per cui nella sua predisposizione occorre tenere in considerazione la tipologia, la categoria, l'entità e la complessità dell'intervento/servizio/fornitura da espletare. In buona sostanza, il cronoprogramma diviene lo strumento in grado di facilitare il controllo delle lavorazioni eseguite/delle prestazioni espletate in fase esecutiva.

Il rischio proprio di tale processo è strettamente correlato alla possibilità che il cronoprogramma venga redatto artatamente, non conformemente all'esecuzione dei lavori o delle prestazioni o senza verifiche intermedie (comprehensive di penali per stati di avanzamento intermedi), al fine di favorire la ditta appaltatrice dei lavori/del servizio. In sostanza è possibile:

- che vengano indicate *ex ante* tempistiche di esecuzione non corrispondenti alle reali esigenze;
- che via si mancherà di sufficiente precisione nella pianificazione delle tempistiche di esecuzione dei lavori, che consenta all'impresa di non essere eccessivamente

vincolata ad un'organizzazione precisa dell'avanzamento dell'opera, creando in tal modo i presupposti per la richiesta di eventuali extra guadagni da parte dello stesso esecutore;

- che vengano effettuate pressioni da parte dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera, a discapito dell'applicazione di eventuali penali. Sul punto è interessante quanto rilevato dall'ANAC in merito alle interazioni tra cronoprogramma e varianti, in quanto la modifica in corso d'opera delle lavorazioni incide sulle tempistiche predefinite *ex ante*. In particolare, l'Autorità ha riscontrato in numerose varianti esaminate – predisposte da altre Stazioni Appaltanti – la non coerenza tra la consistenza della variante e i tempi aggiuntivi concessi, rappresentando che in alcuni casi è concessa una proroga dei tempi di ultimazione sostanziosa, non proporzionata all'entità dei lavori aggiuntivi da realizzare. Tale *modus operandi* è stato dunque interpretato come un espediente per concedere all'impresa una più elastica programmazione del cantiere o anche, specie se adottato in prossimità della conclusione dei lavori, per sanare surrettiziamente i ritardi maturati nel corso dell'esecuzione potenzialmente idonei a determinare l'applicazione di penali pecuniarie ovvero la risoluzione del contratto.

Negli appalti di lavori il rischio che nell'ambito della redazione del cronoprogramma, ovvero delle modifiche apportate allo stesso, possano verificarsi fenomeni corruttivi è ritenuto “basso”, in quanto la redazione del cronoprogramma, annessa al progetto esecutivo, precede l'individuazione dell'appaltatore, ovvero, in caso di un suo aggiornamento in corso d'opera, è comunque previsto il coinvolgimento di più soggetti (progettista, Direttore Lavori, RUP e coordinatore della sicurezza); coinvolgimento, questo, che, in quanto misura specifica, garantisce un controllo reciproco e, dunque, un efficace trattamento del rischio.⁴

⁴ A tal fine si consideri infatti che negli appalti di lavori:

- il progettista predispose il cronoprogramma dei lavori;
- il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione adegua il cronoprogramma alle esigenze di sicurezza delle lavorazioni;
- il cronoprogramma, unitamente a tutta la documentazione progettuale, viene formalmente approvato dal RUP in sede di validazione del progetto;
- in fase esecutiva il cronoprogramma viene sempre verificato dal Direttore Lavori e dal Responsabile Unico del Procedimento e approvato formalmente ai sensi del D.lgs. 81/2008;
- sempre in fase esecutiva, il cronoprogramma viene approvato dal coordinatore della sicurezza, dal Direttore Lavori e dal RUP ogni qual volta l'impresa aggiorni il proprio Programma esecutivo dei lavori.

Laddove peraltro la regolare esecuzione degli interventi edilizi sia impedita dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dal necessario rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia, la normativa emergenziale approvata nel corso del 2020 (nella fattispecie, il D.L. cd. Semplificazioni, 16 luglio 2020 n. 76, così come modificato in sede di conversione dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) consente alla

Negli appalti di servizi/forniture il rischio che nell'ambito del processo sopra descritto si verifichino fenomeni corruttivi potrebbe essere "Alto", nella misura in cui la compartecipazione al processo di più soggetti risulti meno garantita.⁵

Pertanto, unicamente la compresenza delle due figure di RUP e del DEC garantisce in realtà un pieno controllo reciproco delle attività, nonché il monitoraggio coordinato dell'esecuzione del contratto.

Stante quanto sopra, nella misura in cui la gestione della fase esecutiva del contratto coinvolga più soggetti occorrerà, comunque:

- garantire una adeguata vigilanza sulla corretta esecuzione di un contratto di lavori/servizi/forniture avendo cura di sollevare le dovute contestazioni in caso di inadempienze parziali e/o totali, di applicare le penali, le clausole risolutive e l'eventuale risoluzione in danno;
- segnalare alla Struttura competente alla gestione dell'Albo esecutori lavori le inadempienze contrattuali imputabili all'impresa in fase esecutiva;
- favorire in ogni caso un "circolo" di comunicazione tra le Strutture dell'Agenzia, affinché vengano segnalati operatori economici resisi responsabili di gravi negligenze/errori gravi nel corso del rapporto contrattuale, in quanto ai sensi dell'art. 80 co. 5 è prevista l'esclusione dalle gare degli operatori che non abbiano rispettato, in fase esecutiva, i livelli di qualità richiesti in sede di gara e/o offerti dalle stesse;
- limitare, per quanto possibile, compatibilmente con l'organico della Struttura interessata ed in relazione alla complessità dell'appalto (ovvero alla pluralità o meno di lavorazioni appartenenti anche a categorie distinte), l'eventuale coincidenza nella stessa persona delle figure di RUP e Direttore Lavori;
- garantire una adeguata reportistica sull'avanzamento dei lavori/del servizio alla Stazione Appaltante.

Diversamente, ed in particolare nel caso degli appalti di servizi, qualora la gestione esecutiva del contratto non preveda la necessaria compartecipazione di più figure, occorrerà

Stazione Appaltante di disporre sospensioni o accogliere richieste di proroga, riducendo sensibilmente in questi casi il rischio dei fenomeni corruttivi di manipolazione del cronoprogramma sopra descritti.

⁵ Infatti, occorre considerare che:

- il soggetto incaricato della programmazione dispone il cronoprogramma delle prestazioni;
- il RUP svolge in numerosi casi anche le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione del contratto, assumendo nel contempo il ruolo di DEC;
- solo nel caso in cui vi sia la nomina del Direttore dell'Esecuzione del contratto si materializza una vera segregazione dei compiti, in quanto tale soggetto è deputato al coordinamento, alla direzione, al controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto e ad assicurare la regolare esecuzione, verificando che le attività e le prestazioni siano espletate in conformità dei documenti contrattuali (art. 111 co. 2).

affiancare alle misure sopra descritte, opportunamente adattate allo specifico ambito di applicazione, ulteriori accorgimenti quali:

- favorire la nomina del DEC. per appalti di servizi che presentino particolari profili di criticità (es. manutenzioni immobili), Ciò compatibilmente con l'organico della Struttura interessata e ferma restando la necessità di motivare tale scelta operativa in base alle specifiche caratteristiche dell'appalto;
- individuare, indipendentemente dall'importo dell'appalto, alcuni aspetti comuni alle diverse tipologie di servizi/forniture sui quali dovrebbero concentrarsi le attività di controllo e monitoraggio del RUP, ai sensi dell'art. 31 co. 12;
- garantire una specifica e puntuale reportistica da parte del RUP alla Stazione Appaltante sull'andamento del contratto, sul rispetto delle tempistiche, sulle problematiche insorte nella fase esecutiva in rapporto alle scadenze pattuite;

Il Codice inoltre stabilisce che per tutti i contratti pubblici devono adottarsi procedure atte a verificare la conformità delle prestazioni eseguite rispetto a quelle pattuite (art. 102).

Tale attività deve svolgersi secondo procedure certe, ciò anche a causa delle conseguenze di una conclusione negativa dell'iter: la grave inadempienza nell'esecuzione di prestazioni affidate da una SA, ai sensi dell'art. 80 del Codice, può costituire, infatti, causa di esclusione dalle procedure di gara.

Il collaudo (in caso di lavori) e la verifica di conformità (per servizi e forniture) costituiscono quindi il momento terminale dell'esecuzione dell'appalto, nel quale la SA accerta la conformità della prestazione/opera eseguita rispetto alle previsioni del contratto, ai capitolati nonché la regolarità dei dati della contabilità finale e, se del caso, all'esame delle riserve dell'esecutore, non risolte in via amministrativa. Il Certificato di collaudo o Certificato di verifica di conformità, redatti da un soggetto, diverso dal RUP e dal DEC/DL, di cui la legge indica i casi di incompatibilità, rappresentano l'atto conclusivo nel quale viene fornito il giudizio finale e discrezionale, in merito alla circostanza che l'opera realizzata, il servizio prestato o la fornitura esperita, siano stati eseguiti a regola d'arte e nel rispetto degli accordi stabiliti nel contratto⁶. Tali documenti, dunque, non esitano solo un accertamento tecnico di parte, posto che in essi è anche indicato, tra l'altro, l'esatto ammontare della somma dovuta all'appaltatore dalla Stazione Appaltante, dopo avere proceduto al conguaglio tra le somme cui questi abbia diritto (a qualsiasi titolo) e gli acconti già ricevuti.

⁶ La legge stabilisce le soglie di importo contrattuale in base alle quali i certificati di cui sopra possono essere sostituiti dal Certificato di regolare esecuzione, emesso dal DL in caso di appalti di lavori e dal DEC in caso di appalti di servizi e forniture.

All'atto della loro emissione il Certificato di collaudo e il Certificato di verifica di conformità hanno carattere provvisorio e assumono carattere definitivo decorsi due anni. Decorso tale termine, il collaudo/verifica si intende tacitamente approvato, anche se l'atto formale di approvazione non sia intervenuto entro due mesi dalla scadenza del medesimo termine (art. 102 co. 3).

Nell'arco di tale biennio l'esecutore è tenuto alla garanzia per le difformità e i vizi dell'opera, indipendentemente dalla intervenuta liquidazione del saldo.

Nonostante la normativa sopra richiamata descriva gli adempimenti da porre in essere in tale fase, individuando anche le figure preposte, sia in relazione ai contratti per l'affidamento di lavori che a quelli relativi ai servizi e forniture (art. 102 del Codice), non è possibile escludere a priori la configurabilità di fenomeni corruttivi.

Nello specifico, il rischio insito nelle attività sin qui descritte è strettamente correlato alla verifica di conformità delle prestazioni eseguite - rispetto a quelle pattuite a livello contrattuale - che l'Appaltatore deve eseguire a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, propedeutiche al rilascio del benestare al pagamento. Al riguardo potrebbero verificarsi casi di corruzione finalizzati ad incidere sulle attività di verifica dei soggetti incaricati, affinché valutino positivamente le prestazioni contrattuali eseguite.

Del pari, condotte illecite potrebbero essere strumentali al concretizzarsi o meno della fattispecie escludente di cui all'art. 80 del Codice (cd. gravi illeciti professionali consistenti nel mancato rispetto dei livelli di qualità richiesti in sede di gara e/o offerti dall'Appaltatore).

Da ultimo, è appena il caso di precisare che nel corso della fase esecutiva potrebbero emergere circostanze tali da rendere necessario procedere allo scioglimento del rapporto contrattuale (casi di risoluzione del contratto/recesso unilaterale e connessi provvedimenti) o comunque all'applicazione di penali nella misura indicata nel contratto. Il DL/DEC assume, con particolare riferimento a tale ultimo aspetto, un ruolo chiave poiché ha l'onere di verificare e segnalare al responsabile del procedimento (nel caso le due figure non siano coincidenti) eventuali ritardi o disfunzioni rispetto alle prescrizioni contrattuali.

Di conseguenza è necessario inserire una dettagliata disciplina in merito, a livello contrattuale, non sempre prevista.⁷

⁷ Nei contratti, infatti, è spesso presente un rischio di *moral hazard*; pertanto le penali servono a ridurre detto rischio mediante:
- la riduzione delle somme erogate come corrispettivo delle prestazioni eseguite;
- la possibilità di esclusione da gare successive bandite dalla stessa Stazione Appaltante (v. art. 80 del Codice).

Non può sottacersi che, tuttavia, l'applicazione delle penalità reca con sé un alto rischio di contenzioso, rispetto al quale è necessario adottare tutte le misure atte a ridurlo per quanto possibili.

Pertanto, la fissazione delle penali pecuniarie deve essere quanto più possibile chiara e precisa nei presupposti per l'irrogazione e negli importi; devono essere previsti adeguati meccanismi di contestazione dell'addebito e i tempi previsti per le controdeduzioni devono sempre essere osservati. Occorre evidenziare, al riguardo, l'esigenza di una dettagliata disciplina delle penali nei documenti contrattuali che deve essere dettata avendo sempre riguardo al rispetto del sinallagma contrattuale, di modo che la relativa applicazione non possa sbilanciarlo a danno dell'esecutore.

Le fattispecie criminose che potrebbero astrattamente interessare il processo sopra descritto vengono identificate in reati, quali:

- Corruzione (Artt. 318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (Art. 317c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Rifiuto Atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.).

Stante quanto sopra si ritiene che la gestione della fase esecutiva sia soggetta ad un livello di rischio complessivamente *“alto”*.

Pertanto, per la sua mitigazione:

- DSP – Rigenerazione urbana e lavori pubblici (RLP) definisce i processi operativi, mediante il documento di “Gestione degli interventi edilizi” e monitora l'efficacia delle procedure ivi contenute definendo i momenti di implementazione del modello qualora necessari (pianificazione annuale delle attività di miglioramento continuo);
- DSP - RLP definisce le procedure, mediante processi e sotto processi individuati all'interno del documento di “Gestione degli interventi edilizi” con pianificazione annuale della revisione degli stessi;
- Le DR – Area Tecnica (AT) supportano DSP – RLP nella revisione dei processi e sotto processi con cadenza annuale;
- Le SA acquisiscono con cadenza annuale il documento di “Gestione degli interventi edilizi” divulgandone i contenuti all'area tecnica (RUP/DL/DEC) per l'applicazione delle procedure previste nei processi e sotto processi;
- Il RUP verifica che in sede di progettazione e di redazione dei documenti di gara siano correttamente individuate le misure atte a garantire il corretto svolgimento

- dell'appalto valutando costi, tempi e misure preventive coerenti alla complessità dell'opera ed i processi di cui al documento "Gestione degli interventi edilizi";
- Il DL/DEC effettua i controlli nel corso dell'intera durata del rapporto, dunque *in itinere* ed *ex post*, da realizzarsi con i criteri di misurabilità della qualità definiti dalla legge e dal documento di "Gestione degli interventi edilizi";
 - Il RUP verifica la corretta applicazione della norma e dei processi nelle fasi previste dalla norma e dal documento di "Gestione degli interventi edilizi";
 - DSP – RLP mediante controlli a campione verifica il rispetto delle misure definite nei processi e sotto processi previsti nel documento di "Gestione degli interventi edilizi" di ausilio all'attività delle SA/RUP/DEC/DL.

9.1. Gestione degli interventi edilizi ed esecuzione degli interventi in somma urgenza

Fermo quanto riportato, in linea generale, relativamente alla fase esecutiva del contratto di appalto, la gestione degli interventi edilizi e l'esecuzione di quelli svolti in somma urgenza meritano un ulteriore approfondimento, in considerazione dell'elevato livello di rischio corruttivo che queste procedure comportano.

La gestione degli interventi edilizi è rivolta a garantire le attività di progettazione e realizzazione degli interventi sui beni immobili gestiti dall'Agenzia, in coerenza con quanto definito in sede di programmazione annuale e con i fondi stanziati, sia per gli interventi gestiti direttamente, che per quelli affidati al Provveditorato per le Opere Pubbliche, in convenzione.

Il processo di gestione degli interventi edilizi ha ad oggetto in particolare la realizzazione di:

- Interventi edilizi "a programma", ovvero indicati "nominativamente" nei programmi, con indicazione puntuale dell'immobile/compendio su cui l'intervento deve essere realizzato;
- Interventi edilizi "non a programma", ovvero per i quali nei programmi sono stati stanziati genericamente dei fondi per la realizzazione, senza la distinzione "nominativa" degli immobili/compendi oggetto di intervento;
- Interventi edilizi "con fondi di altre amministrazioni", ovvero per i quali l'Agenzia interviene come soggetto attuatore (SA) per soddisfare le esigenze delle suddette amministrazioni.

Esso è sostanzialmente segmentabile in quattro principali fasi:

1. Pianificazione e Programmazione;
2. Progettazione;
3. Esecuzione;
4. Collaudo e chiusura intervento.

Nell'ambito della gestione degli interventi edilizi, sono state rilevate a volte alcune criticità ed identificati alcuni rischi, quali:

- inserimento a programma di interventi non efficaci nei confronti degli obiettivi prefissati;
- manipolazione e/o alterazione nella valutazione della potenziale idoneità del bene a soddisfare le esigenze allocative delle Amministrazioni, per ottenere vantaggi indiretti sfruttando le relazioni esistenti;
- manipolazione e/o alterazioni nella elaborazione della proposta d'intervento sulla base dei fabbisogni delle Amministrazioni;
- instaurazione di relazioni consolidate tra le figure coinvolte (RUP/Direttori lavori/Collaudatori) e con gli O.E. che possano generare condizionamenti impropri;
- condizionamenti sulla progettazione in caso di progettista interno;
- gestione impropria delle procedure di affidamento di SIA e di lavori;
- gestione impropria delle somme a disposizione della Stazione Appaltante;
- esecuzione degli interventi edilizi carenti dei necessari pareri e/o nulla osta degli enti interessati (ASL, VVFF, Soprintendenza, Comune, ecc);
- esecuzione di grandi interventi caratterizzati da ingente movimentazione di risorse finanziarie e potenziali infiltrazioni di organizzazioni criminali.

L'esecuzione degli **interventi in somma urgenza** è a sua volta finalizzata alla rimozione di un pericolo imminente, attraverso l'esecuzione di interventi urgenti di messa in sicurezza al fine di tutelare la pubblica o privata incolumità. Essa è rivolta al:

- Patrimonio immobiliare dello Stato (immobili non utilizzati/ove ricorrano obblighi in carico all'Agenzia);
- Patrimonio di proprietà dell'Agenzia.

Anche in questo ambito, sono state rilevate a volte criticità ed identificati alcuni rischi, quali:

- improprio utilizzo della Somma urgenza;
- manipolazione degli elementi di fatto che giustificano la procedura;
- alterazione nella scelta dell'Operatore Economico;
- manipolazione nella definizione del corrispettivo.

Per quanto precede, le fattispecie criminose che potrebbero astrattamente interessare i processi sopra descritti vengono identificate in reati, quali:

- Concussione (Art. 317 c.p.);
- Corruzione (Artt. 318 c.p., 319 c.p., 320 c.p.);
- Abuso di ufficio (Art. 323 c.p.);
- Istigazione alla Corruzione (Art. 322 c.p.);
- Rifiuto Atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.);
- Traffico di influenze illecite (Art. 346-bis c.p.);
- Frode informatica (Art. 640-ter c.p.).

Si ritiene pertanto che la gestione degli interventi edilizi e l'esecuzione degli interventi in somma urgenza siano soggetti ad un livello di rischio complessivamente *“alto”*.

Per la sua mitigazione:

- tutti gli attori coinvolti devono osservare puntualmente le indicazioni operative contenute nel documento di macro processo dell'Agenzia;
- DSP-RLP, in collaborazione con le DR-AT, provvede ad aggiornare/implementare, allo scopo di renderlo più efficace, il macro-processo, continuando a dare allo stesso ampia diffusione tra gli attori coinvolti nel processo;
- DSP – RLP/DSP-GSL emanano indirizzi operativi, circolari e linee guida che mirino ad innalzare la correttezza e l'omogeneità di trattamento di determinate tematiche/criticità;
- il rispetto del sistema di deleghe, che garantisce la segregazione dei ruoli e delle relative responsabilità;
- un costante richiamo all'adeguatezza dell'operare in linea con il Modello organizzativo dell'Agenzia, che assegna compiti ben precisi in base al ruolo ricoperto, tali da garantire il corretto presidio e controllo sulle diverse attività da

- svolgere, evitando il rischio che si creino fattispecie in grado di compromettere la corretta gestione in presenza di criticità;
- assicurare una più tempestiva modalità di rotazione - stante il livello elevato del rischio - del personale impiegato nelle fasi esecutive degli interventi (RUP, DL, Direttori di Cantiere, Collaudatori, ecc.), finalizzata ad evitare il consolidarsi di relazioni con gli operatori economici in grado di favorire dinamiche di fenomeni corruttivi; in caso di impossibilità, adottare modalità operative che favoriscano la “condivisione” delle attività (es. mediante la nomina di collaboratori tecnico-amministrativi del RUP), previa adeguata motivazione da comunicare a DRUO e al RPCT;
 - implementare una specifica sezione dell'applicativo IDeA che consenta il monitoraggio tecnico degli interventi in corso di esecuzione, rendendo immediatamente disponibili le informazioni più significative relative a sospensioni, varianti, proroghe, riserve, ecc.;
 - garantire un puntuale monitoraggio circa la sussistenza dei presupposti normativi affinché vengano autorizzati interventi in somma urgenza, anche attivando controlli a campione sugli interventi di questa fattispecie;
 - gestione tempestiva delle segnalazioni di pericolo, ricorrendo all'utilizzo della procedura della somma urgenza solo ad esito di un'attenta e mirata valutazione, da parte del tecnico, dell'improcrastinabilità della situazione di pericolo;
 - garantire la stretta osservanza di quanto prevede la normativa vigente (art. 163 del Codice, disposizione modificata dal D.Lgs 57/2017) in ordine alle procedure di scelta dell'affidatario degli interventi in somma urgenza, anche relativamente alla verifica dei requisiti dallo stesso affidatario autocertificati;
 - garantire la formazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti coinvolti, a vario titolo, nella gestione degli interventi edilizi e di quelli in somma urgenza;
 - nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicare sul profilo dell'Agenzia gli atti relativi agli affidamenti in somma urgenza, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie.
 - prestare particolare attenzione alla redazione documentale: nella predisposizione dei verbali (in particolar modo quello della somma urgenza ad esito del sopralluogo da parte del tecnico) occorrerà procedere sempre ad una descrizione

accurata della fattispecie di pericolo per l'incolumità pubblica, da cui dovrà inequivocabilmente emergere l'improcrastinabilità dell'intervento.

Nel corso del 2022, con l'occasione offerta dall'importate progetto del Parco della Giustizia di Bari, DSP, che funge da Stazione Appaltante e che si affianca al Commissario Straordinario, l'Agenzia ha ritenuto di sottoscrivere uno specifico Protocollo di Legalità con la Prefettura del capoluogo pugliese, con lo scopo di prevenire l'infiltrazione delle associazioni criminali, solitamente particolarmente attratte dai grossi appalti di lavori. Attraverso l'attuazione del protocollo saranno estesi i controlli antimafia a tutta la filiera degli operatori economici che prenderanno parte ai lavori e sarà attuato uno stringente monitoraggio delle attività operative nonché un capillare controllo degli accessi alle aree di cantiere.

Inoltre, il Parco della Giustizia di Bari, essendo una delle opere inserite nell'elenco degli interventi prioritari di cui all'art. 200 e segg. del D.Lgs. 50/2016, sarà sottoposto ai controlli di cui al Monitoraggio Grandi Opere (M.G.O.) ex articolo 203. L'M.G.O. è una forma di controllo dei flussi finanziari più stringente della "tracciabilità" prevista, in linea generale per le opere pubbliche, dalla legge n. 136/2010 e ss.mm.ii. e mira ad evitare infiltrazioni mafiose o, comunque, della criminalità organizzata nella realizzazione dell'infrastruttura considerata, consentendo di seguire, in via automatica, tutti i movimenti finanziari che intercorrono fra le imprese tramite l'utilizzo del CUP. Con questo scopo, DSP ha provveduto a far accreditare alcune risorse presso il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.I.P.E.), a cui è affidato il ruolo di gestione e manutenzione della banca dati del monitoraggio finanziario, configurata come sito web ad accesso riservato. Inoltre, al fine di migliorare e uniformare la gestione dei processi relativi agli interventi edilizi su tutto il territorio nazionale, è stata istituita, in seno a DSP, la figura del Referente territoriale di Direzione Generale. A ciascun Referente, nominato tra le risorse di DSP-RLP, è associata e affidata una porzione del territorio nazionale, corrispondente alle competenze di una o più Direzioni territoriali dell'Agenzia, di cui è chiamato a conoscere gli interventi edilizi, per fornire in modo duplice supporto agli STE e/o informazioni alle strutture centrali. Tale figura implementa senza sostituirla la configurazione e le prerogative consolidate in DSP-RLP.

Ancora in tema di coordinamento da parte di DSP, nel corso del 2022 si è intrapresa una attività di *program monitoring*, attraverso la quale si è sistematizzato il flusso di informazioni sulle singole procedure dal territorio verso il centro, alimentato con cadenza

mensile in forma previsionale, in modo da permettere eventuali e tempestive azioni correttive e/o di supporto sull'espletamento delle procedure, al fine di garantire il rispetto delle previsioni di *budget*.

Inoltre al fine di monitorare finanziariamente gli interventi edilizi su tutto il territorio nazionale e, quindi, con l'obiettivo di verificare i tempi di attuazione, il rispetto dei costi previsti in fase di pianificazione finanziaria, l'individuazione delle anomalie ed i discostamenti, all'interno della DSP–Ufficio del Direttore (costituita il 24 novembre 2022) sono state individuate due U.O. Program management – Pianificazione e coordinamento area finanziaria (DSP-UD-PCAF) e Program management – Pianificazione e coordinamento area tecnico-fisica (DSP-UD-PCTF).

A ciò aggiungasi che per ridurre il rischio di fenomeni corruttivi legati in particolare agli interventi edilizi in somma urgenza, l'Agenzia ha emesso delle Linee Guida su "Affidamenti in somma urgenza o in caso di calamità", documento elaborato dalla Direzione Servizi al Patrimonio e pubblicato in data 19 giugno 2019 sulla intranet aziendale, allo scopo di darne ampia diffusione a tutto il personale. Con le suddette Linee Guida, l'Agenzia ha inteso esporre i principi generali e fornire le necessarie istruzioni operative sui criteri da osservare nell'esecuzione degli interventi in somma urgenza, proponendo altresì un modello di verbale di lavori in somma urgenza che elenca tutti i presupposti legittimanti l'utilizzo dell'istituto anche al fine di uniformare il comportamento delle varie Direzioni Territoriali che vi fanno ricorso.

Del pari, la competente DSP-RLP ha diramato le Linee Guida su "Attività di progettazione e svolgimento servizi tecnici" che, stante la prioritaria necessità di perseguire la massima qualità e sostenibilità delle opere da realizzare in tempi certi, forniscono alle figure interessate le principali direttrici di indirizzo per assicurare il controllo costante della qualità nello sviluppo dei servizi di progettazione e degli altri servizi tecnici.

Inoltre, la medesima struttura centrale dell'Agenzia intende adottare nuove Linee guida relative all'esecuzione degli interventi con oggetto "*le modifiche contrattuali in fase di esecuzione dei lavori*", al fine di agevolare ed uniformare l'operatività delle Stazioni Appaltanti durante la delicata fase della concreta realizzazione dei lavori.

Tra le misure già adottate, in occasione dell'emanazione dei diversi provvedimenti normativi connessi alla gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la DSP ha emanato note circolari contenenti concrete istruzioni operative circa l'applicazione delle disposizioni a quegli interventi per i quali risultava più elevato il rischio del potenziale verificarsi di eventi corruttivi. Tra queste si citano le note sulla compensazione dei prezzi

dei materiali da costruzione più significativi ai sensi del D.L. 73/2021, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 106 del 23 luglio 2021, sulle nuove norme sulla Revisione dei prezzi in deroga al Codice introdotte con il D.L. 4/2022, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 25 del 28 marzo 2022, e sulle disposizioni sulla contabilizzazione dei lavori e sulla formazione del valore dell'appalto, contenute nel D.L. 50/2022, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 91 del 15 luglio 2022.

10. Revoca Bando

L'istituto della revoca ex art. 21 *quinquies* della L. 241/1990 può essere utilizzato per rimuovere gli atti di gara *“per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario”*.

In base a tale disposizione è, quindi, possibile distinguere due diverse ipotesi di revoca:

- A. quella che costituisce espressione dello *jus poenitendi* dell'amministrazione e che si configura quando, ferma restando la situazione di fatto, l'amministrazione spontaneamente procede ad una nuova ponderazione degli interessi coinvolti all'esito della quale emerge l'inopportunità del revocando provvedimento;
- B. quella determinata da sopravvenienze di fatto o dalla sopravvenienza di motivi di interesse pubblico.

A quanto sopra si aggiunge, inoltre, che per le procedure di affidamento di appalti pubblici viene in rilievo l'art. 32 co. 8 del D.Lgs. 50/2016 in base al quale la Stazione Appaltante, anche dopo che l'aggiudicazione definitiva è divenuta efficace, può esercitare i poteri di autotutela *“nei casi consentiti dalle norme vigenti”*, ossia nelle ipotesi previste dagli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*, della legge n. 241/1990.

In ogni caso, al concreto esercizio del potere di revoca, corrisponde l'obbligo della Stazione Appaltante di fornire una adeguata motivazione in ordine al verificarsi delle fattispecie previste dalla norma e dunque in merito agli elementi concreti ed obiettivi in base ai quali è stato ritenuto di non dare corso ulteriore al procedimento di gara.

In tema di revoca occorre pertanto distinguere tra la revoca del bando e degli atti di gara posta in essere in momenti antecedenti alla fase dell'aggiudicazione, dalla revoca degli atti di gara ad intervenuta aggiudicazione.

Nel primo caso, l'onere motivazionale in capo alla Stazione Appaltante è fortemente mitigato non ravvisandosi sino alla fase di aggiudicazione un atto "*amministrativo ad efficacia durevole*" potenzialmente idoneo a determinare l'insorgere di un diritto all'indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies* l. n. 241/1990.

Diversamente, laddove la procedura di gara venga arrestata nella fase dell'aggiudicazione, il succitato onere motivazionale è molto più pregnante, in quanto la Stazione Appaltante potrà rispondere per responsabilità precontrattuale, ravvisandosi nell'aggiudicazione un atto "*amministrativo ad efficacia durevole*" potenzialmente idoneo a determinare in capo all'operatore economico un diritto all'indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies* L. n. 241/1990.

La norma sancisce infatti che "*ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico*".

Incidentalmente, si precisa che la domanda di indennizzo può essere accompagnata, in presenza dei necessari presupposti dalla domanda di risarcimento dei danni derivanti dall'illegittimo od omesso svolgimento dell'attività amministrativa di stampo autoritativo, da ricondurre entro i confini della responsabilità per fatto illecito delineata dall'art. 2043 cod. civ., per cui occorre verificare, con onere della prova a carico del danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, individuabili nel fatto illecito; nell'evento dannoso ingiusto e nel danno patrimoniale conseguente; nel nesso di causalità tra il fatto illecito ed il danno subito; nell'elemento soggettivo (colpa oppure dolo) dell'apparato amministrativo.

Va da sé che nel procedimento di selezione del contraente le Stazioni Appaltanti potranno avvalersi dell'istituto della revoca unicamente sino alla fase di stipula del contratto, allorché successivamente alla sottoscrizione, qualora intervengano sopravvenute ragioni di inopportunità della prosecuzione del rapporto negoziale, non potrà essere utilizzato il predetto strumento pubblicistico, dovendo essere esercitato il diritto potestativo del recesso (*Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 20.06.2014 n. 14*).

Pertanto il rischio correlato al procedimento di revoca del bando/atti di gara è che la Stazione Appaltante possa revocare il bando di gara e i conseguenti atti successivi, ivi compresa l'aggiudicazione, per favorire un concorrente risultato non vincitore dell'appalto

ovvero per riconoscere una somma di denaro a titolo di indennizzo ad un soggetto determinato. Parimenti, è possibile che possano invece verificarsi omissioni da parte della Stazione Appaltante a fronte di specifici casi in cui sussistano i presupposti per la revoca.

Le fattispecie criminose che potrebbero astrattamente interessare il processo sopra descritto vengono identificate in reati quali:

- Abuso di ufficio (art. 323 c.p.);
- Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353 bis c.p.);
- Corruzione (Artt. 318 c.p., 319 c.p., 320 c.p.);
- Concussione (art. 317 c.p.);
- Rifiuto di atti di Ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.).

Tuttavia, proprio la possibilità di dovere riconoscere un indennizzo (con conseguente correlata responsabilità amministrativo/contabile in capo ai funzionari dell'Amministrazione) nonché l'obbligo di una congrua motivazione, rendono il procedimento di revoca soggetto ad un livello di rischio "basso".

In considerazione del rischio non particolarmente alto di fenomeni corruttivi in tale procedimento amministrativo, è comunque opportuno:

- che la revoca venga gestita/istruita con la collaborazione di più persone, le quali operano di fatto un "*controllo reciproco*", tenendo presente che il ricorso a tale strumento di autotutela a gara affidata implica una responsabilità precontrattuale;
- che il procedimento sia istruito secondo i dettami della L. 241/1990, avuto particolare riguardo all'obbligo di motivare il provvedimento amministrativo;
- l'astensione in caso di conflitto di interesse.

11. Varianti in corso di contratto

La disciplina delle varianti contrattuali è contenuta all'art. 106 del D.Lgs. 50/2016, rubricato "*Modifiche di contratti durante il periodo di efficacia*".

Trattasi di una norma complessa ed eterogenea, che nasce dall'esigenza di "regimentare" le modifiche contrattuali, nell'aprioristico principio per cui le modifiche dell'assetto negoziale non possono comunque alterare la natura generale del contratto.

Nella previsione normativa vengono compendiate tre profili rilevanti che possono assumere le modifiche in corso di esecuzione, nel rispetto in alcuni casi dei limiti di importo specificamente prescritti, ovvero:

- **Le modifiche contrattuali di carattere oggettivo o soggettivo**, la cui disciplina è contenuta nei commi da 1 a 5, nei quali il legislatore ha recepito quel bilanciamento tra l'assunto che, in fase esecutiva, le modifiche contrattuali siano inevitabili - e, come tali, consentite - e il divieto, in materia di appalti pubblici, di apportare modifiche soggettive e oggettive al contratto già concluso ed in fase di esecuzione.

Tali fattispecie costituiscono casi eccezionali e tassativi, nei quali le modifiche dei contratti non richiedono l'esperimento di una nuova procedura di affidamento.

Trattasi in particolare delle modifiche:

- previste nei documenti di gara iniziali, mediante clausole chiare, precise ed inequivocabili, al fine di definire la portata, la natura, nonché le condizioni alle quali è possibile ricorrervi, anche facendo riferimento alle varianti dei prezzi e dei costi standard ove definiti. Oltre al rispetto dei limiti di prezzo, le modifiche non devono alterare la natura generale del contratto (*comma 1, lett. a*);
- non previste nei documenti di gara iniziali, consistenti in lavori, servizi o forniture supplementari da parte del contraente originario, quando la variazione del contraente risulti impossibile sia per motivi economici o tecnici (quali il rispetto di interoperabilità e intercambiabilità tra apparecchiature, servizi o impianti forniti nell'appalto iniziale), sia perché esporrebbe la stazione appaltante a notevoli disguidi e ad una notevole duplicazione dei costi (*comma 1, lett. b*);
- disposte in corso d'opera, ovvero delle modifiche genericamente necessarie a causa di circostanze non previste e non prevedibili da parte della SA, che comunque non alterino la natura generale del contratto (*comma 1, lett. c*). La modifica contrattuale in questione assume la connotazione di variante in corso d'opera, in quanto di carattere accessorio rispetto all'opera progettata e contrattualmente stabilita;
- consistenti nella sostituzione del contraente originario a causa: a) di una clausola di revisione prevista nei documenti di gara (rispettando i requisiti delle clausole dei documenti di gara che prevedono modifiche al contratto); b) di successione *mortis causa*, di contratto o di ogni intervento di ristrutturazione societaria, purché il nuovo contraente rispetti i requisiti originariamente previsti per l'aggiudicazione della gara e che tale sostituzione non sia finalizzata ad eludere il codice; c) di assunzione degli obblighi del contraente nei confronti dei subappaltatori, da parte della stazione appaltante (*comma 1, lett. d*);
- non sostanziali, secondo le soglie stabilite nei documenti di gara. Il parametro per considerare una modifica "*sostanziale*" è l'idoneità ad alterare considerevolmente gli

- elementi essenziali del contratto, originariamente pattuiti (*comma 1, lett. e*). Tali modifiche, quantunque previste *ab origine* nei documenti di gara, incidono sui requisiti di qualificazione richiesti ai fini della partecipazione alla procedura di gara;
- che integrano variazioni del contratto, apportate, oltre le fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 106 e senza necessità di una nuova procedura, nella misura in cui la modifica sia al di sotto delle soglie fissate dall'art. 35 del Codice (soglie di rilevanza comunitaria e metodo di calcolo del valore stimato degli appalti) nonché al 10% del valore iniziale del contratto nei servizi e le forniture ovvero al 15% del valore iniziale del contratto per i lavori (*comma 2*). Il tutto, fermo restando che la modifica contrattuale non deve alterare la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro.

La norma in questione disciplina, inoltre, la specifica ipotesi delle varianti in corso d'opera derivanti da errori nella progettazione esecutiva, a condizione che tali errori abbiano l'effetto di pregiudicare, totalmente o parzialmente, la realizzazione o l'utilizzazione dell'opera e purché vengano rispettati i precitati valori indicati al comma 2. In merito, occorre precisare che, a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 56/2017, la fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 106 del Codice comprende, quindi, al suo interno sia la variante in corso d'opera dovuta ad errori ed omissioni progettuali sia la modifica contrattuale di carattere non sostanziale, disposta a fronte di entrambi i presupposti di cui alla fattispecie normativa.

In tema di modifiche contrattuali è peraltro necessario che il personale tecnico chiamato ad operare nella contrattualistica pubblica sia edotto in merito agli specifici obblighi di comunicazione e trasmissione previsti dall'art. 106 comma 8 e 14 del Codice Appalti, a supporto dei quali si rinvia alle FAQ sulle varianti, reperibili sul sito dell'Autorità (<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/Varianti>), utili per un corretto inquadramento del disposto normativo e delle relative fattispecie applicative.

- **Aumento o una diminuzione delle prestazioni (cd. quinto d'obbligo):** qualora in corso di esecuzione si renda necessario, per effetto di una variante approvata ai sensi dei co. 1 o 2 dell'art. 106, un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, la stazione appaltante può imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto (co. 12).

- **Proroga della durata e rinnovo del contratto:** si può procedere alla modifica dei contratti in corso di esecuzione solo nel caso in cui nel bando e nei documenti di gara è

espressamente prevista una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante (comma 11).

Ciò posto occorre comunque tenere presente che l'ipotesi di modificare significativamente le condizioni del contratto dopo l'aggiudicazione, ha un forte potenziale elusivo di tutta la disciplina regolante il procedimento ad evidenza pubblica di selezione dei contraenti, per cui la *ratio* perseguita dal legislatore con la previsione di uno *ius variandi*, riconducibile ad ipotesi tassative, è quella di evitare collusioni tra la Stazione Appaltante e l'appaltatore in spregio degli interessi pubblici coinvolti.

L'accertamento delle cause, delle condizioni e dei presupposti della variante è demandato al RUP (art. 31 del Codice Appalti e par. 6 delle Linee Guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», aggiornate al D.Lgs. n. 56 del 19/4/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11 ottobre 2017).

Inoltre, giova rammentare al personale coinvolto nell'esecuzione dei contratti che, benché la possibilità di qualificare una variante quale modifica sostanziale o non sostanziale dipenda dal caso concreto, e ferma restando la necessaria sussistenza dei presupposti formali previsti dalla norma, va comunque tenuto in opportuna considerazione ai fini dell'istituto:

- il nesso di causalità tra la modifica e la buona riuscita dell'opera, onde potere effettivamente qualificare la variante come accessoria all'opera progettata;
- che le varianti al progetto non devono in alcun modo mutare essenzialmente la natura delle opere per le quali è stato indetto l'appalto;
- quanto le "modifiche apportate" incidano per importo o entità rispetto al progetto dell'opera posto a base della gara e dunque sugli stessi requisiti di partecipazione richiesti in fase di ammissione al confronto concorrenziale. In questo senso, non si potrà mai prescindere dall'analisi degli effetti della modifica introdotta rispetto alle categorie e classifiche di qualificazione indicate nel bando per la scelta del contraente.

Sulla base di quanto sopra esposto, si ritiene che l'attività in questione possa essere soggetta ad un livello di rischio "*alto*", in quanto pur sussistendo delle casistiche "tipizzate" dal legislatore (e dunque una elevata procedimentalizzazione), la scelta di adottare una

variante include l'esercizio di poteri discrezionali. Non può escludersi ex se la possibilità che vengano disposte delle modifiche progettuali infondate, allo scopo di modificare le condizioni contrattuali dopo l'aggiudicazione, per favorire l'impresa consentendole di compensare ribassi insostenibili.

Difatti, sebbene il processo sia parzialmente vincolato dalla legge (quanto alle ipotesi entro cui è possibile agire mediante tale strumento), nell'ambito dello stesso sussistono comunque i margini per l'adozione di pratiche collusive, che potrebbero essere artatamente celate anche mediante la predisposizione di atti aventi una motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza delle condizioni di legge per l'adozione della variante. In buona sostanza, il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori potrebbero certificare la necessità di una variante non supportata da verificabili ragioni di fatto. Il ricorso ingiustificato alle varianti, il controllo non approfondito della loro appropriatezza e le irregolarità nell'iter di approvazione delle stesse, talvolta dovuti alla non adeguata responsabilizzazione interna, ma anche alla complessità delle norme in continua evoluzione, può portare a esborsi non giustificati.

Il predetto rischio negli appalti con varianti progettuali di cui al co. 1 lett. b) e c) risulta parzialmente mitigato dagli obblighi di pubblicazione introdotti dal D.Lgs. n. 50/2016.

A ciò si aggiungano gli obblighi di comunicazione all'ANAC delle modifiche ex comma 1, lett. b), e comma 2 o all'Osservatorio delle modifiche ex comma 1, lett. c), per tutti i contratti sotto soglia e, per quelli sopra soglia, quando la modifica non raggiunga il 10% dell'importo. Nei restanti casi, cioè in caso di modifiche ex comma 1, lett. c), superiori al 10% dell'importo di contratti sopra soglia, il predetto rischio risulta mitigato dall'obbligo di comunicazione e trasmissione all'ANAC delle varianti unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad una apposita relazione del RUP. In siffatte ipotesi vi è una forma di controllo effettuata direttamente dall'Autorità di settore.⁸

Alla luce di quanto sopra, le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente interessare il processo sopra descritto vengono identificate in reati quali:

- Abuso di ufficio: art. 323 c.p.;
- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);

⁸ In merito alle criticità proprie delle varianti in corso d'opera l'ANAC ha avuto modo di evidenziare la particolare delicatezza dell'istituto, soprattutto negli appalti di lavori, per i quali spesso si fa ricorso allo stesso, trascurandone gli elementi fondamentali ed omettendo i necessari controlli sulla conformità della variante alle disposizioni di legge (cfr. Comunicato del Presidente del 24 novembre 2014). Proprio in considerazione delle diverse irregolarità riscontrate negli anni dall'Autorità in merito alle varianti disposte dalle Stazioni Appaltanti, nonché in considerazione dei ritardi e della lievitazione dei costi relativi alla realizzazione di molte opere pubbliche, con la L. 114/2014 è stato introdotto l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 37, comma 1, oggi cristallizzato nel Codice, nei modi sopra descritti con l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancato/ritardato adempimento dell'onere di comunicazione.

➤ Concussione (art. 317c.p.).

Ciò posto, le varianti in corso d'opera devono essere puntualmente motivate e supportate da una relazione tecnica del responsabile unico del procedimento che illustri le ragioni poste a fondamento della variante stessa. In particolare, devono essere indicate la tipologia di variante ammessa dal Codice e la ragione tecnica della variante.

A fini esemplificativi, e per realizzare una adeguata metodologia per la prevenzione della corruzione, dovrebbe essere redatto un documento, sulla scorta della *check-list* elaborata dall'ANAC ai fini dell'art. 37 della L. 114/2014, contenente l'esplicazione degli accertamenti minimi effettuati, al fine di garantire la completezza dell'istruttoria e favorire un controllo da parte di tutti i soggetti coinvolti nel processo (es. RUP, Dirigenti, funzionari amministrativi deputati alla redazione dell'atto aggiuntivo ovvero alla predisposizione della nota a firma del Direttore della Struttura competente con cui, nell'approvare gli atti del procedimento, viene disposto il pagamento delle somme di cui all'atto di variante). Il documento dovrebbe esplicitare, a titolo esemplificativo:

- la coerenza della fattispecie cui è stata ricondotta la variante, con particolare attenzione alla imprevedibilità delle circostanze che l'hanno determinata;
- l'assenza di modifiche sostanziali al progetto, intese come quelle che, ove apportate al progetto posto in gara, avrebbero potuto determinare tra l'altro una diversa partecipazione e/o una possibile aggiudicazione a condizioni economiche diverse;
- l'esistenza di un nesso fisico e funzionale tra i lavori del progetto originario e quelli aggiuntivi di variante;
- l'incidenza economica della variante e copertura della eventuale maggiore spesa;
- l'eventuale introduzione di nuovi prezzi e modalità di determinazione degli stessi, avendo cura al rispetto dei riferimenti economici assunti nella redazione del progetto;
- la congruità degli eventuali tempi di esecuzione aggiuntivi rispetto alle modifiche introdotte;
- la coerenza di eventuali modifiche delle condizioni contrattuali;
- le modifiche apportate nel quadro economico alle somme a disposizione dell'amministrazione e coerenza delle stesse;
- la tempestività della redazione e della approvazione della variante, con particolare riferimento alla criticità derivante dalla eventuale sospensione dei lavori;
- l'approvazione della perizia prima dell'eventuale esecuzione dei lavori in variante.

Al predetto documento dovrebbe inoltre essere allegata la relazione del Direttore Lavori, o del DEC, se nominato, posta a monte della variante, ovvero anche quella del Coordinatore della sicurezza per le ipotesi in cui la variante sia giustificata da ragioni di sicurezza.

Inoltre, ulteriori strumenti di prevenzione si rinvencono:

- nell'introdurre un sistema di controllo a campione delle varianti che sarà reso più agevole una volta implementato il monitoraggio tecnico attraverso l'applicativo IDeA;
- nell'assicurare che tutte le varianti siano sottoposte a formale approvazione da parte della Stazione Appaltante prima dell'esecuzione;
- nell'emanare Linee guida specifiche che trattino in maniera organica la gestione delle varianti contrattuali dal punto di vista normativo, anche dettando gli indirizzi dell'Agenzia circa le circostanze che abilitino il ricorso a tale istituto.

12. Subappalto

Per subappalto si intende il contratto in forza del quale una parte (appaltatore) affida ad un terzo (subappaltatore) l'esecuzione di determinate lavorazioni/prestazioni che si è impegnato a realizzare nei confronti di un committente (Stazione Appaltante). In sostanza, con tale istituto, avente una indiscussa centralità negli appalti pubblici, l'aggiudicatario ha la possibilità di affidare subcontratti in maniera largamente discrezionale.

Dal 01 novembre 2021, con l'entrata in vigore delle modifiche all'art. 105 del Codice apportate dal D.L. n.77/2021 e ss.mm.ii., viene soppresso ogni limite generale ed astratto per il ricorso al subappalto e verrà, invece, rimessa ad una valutazione delle SA, un'eventuale limitazione del ricorso a tale istituto, che dovrà essere motivata sulla base di specifiche esigenze. Pertanto, le SA, per ogni appalto, previa adeguata motivazione da esplicitare nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, dovranno indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione:

- delle specifiche caratteristiche dell'appalto;
- dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro, anche per prevenire il rischio di infiltrazioni criminali.

Qualora la SA non indichi nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario, il subappalto dovrà intendersi libero anche se nel rispetto delle seguenti condizioni:

- divieto di cessione dell'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché della prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera;
- mantenimento da parte del subappaltatore degli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscimento ai lavoratori di un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale;
- trasferimento da parte dell'affidatario dei costi della sicurezza e della manodopera, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso;
- corresponsabilità in solido dell'affidatario con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di questo ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente.

Al momento del deposito del contratto di subappalto presso la SA, da effettuarsi almeno venti giorni prima dell'effettivo inizio delle prestazioni cedute, l'affidatario trasmette altresì la dichiarazione del subappaltatore attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del Codice e il possesso dei requisiti speciali di cui agli artt. 83 e 84. Tale dichiarazione deve essere verificata dalla SA tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di cui all'art. 81 del Codice.

Si ritiene che per i contratti per cui la pubblicazione dei documenti di gara sia avvenuta prima del 01 novembre 2021 siano da applicarsi, per il subappalto, le previsioni di cui ai medesimi documenti, necessariamente redatti in conformità alle pregresse previsioni di cui al medesimo art. 105, che stabiliscono limiti percentuali alle cessioni a terzi di determinate categorie di prestazioni o lavorazioni.

Al fine di preservare *l'intuitus personae* che connota i contratti pubblici, il subappalto è sottoposto alla preventiva autorizzazione della Stazione Appaltante, utile a prevenire il rischio che l'esecuzione delle prestazioni contrattuali sia svolta da soggetti privi dei requisiti per contrarre con la pubblica amministrazione.

Sempre nell'ottica di garantire il bilanciamento tra i principi di economicità del procedimento e *l'intuitus personae*, il D.Lgs. 50/2016 in caso di appalti di lavori, servizi e forniture, per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione, ha previsto

l'obbligatoria indicazione di una terna di subappaltatori, in caso di appalti di valore pari o superiore alla soglia di cui all'art. 35 o, indipendentemente dall'importo a base di gara, qualora riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa come individuate al comma 53 dell'art. 1 della L. 190/2012. Tale previsione è sospesa fino al 30 giugno 2023 a seguito dell'emanazione del D.L. n. 32/2019 e ss.mm.ii.

Inoltre, il Codice ha introdotto l'onere per la SA, in sede di progettazione dell'intervento, di individuare preventivamente le modalità organizzative e gestionali attraverso le quali garantire il controllo effettivo sull'esecuzione delle prestazioni, programmando accessi diretti del RUP o del DL sul luogo dell'esecuzione, nonché verifiche, anche a sorpresa, sull'effettiva ottemperanza a tutte le misure mitigative e compensative, alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana impartite dagli enti e dagli organismi competenti.

Orbene, il potenziale rischio insito nel processo è dato:

- dal mancato controllo della Stazione Appaltante nell'esecuzione della quota-lavori che l'appaltatore dovrebbe eseguire direttamente o tramite subappalto e che, invece, viene scomposta e affidata attraverso contratti subdolamente non qualificati come subappalto;
- dal mancato controllo della Stazione Appaltante nell'esecuzione dell'eventuale violazione delle norme sul subappalto, qualora l'affidatario ometta di depositare i contratti di sub-affidamento.

Alla luce di quanto sopra, le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente interessare il processo sopra descritto vengono identificate in reati quali:

- Abuso di ufficio (art. 323 c.p.);
- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (art. 317c.p.).

Per effettuare una ponderata analisi del rischio occorre, tuttavia, effettuare diverse considerazioni, a seconda che l'appalto concerna lavori ovvero servizi o forniture.

Infatti, negli appalti di lavori e, in linea generale, nel corso dell'esecuzione, vengono effettuati controlli assidui *in situ* soprattutto dal Direttore Lavori, ma anche dal RUP. Inoltre, in merito alle verifiche sull'utilizzo della mano d'opera, il Coordinatore della sicurezza in esecuzione ed il Direttore Lavori sono *ex lege* tenuti alla verifica del registro delle presenze, per cui l'eventuale utilizzo in cantiere di personale non autorizzato (non facente parte dell'organico dell'impresa appaltatrice) verrebbe rilevata agevolmente. A ciò aggiungasi

che, in molti casi, può esserci la figura del Collaudatore in corso d'opera che rappresenta un ulteriore soggetto in grado di rilevare eventuali irregolarità in cantiere.

Pertanto, qualora nella fase esecutiva le diverse funzioni siano svolte da soggetti diversi (RUP, DL, Coordinatore della sicurezza e Collaudatore), il rischio di fenomeni corruttivi può ritenersi “*basso*”, in quanto ciò consente un adeguato monitoraggio del cantiere ed un controllo reciproco volto a dissuadere prassi distorte.

In ogni caso è comunque opportuno rafforzare i controlli in fase esecutiva e garantire il costante flusso informativo fra ufficio che autorizza il subappalto e tecnici interessati dalla materiale gestione del cantiere.

Diversamente, qualora in base alle specificità dell'appalto, siano coinvolti meno soggetti, occorre considerare un livello di rischio “*medio*”.

Tuttavia, negli appalti di lavori di importo modesto il rischio di corruzione risulta comunque mitigato dalla minore propensione al ricorso al subappalto (strettamente correlata al valore del contratto), potendosi reputare improbabile l'infondato ricorso allo stesso nei contratti di modico valore.

Per quanto concerne invece gli appalti di servizi/forniture va osservato che l'art. 102 del Codice prevede che l'esecuzione del contratto avente ad oggetto servizi o forniture sia diretta dal RUP, congiuntamente al DEC nei casi in cui tale figura sia stata nominata.

Analogamente a quanto sopra esplicitato, per gli appalti di lavori, qualora nella fase esecutiva dell'appalto di servizi/forniture le diverse funzioni siano svolte da soggetti diversi (DEC e RUP) il rischio corruttivo si ritiene “*basso*” perché mitigato dal coinvolgimento di più figure che consente un adeguato monitoraggio del procedimento ed un controllo reciproco volto a dissuadere prassi distorte.

Diversamente, qualora nell'esecuzione del contratto non sia previsto il coinvolgimento di più figure, in quanto tra loro coincidenti, dovrà considerarsi un rischio corruttivo “*Alto*”, nonostante gli obblighi di controllo previsti *ex lege*, (meno dettagliati di quelli previsti per gli appalti di lavori). Tuttavia, va tenuto comunque presente che l'analisi generale del fenomeno corruttivo legato al subappalto rivela una frequenza minore negli appalti di servizi/forniture, che in quelli relativi ai lavori.

Risulta comunque opportuno favorire per appalti che presentino particolari profili di criticità (es. manutenzioni immobili), la nomina del DEC, anche se non rientranti nelle fattispecie previste nelle Linee Guida.

13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

L'accordo bonario (artt. 205 e 206 del D.Lgs. 50/2016) e la transazione (art. 208) costituiscono strumenti di risoluzione delle controversie sorte nella fase esecutiva.

L'accordo bonario nasce per fare fronte alle vertenze insorte a seguito delle riserve iscritte dall'appaltatore nella fase esecutiva.⁹

La definizione della controversia mediante accordo bonario – atto avente natura tipicamente di transazione – segue un iter procedimentale scandito dalla norma, che prevede il necessario coinvolgimento di più soggetti (Direttore Lavori, RUP, Stazione Appaltante ed eventualmente di una apposita Commissione), secondo tempistiche ed adempimenti predefiniti.

L'art. 208 ha recepito l'istituto civilistico della transazione, cui è possibile ricorrere solo ed esclusivamente nelle ipotesi in cui non risulti possibile esperire altri rimedi alternativi, fermo restando che, nel caso in cui l'oggetto di concessione o rinuncia sia superiore a 100.000 euro ovvero a 200.000 euro per i lavori, sarà necessario il coinvolgimento dell'Avvocatura dello Stato, al fine di acquisirne il relativo parere.

Si ritiene che l'area in questione possa essere soggetta ad un livello di rischio "*Medio*", tenuto conto della discrezionalità tecnico - amministrativa propria del processo considerato che, sebbene fortemente proceduralizzato nelle sue linee essenziali, può comunque essere oggetto di prassi distorte. Del resto, mentre nelle ipotesi di transazione di cui all'art. 208 del D.Lgs. 50/2016 è comunque obbligatoriamente previsto il coinvolgimento di un soggetto terzo, onde acquisirne il relativo parere (i.e. Avvocatura dello Stato), nel caso di accordo bonario, invece, l'intero processo potrebbe essere gestito interamente dal RUP, qualora quest'ultimo non si avvalga della facoltà di nominare un esperto per la formulazione della proposta motivata di Accordo Bonario (co. 5 art. 208).

In tale contesto, ai fini della trattazione del rischio, non sembra costituire un adeguato deterrente la facoltà di trasmettere copia degli accordi bonari all'ANAC, in quanto tale adempimento non solo non è soggetto ad un termine di legge, ma non è strutturato per costituire un controllo generalizzato.

Nel contempo, il rischio potrebbe essere mitigato (e per questo risultare "*Basso*") nella misura in cui:

⁹ In questo contesto occorre tenere presente che per riserva si intende qualunque richiesta di maggior compensi concernenti l'appalto, quale che sia la loro natura, con esclusione di quelle derivanti da situazioni incidenti sulla vita stessa del contratto (quali risoluzione per inadempimento, recesso del contratto) ovvero fatti illeciti dell'amministrazione, fonte di responsabilità extra-contrattuale.

- nel procedimento di valutazione della proposta del RUP venga coinvolto il soggetto esperto per la formulazione della proposta motivata di Accordo Bonario (co. 5 art. 208) ovvero, in alternativa, un soggetto della Struttura interessata avente funzioni apicali e tecniche, in grado di fungere da “filtro” tra RUP e Stazione Appaltante;
- venga data la massima trasparenza, anche all'esterno dell'Ente, su tale tipologia di accordi.

Ciò posto, le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente interessare il processo sopra descritto vengono identificate in reati quali:

- Abuso di ufficio: art. 323 c.p.;
- Corruzione (Artt.318 c.p.,319 c.p.,320 c.p.);
- Concussione (art. 317c.p.).

In considerazione di ciò, misure di prevenzione si rinvencono:

- nella diffusione di prassi corrette sulla gestione del processo, affinché venga garantita la presenza di atti congruamente motivati, da cui sia direttamente desumibile l'iter logico seguito ai fini della valutazione di ciascuna riserva;
- nel necessario coinvolgimento nel processo di un soggetto esperto per la formulazione della proposta motivata di Accordo Bonario (co. 5, art. 205) ovvero in alternativa di un soggetto avente funzioni apicali che funga da “filtro” tra RUP e Stazione Appaltante, garantendo una valutazione terza ed imparziale sulla proposta di accordo bonario formulata che, in caso di accettazione, confluirà in un verbale di accordo sottoscritto dal Direttore Regionale e dall'Impresa;
- nel procedere alla pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione “*Amministrazione Trasparente_ Provvedimenti*” di uno specifico elenco delle transazioni e degli accordi bonari, contenente le seguenti informazioni: - oggetto - importo - soggetto beneficiario - responsabile del procedimento - estremi del provvedimento di definizione del procedimento, da tenere distinto dall'elenco dei provvedimenti di cui all'art. 23 del D.lgs. 33/2013 ad oggi pubblicato nella sezione “*Amministrazione Trasparente-Provvedimenti-Provvedimenti dirigenti-Affidamenti di lavori, servizi e forniture*” e da ricomprendere invece nei provvedimenti da pubblicare ex art. 29 del D.lgs. 50/2016 in quanto, pur non specificatamente individuati nella norma succitata, hanno riflessi sulla gestione finanziaria dell'appalto. Ciò al fine di applicare, come suggerito nel rapporto UE del 3 febbraio 2014 della Commissione Europea, norme elevate in materia di trasparenza in tutto il ciclo dell'appalto e durante l'esecuzione del contratto,

ponendo particolare attenzione sull'utilizzo di tali specifici strumenti deflattivi del contenzioso;

- nella trasmissione, da parte di ciascuna Struttura interessata, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, con cadenza annuale, di una apposita relazione sugli accordi bonari e transazioni concluse, allegando l'elenco degli atti conclusi;
- nella rotazione del RUP nelle gare di appalto (qualora risulti compatibile con le disposizioni dettate dall'ANAC in tema di requisiti del RUP).

Si evidenzia che per effetto del D.L. n. 32/2019 (cd. Sblocca Cantieri), come convertito dalla L. n. 55/2019, fino alla data di entrata in vigore del Regolamento unico di cui al nuovo comma 27-octies dell'art. 216 del Codice (che sostituirà le attuali Linee Guida dell'ANAC ed i decreti ministeriali attuativi del Codice), al fine di prevenire le controversie nella fase di esecuzione del contratto di appalto, è consentito nominare un collegio consultivo tecnico prima dell'avvio dell'esecuzione del contratto e comunque non oltre 90 giorni dalla data di tale avvio (commi 11 – 14 del citato D.L. n. 32/2019).

Il collegio consultivo tecnico – formato da tre membri dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata alla tipologia dell'opera e scelti di comune accordo tra le parti o comunque dalle stesse approvati – svolge funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura, suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione.

Nel caso in cui sorgano controversie, il collegio consultivo tecnico può procedere all'ascolto informale delle parti o convocarle per consentire l'esposizione in contraddittorio delle rispettive ragioni, nonché formulare una proposta di risoluzione.

Si ritiene pertanto che questo nuovo strumento deflattivo del contenzioso possa contribuire a ridurre i rischi di fenomeni corruttivi in fase di esecuzione del contratto.

Per effetto dell'art. 6 del citato D.L. Semplificazioni, convertito dalla legge n. 120/2020, sino al 30 giugno 2023 (termine differito dall'art. 51, comma 1, lettera e), legge n. 108 del 2021) la costituzione del Collegio consultivo tecnico è stata resa obbligatoria limitatamente agli appalti sopra soglia comunitaria (di cui all'art. 35 del *Codice dei contratti pubblici*).

B. SDEMANIALIZZAZIONE DI BENI APPARTENENTI AL DEMANIO MARITTIMO E IDRICO ED INCAMERAMENTO

Un particolare approfondimento è stato svolto con il supporto della Direzione Governo del Patrimonio (DGP) dell'Agenzia del demanio per quanto attiene il procedimento di sdemanializzazione (o sclassifica) con riferimento ai beni ricadenti nel demanio marittimo ed idrico.

Tanto perché proprio in talune fasi di questo si possono registrare ipotesi di corruzione o più genericamente, di cattiva amministrazione, di entità più o meno rilevante.

L'analisi espletata muove, infatti, dall'esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ad ogni dipendente dell'Agenzia chiamato ad operare in tale settore condividendo i rischi a cui ogni attività può essere potenzialmente esposta, onde prevenire l'insorgenza di fenomeni corruttivi.

Sul piano generale è utile considerare che i beni immobili interessati dal procedimento in parola sono tutti beni facenti parte del c.d. demanio necessario ovvero beni che non possono che appartenere allo Stato o ad altri enti pubblici territoriali.

Quanto al loro regime (art. 823 c.c.)¹⁰, come è noto, trattasi di beni inalienabili, ovvero che non possono essere trasferiti ad altri soggetti e per tale ragione il possesso di un bene demaniale non ha alcuna efficacia al fine dell'acquisto della proprietà per usucapione. Essi non possono inoltre essere soggetti a espropriazione forzata. Il principio dell'inalienabilità comporta infine la conseguenza che essi *“non possono formare oggetto di diritti di terzi, se non nei modi e limiti stabiliti dalla legge”*.

Procedimento di sdemanializzazione in generale

Quanto al procedimento di sdemanializzazione, trattasi di quel procedimento amministrativo per mezzo del quale i beni dello Stato sono trasferiti dal demanio pubblico al patrimonio disponibile¹¹, avente quale ineludibile presupposto l'accertamento della perdita

10 Art. 823 c.c. *“I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.”*

11 La categoria dei beni patrimoniali disponibili costituisce una categoria residuale rispetto a quelle dei beni demaniali e dei beni patrimoniali indisponibili. Formano, infatti, parte del patrimonio disponibile tutti i beni che non costituiscono l'oggetto del patrimonio indisponibile e del demanio.

Cfr. Art. 826 cc Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni.

I beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è

dell'attitudine demaniale del bene, ovvero di quella qualità intrinseca il cui riscontro ne aveva determinato la destinazione al pubblico godimento.

Ed invero è un procedimento avente natura costitutiva che trova la sua disciplina generale nell'art. 829 c.c., il quale prevede che *“il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato [826, 827] dev'essere dichiarato dall'autorità amministrativa. Dell'atto deve essere dato annunzio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.”*

Tale passaggio importa una pregnante modifica del regime giuridico di tali beni, che da inalienabili, non usucapibili ed inespropriabili, passano ad essere disciplinati *in toto* dalle norme del diritto privato, con la sola eccezione dell'alienazione che deve, invece, avvenire nelle forme del diritto pubblico.

I) Procedimento di sdemanializzazione avente ad oggetto beni di demanio marittimo

a) Introduzione

In relazione al procedimento in parola riferito ai beni ricadenti nel demanio marittimo vengono, altresì, in rilievo le previsioni recate dall'art. 35 del codice della navigazione il quale prevede che *“le zone demaniali che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per i pubblici usi del mare sono escluse dal demanio marittimo con decreto del ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello per le finanze”*.

Trattasi di un procedimento complesso, connotato da una pluralità di fasi e *subprocedimenti*, che vede coinvolti a vario titolo diversi soggetti, quali:

- l'Amministrazione marittima - Capitaneria di Porto, in qualità di amministrazione a cui compete la tutela degli usi pubblici del mare e la sicurezza della navigazione marittima;
- il Provveditorato interregionale alle OO.PP. - Ufficio Opere Marittime, in qualità di amministrazione a cui compete l'esame di tutti i profili di carattere tecnico;
- l'Agenzia del Demanio, in qualità di amministrazione a cui compete la generale rappresentanza dei diritti dominicali sui beni immobili di proprietà dello Stato.

Nello specifico tale procedimento si può sintetizzare nelle seguenti fasi principali:

sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

- i) a cura delle Capitanerie di Porto l'avvio dell'istruttoria con la verifica della sussistenza dei requisiti per la sdemanializzazione, la compilazione del Mod. 78 e la formulazione della richiesta all'Agenzia del demanio ed al Provveditorato interregionale alle OO.PP. del rilascio dei pareri di competenza;
- ii) a cura delle Direzioni Territoriali (DR) dell'Agenzia il rilascio del parere relativamente agli aspetti di natura dominicale e lo svolgimento, congiuntamente con le Capitanerie di Porto, delle attività eventualmente necessarie per il buon esito dell'istruttoria, con particolare riferimento alla procedura di incameramento delle opere non amovibili costruite sul demanio marittimo, ai sensi dell'art. 49 del Codice della Navigazione (*subprocedimento* c.d. di incameramento, per i cui contenuti, livelli di rischio e misure di prevenzione si rinvia integralmente al punto II del presente documento);
- iii) a cura del Provveditorato Opere Marittime l'espressione del parere relativamente ai profili di carattere tecnico delle opere ricadenti sul demanio marittimo;
- iv) nel caso in cui i pareri di cui ai precedenti punti ii) e iii) siano favorevoli il Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT) cura la predisposizione dello schema di decreto, che viene inviato per la controfirma all'Agenzia del demanio;
- v) svolgimento a cura della DGP delle verifiche formali e sostanziali della documentazione pervenuta;
- vi) acquisita la controfirma dell'Agenzia del demanio, il decreto è poi inviato dal MIT alla Corte dei Conti per la registrazione, operata la quale viene poi trasmesso per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale;
- vii) DGP verificata la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto comunica alle Direzioni territoriali la conclusione del procedimento, allegando una copia autentica del decreto di sdemanializzazione per le successive operazioni di voltura e trascrizione e per l'assunzione nella consistenza del patrimonio dello Stato.

b) Fasi a rischio

Le fasi maggiormente esposte al rischio del verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi sono quelle di cui ai precedenti punti ii) e v) ovvero la fase in cui le DD.

TT. provvedono al rilascio alle Capitanerie di Porto del parere ai fini dominicali e partecipano al procedimento di incameramento tra le pertinenze demaniali marittime delle opere edificate e quella in cui il Direttore dell'Agenzia procede alla sottoscrizione del decreto di sdemanializzazione.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi innanzi dette sono: Concussione (art. 317 c.p.), Corruzione (art. 318 c.p.), Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.), Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), Rifiuto o omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), Truffa (art. 640 c.p.), Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.), Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.), Rifiuto di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), Omessa denuncia di reato da parte di pubblico ufficiale (art.361 c.p.), Omessa denuncia di reato da parte di un incaricato di pubblico servizio (art.362 c.p.), Frode informatica (art.640 ter c.p.).

c) Livello di rischio

Quanto al livello di rischio nella fase di cui al precedente punto ii), si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "*alto*", discendente dalla circostanza che le DR possono rilasciare pareri non conformi alle linee guida e circolari assunte in materia dalle competenti Autorità, senza che a ciò si possa rimediare con un controllo preventivo - che non è contemplato - della superiore Direzione.

Quanto al livello di rischio nella fase di cui al precedente punto v), si ritiene che l'area in questione sia soggetta ad un livello di rischio "*medio*" connesso alla possibilità di acquisire pareri generici e carenti di motivazioni, che potrebbero non evidenziare criticità e/o anomalie sottese, non suscettibili di concreta ed efficace verifica da parte della DGP.

d) Misure di prevenzione

Sulla scorta di quanto innanzi detto, sono state già adottate misure di prevenzione dirette a:

- sensibilizzare le DR ad una più incisiva azione di verifica e controllo sull'osservanza dei requisiti indicati da ultimo nelle indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021, con particolare riguardo alla conformità dello stato dei luoghi rispetto a quanto dichiarato dalle Capitanerie di Porto in ordine alla cessazione di

utilità ai pubblici usi del mare, anche attraverso il ricorso allo strumento dell'ispezione demaniale;

- sensibilizzare le DR ad una verifica più puntuale su quanto dichiarato dalle Capitanerie nei Mod. 78, con eventuale richiesta di chiarimenti nei casi dubbi. In caso di mancato ricevimento dei Mod. 78, le DR dovranno farne esplicita richiesta alle Capitanerie;
- sensibilizzare le DR ad operare in maggiore sinergia con le Capitanerie di porto nel rispetto delle linee guida indicate da ultimo nelle indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021;
- sensibilizzare le DR allo svolgimento dell'attività istruttoria con la massima accortezza ed attenzione. In merito a quest'ultimo punto con la nota prot. n. 4217 del 7.3.2022, al fine di garantire l'univocità della posizione dell'Agenzia nei confronti di terzi, è stato indicato alle Strutture Territoriali di concordare preventivamente con la Direzione Governo del Patrimonio i pareri favorevoli che intendono rilasciare alle Capitanerie di Porto

In ultimo, al fine di arginare al massimo eventuali rischi di fenomeni corruttivi, si ritiene utile:

- che le DR attuino un sistema di turnazione al fine di evitare che le ispezioni demaniali nel medesimo ambito provinciale o comunale siano effettuate sempre da parte dello stesso soggetto (favorendo così turnazioni), in linea con quanto già previsto nelle linee guida per la programmazione dell'attività di vigilanza. Ciascuna Struttura Territoriale, nell'ambito delle relazioni periodiche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, darà conto delle misure adottate. Nel corso del 2023, sarà cura della Direzione Governo del Patrimonio rammentare alle DR l'osservanza del principio di turnazione in attuazione di quanto già previsto nelle richiamate linee guida;
- mantenere la funzione di controllo e vigilanza in capo alla D.G. sulla presenza dei requisiti formali e sostanziali per la sottoscrizione dei decreti.

II) Incameramento

a) Introduzione

Come anticipato, trattasi di un procedimento che può innestarsi nel contesto del procedimento di sdemanializzazione dei beni ricadenti nel demanio marittimo, con

riferimento al quale vengono in rilievo l'ulteriore previsione recata dall'articolo 49 del codice della navigazione che testualmente prevede che:

“Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54”.

In buona sostanza, dunque, alla scadenza della concessione le opere inamovibili¹² realizzate su aree appartenenti al demanio marittimo sono devolute allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, fatta salva la facoltà di fare eseguire la loro demolizione, con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.

La disciplina legislativa e la giurisprudenza propendono nel senso dell'automaticità della devoluzione allo Stato al momento dello spirare della concessione, trattandosi di un effetto che si produce *ope legis*, con la conseguenza che l'incameramento formale assume un carattere puramente ricognitivo.

La procedura formale di incameramento, originariamente regolamentata solo in via di prassi (cfr. istruzioni operative del 1931 emanate dell'allora Direzione Generale della Marina Mercantile) ha trovato una prima sistematizzazione proprio nel Codice della Navigazione. Tuttavia la materia delle concessioni demaniali marittime è stata interessata, nel corso del tempo, da importanti innovazioni legislative, soprattutto in materia di conferimento di competenze amministrative e gestionali a Regioni ed Enti locali, ai sensi del D.Lgs. 112/1998.

L'evoluzione del quadro normativo ha sensibilmente accresciuto il numero di soggetti che, a vario titolo, esercitano poteri e competenze sul demanio marittimo, conseguentemente, anche con riguardo alla procedura di incameramento “l'autorità concedente” a cui il codice fa riferimento individua oggi un'ampia platea di soggetti (Regioni, Comuni, Capitanerie di Porto relativamente alle aree di preminente interesse nazionale individuate con DPCM 21.12.1995, Autorità portuali per i porti di interesse nazionale direttamente gestiti dall'autorità medesima ex L. 84/1994).

Come anticipato, trattasi, dunque, di un procedimento complesso, connotato da una pluralità di fasi che vede coinvolti a vario titolo i seguenti soggetti:

¹² Per la definizione del concetto di “inamovibilità” dell'opera il riferimento è alle indicazioni contenute nella circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 120 del 24.05.2001.

- l'Amministrazione marittima - Capitaneria di Porto in qualità di amministrazione a cui compete la tutela degli usi pubblici del mare;
- il Provveditorato interregionale alle OO.PP.- Ufficio Opere Marittime, in qualità di amministrazione a cui compete l'esame di tutti i profili a carattere tecnico delle opere da realizzare e realizzate sul demanio marittimo tramite l'analisi dei piani e dei progetti;
- l'Agenzia del Demanio in qualità di soggetto a cui compete la generale rappresentanza dei diritti dominicali sui beni immobili di proprietà dello Stato;
- l'Ente delegato alla gestione (Ente Locale):
 - in qualità di amministrazione concedente ai sensi degli artt. 104 e 105 del D.Lgs. n. 112/1998;
 - in qualità di amministrazione competente al governo e sviluppo del territorio in materia edilizia;
- il concessionario.

Nello specifico tale procedimento si può sintetizzare nelle seguenti fasi principali:

- i) a cura della Capitaneria di Porto, su segnalazione dell'Ente gestore, delle DR, ovvero a seguito di verifica/ispezione della stessa Capitaneria o delle DR, viene convocata la Commissione di incameramento composta da: Autorità marittima, Provveditorato OO.MM, Agenzia del demanio ed Ente gestore, ai cui lavori partecipa anche il concessionario;
- ii) la Capitaneria invita l'Ente gestore ed il concessionario a produrre rispettivamente, la documentazione attestante la conformità urbanistico - edilizia delle opere di difficile rimozione realizzate su zona demaniale e oggetto di incameramento e la documentazione tecnico-amministrativa utile ad individuare la consistenza delle opere;
- iii) iii.a) ove la Commissione di incameramento esprima parere negativo all'acquisizione allo Stato dell'opera inamovibile, l'Ente gestore ordina la messa in pristino stato dell'area demaniale ex art. 54 c.n.¹³ ed il relativo procedimento si conclude; iii.b) ove la Commissione di incameramento esprima parere favorevole all'acquisizione allo Stato dell'opera inamovibile, l'Agenzia del Demanio procede alla redazione del Testimoniale di Stato¹⁴;

¹³ Art. 54 c.n. "Qualora siano abusivamente occupate zone del demanio marittimo o vi siano eseguite innovazioni non autorizzate, il capo del compartimento ingiunge al contravventore di rimettere le cose in pristino entro il termine a tal fine stabilito e, in caso di mancata esecuzione dell'ordine, provvede di ufficio a spese dell'interessato".

¹⁴ Testimoniale di Stato: documento allegato, come parte integrante, al Verbale di incameramento, descrittivo dell'opera acquisita allo Stato e contenente altresì le autorizzazioni che rendono l'opera conforme dal punto di vista edilizio - urbanistico e demaniale.

- iv) dopo la redazione del Testimoniale di Stato, la Commissione sottoscrive il verbale di incameramento;
- v) l'Agenzia del Demanio voltura il bene incamerato in capo al Demanio Pubblico Ramo Marina Mercantile e trasmette una copia del verbale alla Ragioneria Territoriale dello Stato per l'iscrizione del bene nel modello 23D1.

b) Fasi a rischio

Le fasi maggiormente esposte al rischio del verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi sono quelle di cui ai precedenti punti i), ii), iii.b) e iv), ovvero le fasi in cui l'Agenzia è chiamata ad esprimersi in ordine alla tipologia di opera (rimovibile/inamovibile), a seguito di attività di sopralluogo, nonché a verificare la regolarità urbanistica, la completezza della documentazione acquisita presso gli organi competenti e fornita dall'ispettore demaniale ed a redigere il testimoniale di stato (DR), con conseguente predisposizione della relazione tecnico-estimativa. Particolare criticità si riscontrano, poi, nel caso di incameramenti operati prima della scadenza della concessione.

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi di innanzi dette sono: Concussione (art. 317 c.p.), Corruzione (art. 318 c.p.), Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.), Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), Rifiuto o omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), Truffa (art. 640 c.p.), Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.), Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.), Rifiuto di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), omessa denuncia di reato da parte di pubblico ufficiale (art.361 c.p.), omessa denuncia di reato da parte di un incaricato di pubblico servizio (art.362 c.p.),frode informatica (art.640 ter c.p.).

c) Livello di rischio

Quanto al livello di rischio nelle fasi del procedimento di cui ai precedenti punti i) e ii), si ritiene che le aree in questione siano soggette ad un livello di rischio:

- "medio" connesso alla possibile acquisizione di elementi e informazioni non pienamente rispondenti al reale ed attuale stato dei luoghi, oppure connesso all'eventuale errata/omessa/insufficiente valutazione nel merito dei presupposti necessari per l'incameramento ed in ultimo discendente dalla circostanza che all'ispezione non partecipino tutti i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte;

- “medio” connesso alla possibile incompleta, parziale, omessa, insufficiente verifica da parte delle DR della presenza di fabbricati in precedenza non rilevati, di eventuali irregolarità urbanistico/edilizie presso il competente Ente locale e degli assetti proprietari delle opere edificate.

Quanto al livello di rischio nelle fasi del procedimento di cui ai precedenti punti iii.b) e iv), si ritiene che le aree in questione siano soggette ad un livello di rischio “basso” connesso alla possibilità che il testimoniale di stato sia fondato su incompleta documentazione, oppure su errate o incomplete valutazioni effettuate *a monte* in sede di ispezione e partecipazione a operazioni di incameramento da parte di funzionari di DR.

Infine, si rileva un livello di rischio “medio” in relazione alle ipotesi di incameramenti operati prima della scadenza della concessione. Trattasi di rischi connessi all’insorgenza di possibili contenziosi da parte del privato concessionario del bene su cui si è anticipato l’incameramento, nonché connessi alla circostanza che tale operazione possa favorire o nascondere fenomeni corruttivi o comunque favoritismi non consentiti dalla legge nei confronti del privato.

d) Misure di prevenzione

Sulla scorta di quanto innanzi detto, sono state già adottate misure di prevenzione dirette a rafforzare l’attività di controllo e vigilanza in capo al Direttore Regionale su verbali di incameramento. Con le indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021 è stata segnalata la necessità che nei verbali delle riunioni delle Commissioni di incameramento, nei quali sono riportati anche i pareri rilasciati dai rappresentanti dell’Agenzia del demanio, nonché su verbali di incameramento, vi sia evidenza del controllo del Direttore Regionale (ad esempio un visto per presa visione).

In ultimo, al fine di arginare al massimo eventuali rischi di fenomeni corruttivi, si ritiene utile:

- che le DR attuino un sistema di turnazione al fine di evitare che le ispezioni demaniali nel medesimo ambito provinciale o comunale siano effettuate sempre da parte dello stesso soggetto (favorendo così turnazioni), in linea con quanto già previsto nelle linee guida per la programmazione dell’attività di vigilanza. Ciascuna Struttura Territoriale, nell’ambito delle relazioni periodiche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, darà conto delle misure adottate. Nel corso del 2023, sarà cura della Direzione Governo del Patrimonio rammentare

alle DR l'osservanza del principio di turnazione secondo quanto già previsto con le richiamate linee guida;

III) Procedimento di sdemanializzazione avente ad oggetto beni di demanio idrico

a) Introduzione

In relazione al procedimento di sdemanializzazione riferito ai beni ricadenti nel demanio idrico, si fa presente che trattasi di un procedimento complesso oltre che di natura plurisoggettiva che si può sintetizzare nelle seguenti fasi principali:

- i) a cura delle DR valutazione della necessità/opportunità di procedere alla sdemanializzazione del bene;
- ii) a cura delle DR svolgimento della relativa istruttoria, con l'acquisizione dei necessari pareri da parte dell'Organo idraulico/Consorzi di bonifica ed espletamento dei relativi sopralluoghi;
- iii) verifica a cura delle DR della regolarità edilizia ed urbanistica dei manufatti eventualmente insistenti sull'area ed in caso positivo, ai fini dell'acquisizione degli stessi allo Stato, redazione della relativa relazione tecnico-estimativa;
- iv) trasmissione a cura delle DR. a DGP della proposta di sdemanializzazione;
- v) verifica a cura di DGP della proposta in parola, che viene poi inoltrata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM oggi denominato Ministero della Transizione Ecologica);
- vi) detto Ministero cura la predisposizione dello schema di decreto, che viene inviato per la controfirma all'Agenzia del demanio;
- vii) svolgimento a cura della DGP delle verifiche formali e sostanziali della documentazione pervenuta e controfirma del decreto a cura del Direttore dell'Agenzia;
- viii) acquisita la controfirma dell'Agenzia del demanio, il decreto è poi inviato dal MATTM alla Corte dei Conti per la registrazione, operata la quale viene poi trasmesso per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale;
- ix) DGP verificata la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto comunica alle DR la conclusione del procedimento, allegando una copia autentica del decreto di sdemanializzazione per le successive operazioni di voltura e trascrizione e per l'assunzione nella consistenza del patrimonio dello Stato.

b) Fasi a rischio

Le fasi maggiormente esposte al rischio del verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi sono quelle di cui ai precedenti punti i), ii), iii), v) e vii), ovvero quelle fasi (punti i, ii e iii) in cui le DR sono chiamate ad operare la verifica preliminare sull'ammissibilità dell'istanza, ad eseguire la verifica formale e sostanziale dei pareri assunti dagli Organi competenti, ad effettuare i sopralluoghi ed a verificare la regolarità edilizia ed urbanistica dei manufatti eventualmente insistenti sull'area, nonché quelle fasi (punti v e vii) in cui DGP è chiamata a verificare sotto il profilo formale e sostanziale la documentazione inviata dalle DR ed il Direttore procede poi alla controfirma del decreto predisposto dal MATTM (oggi denominato Ministero della Transizione Ecologica).

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi innanzi dette sono: Concussione (art. 317 c.p.), Corruzione (art. 318 c.p.), Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.), Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), Rifiuto o omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), Truffa (Art. 640 c.p.); Traffico di influenze illecite (Art. 346 bis c.p.), Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.), Rifiuto di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), omessa denuncia di reato da parte di pubblico ufficiale (art.361 c.p.), omessa denuncia di reato da parte di un incaricato di pubblico servizio (art.362 c.p.),frode informatica (art.640 ter c.p.).

c) Livello di rischio

Quanto al livello di rischio nelle fasi di cui ai precedenti punti i, ii e iii), si ritiene che le aree in questione siano soggette ad un livello di rischio:

- "*medio*", connesso alla possibilità di acquisire pareri generici e/o carenti di motivazioni, che potrebbero non evidenziare criticità/anomalie sottese, non suscettibili di concreta ed efficace verifica da parte delle DR;
- "*alto*", discendente dalla possibilità di acquisizione di elementi e informazioni non pienamente rispondenti al reale ed attuale stato dei luoghi, ivi compreso lo svolgimento di verifiche incomplete, parziali e/o insufficienti circa la presenza di fabbricati in precedenza non rilevati, di eventuali irregolarità urbanistico/edilizie presso il competente Ente locale e degli assetti proprietari delle opere edificate;

- “*alto*”, connesso alla possibilità che le DR non operino, oppure operino una incompleta, parziale e/o sufficiente verifica della presenza di fabbricati in precedenza non rilevati, di eventuali irregolarità urbanistico/edilizie presso il competente Ente locale e degli assetti proprietari delle opere edificate;
- “*medio*”, discendente dalla possibilità che i favorevoli pareri resi dalle DR. siano carenti quanto alle motivazioni sottese agli stessi. Tanto potrebbe tradursi in una carente e/o insufficiente tutela degli assetti dominicali. Si ravvisa, altresì, la sussistenza del rischio di una possibile lesione degli interessi dominicali ascrivibile all'assenza del filtro di autonoma valutazione da parte della DR su pareri e accertamenti (eventualmente viziati) da parte degli Organi idraulici;
- “*medio*”, legato all'assenza di un efficace controllo sostanziale da parte della DGP ed all'incertezza normativa sugli effettivi poteri e compiti in capo alla stessa.

Un elemento di rischio che può accomunare tutte le fasi endoprocedimentali è dato dall'incertezza delle relative tempistiche, anche con riferimento alle previsioni nell'ambito della programmazione annuale delle DR e della D.G.

Infine, un rischio di livello “alto” è legato al mancato rispetto del termine di 90 giorni previsto dal regolamento (per la sottoscrizione dei decreti da parte del DIR).

d) Misure di prevenzione

Sulla scorta di quanto innanzi detto, sono state già adottate misure di prevenzione dirette a:

- sensibilizzare le DR ad una più incisiva azione di verifica e controllo sull'osservanza dei requisiti indicati da ultimo nelle indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021;
- sensibilizzare le DR allo svolgimento dell'attività istruttoria con la massima accortezza ed attenzione, verificando sia la presenza di rischio idrogeologico su Geoportale nazionale e siti web delle Autorità di bacino, che il rispetto delle eventuali prescrizioni degli organi idraulici;
- con la nota prot. n. 4217 del 7.3.2022 sono state fornite alle Direzioni Regionali le seguenti istruzioni operative:
 - nell'inviare i pareri / proposte di propria competenza, non mettano in copia le ditte richiedenti la sdemanializzazione, le quali non risultano titolari di alcun diritto sui

beni oggetto delle procedure di sclassifica, come già indicato con nota prot. n. 4706 del 15.2.2013,

- in tutti i pareri rilasciati (relativi alle istruttorie di sdemanializzazione di beni appartenenti al demanio pubblico dello Stato - ramo idrico, bonifica e marittimo) venga sempre inserita la seguente dicitura “*trattasi di atto endoprocedimentale*”;

In ultimo, al fine di arginare al massimo eventuali rischi di fenomeni corruttivi, si ritiene utile:

- - che le DR attuino un sistema di turnazione al fine di evitare che le ispezioni demaniali nel medesimo ambito provinciale o comunale siano effettuate sempre da parte dello stesso soggetto (favorendo così turnazioni), in linea con quanto già previsto nelle linee guida per la programmazione dell'attività di vigilanza. Ciascuna Struttura Territoriale, nell'ambito delle relazioni periodiche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, darà conto delle misure adottate. Nel corso del 2023, sarà cura della Direzione Governo del Patrimonio rammentare alle DR l'osservanza del principio di turnazione secondo quanto già previsto nelle richiamate linee guida;
- mantenere la funzione di controllo e vigilanza in capo alla D.G. sulla presenza dei requisiti formali e sostanziali per le proposte al competente Ministero e la successiva sottoscrizione dei decreti.

C. VENDITA IMMOBILI DI PROPRIETÀ DELLO STATO (TRATTATIVA PRIVATA - ASTA PUBBLICA)

Un particolare approfondimento è stato svolto con il supporto della Direzione Governo del Patrimonio (DGP) dell'Agenzia del demanio per quanto attiene il procedimento c.d. di *“vendita operato mediante trattativa privata o mediante asta pubblica”*, avente ad oggetto l'alienazione di immobili di proprietà dello Stato in gestione all'Agenzia del demanio sulla base di piani annuali di vendita dalla stessa predisposti.

Tanto perché proprio in talune fasi di questo si possono registrare ipotesi di corruzione o più genericamente, di cattiva amministrazione, di entità più o meno rilevante.

L'analisi espletata muove, infatti, dall'esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ad ogni dipendente dell'Agenzia chiamato ad operare in tale settore condividendo i rischi a cui ogni attività può essere potenzialmente esposta, onde prevenire l'insorgenza di fenomeni corruttivi.

Procedimento di vendita

a) Introduzione

Il procedimento c.d. di *“vendita operato mediante trattativa privata o mediante asta pubblica”* è un procedimento complesso ed articolato, ad esito del quale si perviene alla stipula di un atto di compravendita.

L'intero processo è in capo alle Direzioni Territoriali, mentre DGP svolge funzioni di indirizzo e supporto.

In relazione a tale procedimento vengono in rilievo in particolare le disposizioni recate in materia dal R.D. 2440/23, dal R.D. 827/24, dall'art. 1¹⁵, commi 433, 436, 437 e 438 della

¹⁵ art. 1 della Legge 311/2004

“433. Nell'ambito delle attività volte al riordino, alla razionalizzazione e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'Agenzia del demanio è autorizzata, con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, a vendere a trattativa privata, anche in blocco, le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi nonché i diritti reali su immobili, dei quali lo Stato è proprietario ovvero comunque è titolare. Il prezzo di vendita è stabilito secondo criteri e valori di mercato, tenuto conto della particolare condizione giuridica dei beni e dei diritti. Il perfezionamento della vendita determina il venire meno dell'uso governativo, delle concessioni in essere nonché di ogni altro eventuale diritto spettante a terzi in caso di cessione....”

436. Nel rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa e delle procedure disciplinate dall' articolo 14-bis, comma 3, lettera f), del [decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#), l'Agenzia del demanio può alienare beni immobili di proprietà dello Stato, singolarmente o in blocco: a) mediante trattativa privata, se di valore unitario o complessivo non superiore ad euro 400.000; b) mediante asta pubblica ovvero invito pubblico ad offrire, se di valore unitario o complessivo superiore ad euro 400.000, e, qualora non aggiudicati, mediante trattativa privata. L'Agenzia del demanio, con propri provvedimenti dirigenziali, provvede a disciplinare le modalità delle procedure telematiche concorsuali di vendita. Alle forme di pubblicità si provvede con la pubblicazione su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due quotidiani a maggiore diffusione locale, nonché sul sito internet dell'Agenzia del demanio. Le spese relative alla pubblicità delle procedure concorsuali sono poste a carico dello Stato. L'aggiudicazione avviene, nelle procedure concorsuali, a favore dell'offerta più alta rispetto al prezzo di base ovvero, nelle procedure ad offerta libera, a favore dell'offerta migliore, previa valutazione della sua convenienza economica da parte dell'Agenzia del demanio sulla base dei valori indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento e avuto riguardo alla tipologia di immobile

legge 311/2004, nonché quelle dettate dall'art. 3, comma 109¹⁶, della legge 662/1996 (in caso di immobili residenziali) e quelle di cui al d.lgs. 42/2004.

Detto procedimento si può sintetizzare nelle seguenti fasi principali. In particolare, una prima fase che possiamo definire come “preliminare all'attivazione delle iniziative”, che si sostanzia:

i.a) nello svolgimento delle attività di *due diligence* a cura delle DR ossia:

1. nella raccolta ed analisi delle informazioni disponibili sugli immobili da destinare ad iniziative di vendita;
2. nell'eventuale redazione di relazioni tecnico-estimative;
3. nella produzione dei certificati propedeutici alla vendita dell'immobile;

i.b) nella formazione e consolidamento del piano delle vendite, ossia:

1. nella predisposizione da parte delle DR del Piano Vendite attraverso il caricamento puntuale dei beni da alienare nel modulo “Analisi di fattibilità” di PCO, indicando per ciascuno il valore stimato o, qualora la stima non sia stata ancora effettuata, il valore inventariale;

e all'andamento del mercato. In caso di procedura ad offerta libera, l'Agenzia del demanio può riservarsi di non procedere all'aggiudicazione degli immobili.

437. Per le alienazioni di cui al comma 436 è riconosciuto in favore delle regioni e degli enti locali territoriali, sul cui territorio insistono gli immobili in vendita, il diritto di opzione all'acquisto entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della determinazione a vendere comunicata dall'Agenzia del demanio prima dell'avvio delle procedure. In caso di vendita con procedure ad offerta libera, spetta in via prioritaria alle regioni e agli enti locali territoriali il diritto di prelazione all'acquisto, da esercitare nel corso della procedura di vendita.

438. Relativamente agli immobili di cui al comma 436 è fatto salvo il diritto di prelazione in favore dei concessionari, dei conduttori nonché dei soggetti che si trovano comunque nel godimento dell'immobile oggetto di alienazione, a condizione che gli stessi abbiano soddisfatto tutti i crediti richiesti dall'amministrazione competente.”

¹⁶ Art.3, comma 109, della legge 662/1996 “109. Le amministrazioni pubbliche che non rispondono alla [legge 24 dicembre 1993, n. 560](#), la Concessionaria servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP) e le società derivanti da processi di privatizzazione nelle quali, direttamente o indirettamente, la partecipazione pubblica è uguale o superiore al 30 per cento del capitale espresso in azioni ordinarie, procedono alla dismissione del loro patrimonio immobiliare con le seguenti modalità:

a) è garantito, nel caso di vendita frazionata e in blocco, anche a cooperative di abitazione di cui siano soci gli inquilini, il diritto di prelazione ai titolari dei contratti di locazione in corso ovvero di contratti scaduti e non ancora rinnovati purché si trovino nella detenzione dell'immobile, e ai loro familiari conviventi, sempre che siano in regola con i pagamenti al momento della presentazione della domanda di acquisto;

b) è garantito il rinnovo del contratto di locazione, secondo le norme vigenti, agli inquilini titolari di reddito familiare complessivo inferiore ai limiti di decadenza previsti per la permanenza negli alloggi di edilizia popolare. Per famiglie di conduttori composte da ultrasessantacinquenni o con componenti portatori di handicap, tale limite è aumentato del venti per cento;

c)...

d) per la determinazione del prezzo di vendita degli alloggi è preso a riferimento il prezzo di mercato degli alloggi liberi diminuito del trenta per cento fatta salva la possibilità, in caso di difforme valutazione, di ricorrere ad una stima dell'Ufficio tecnico erariale;

e) i soggetti alienanti di cui al presente comma, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative degli inquilini, disciplinano le modalità di presentazione delle domande di acquisto per gli immobili posti in vendita e di accesso ad eventuali mutui agevolati;

f) il 10 per cento del ricavato della dismissione degli immobili appartenenti alle amministrazioni statali è versato su un apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata; il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio;

f-bis) gli alloggi in edifici di pregio sono definiti con circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Si considerano comunque di pregio gli immobili che sorgono in zone nelle quali il valore unitario medio di mercato degli immobili è superiore del 70 per cento rispetto al valore di mercato medio rilevato nell'intero territorio comunale. Tali alloggi sono offerti in vendita ai titolari di contratti di locazione in corso ovvero di contratti scaduti non ancora rinnovati purché si trovino nella detenzione dell'immobile, e ai loro familiari conviventi, in regola con i pagamenti al momento della presentazione della domanda di acquisto, ad un prezzo di vendita pari al prezzo di mercato degli alloggi liberi, con le modalità di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma. All'offerta degli immobili si provvede mediante lettera raccomandata, con avviso di ricevimento, recante indicazione del prezzo di vendita dell'alloggio, inviata dall'ente proprietario ai soggetti di cui alla lettera a). Entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della lettera raccomandata i soggetti presentano domanda di acquisto per gli alloggi offerti. Decorso inutilmente tale termine gli immobili sono posti in vendita con asta pubblica al migliore offerente”.

2. nella definizione da parte delle DR dell'impianto di vendita con riferimento al portafoglio immobiliare (ad esempio tipologia delle iniziative, modalità di cessione, tempistiche, benefici attesi etc.);

3. nella verifica e consolidamento dei piani operativi e quindi anche del piano delle vendite da parte della Direzione Pianificazione Strategica, Controllo e Amministrazione con la collaborazione di DGP;

i.c) nella cura da parte delle DR delle informative anche verso gli Enti Territoriali relativamente al piano delle vendite;

i.d) nel monitoraggio del piano in parola a cura della Direzione Pianificazione Strategica, Controllo e Amministrazione con la collaborazione di DGP, con l'espletamento di verifiche periodiche del raggiungimento degli obiettivi di vendita previsti dal piano, l'analisi delle cause che determinano l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati e la revisione periodica del piano sulla base dei risultati raggiunti/da raggiungere.

Nel procedimento in parola si rinviene poi una seconda fase (ii), il cui contenuto, così come gli ulteriori sviluppi del procedimento, dipendono dalla sussistenza o meno dei presupposti per poter procedere alla trattativa privata oppure all'asta pubblica.

Nelle fattispecie per le quali la norma prevede la trattativa privata in forma diretta agli aventi diritto le DR provvedono alla predisposizione e all'invio della lettera attraverso cui si informano gli aventi diritto che l'Agenzia intende procedere alla vendita del bene. Laddove vi sia un riscontro positivo da parte degli aventi diritto il procedimento è portato a definizione con la stipula del contratto di compravendita.

Nel caso di alienazioni aventi ad oggetto immobili con valore unitario o complessivo non superiore ad € 400.000 il Legislatore prevede che si possa procedere con la trattativa privata ed in tal caso il procedimento di cui si discute prosegue con la predisposizione e l'invio, a cura delle DR, della lettera con cui l'Agenzia comunica la determinazione a vendere agli enti territoriali per consentire l'esercizio da parte di questi ultimi del diritto di opzione; laddove vi sia un riscontro positivo da parte degli aventi diritto il procedimento è portato a definizione con la stipula del contratto di compravendita (v).

Laddove il processo non giunga a definizione secondo le modalità innanzi dette, vi è poi una successiva fase che potremmo definire di "*gestione dell'evidenza pubblica mediante avviso di vendita*" (iii) che si sostanzia nella predisposizione dell'avviso di vendita e la cura di tutti gli adempimenti legati alla pubblicazione del medesimo.

Si procede poi con l'“*espletamento della gara*” (iv), che si articola nei seguenti momenti:

iv.a) nomina, a cura del Direttore Regionale, della Commissione;

iv.b) valutazione, a cura della Commissione, delle offerte e individuazione dell'aggiudicatario;

iv.c) redazione del verbale di aggiudicazione a cura del Presidente della Commissione;

iv.d) verifica delle prelezioni.

A tale fase, fa poi seguito il momento conclusivo del procedimento costituito dalla “*stipula dell'atto*”, che si sostanzia:

v.a) nella firma del contratto di compravendita e nell'approvazione del medesimo;

v.b) nella registrazione e nella trascrizione dell'atto;

v.c) nello svolgimento delle operazioni aggiornamento del sistema AdDRESS¹⁷.

Viceversa, nella circostanza in cui gli immobili oggetto di vendita abbiano un valore unitario o complessivo superiore a € 400.000 il Legislatore prevede che si possa procedere con asta pubblica. In presenza di tali presupposti il procedimento di vendita di cui si discute prosegue con:

ii.a) l'invio agli Enti Territoriali dell'informativa finalizzata a consentire agli stessi l'esercizio del diritto di opzione;

ii.b) la predisposizione a cura delle DR degli elenchi degli immobili da porre in vendita;

iii.c) la predisposizione e pubblicazione dei bandi da parte delle DR.

Quanto alla fase successiva, che possiamo definire di “*espletamento della gara*” (iv), questa si articola nei seguenti momenti:

iv.a) nomina, a cura del Direttore Regionale, della Commissione;

iv.b) supporto agli utenti per la partecipazione alle procedure di asta pubblica;

iv.c) valutazione, a cura della Commissione, delle offerte e individuazione dell'aggiudicatario;

iv.d) redazione del verbale di aggiudicazione a cura del Presidente della Commissione o dell'Ufficiale Rogante;

iv.e) verifica delle prelezioni.

¹⁷ ADDRESS RealEstate System Search è la banca dati immobiliare attraverso la quale l'Agenzia del demanio cataloga e gestisce i beni dello Stato appartenenti al patrimonio disponibile e indisponibile e al demanio storico artistico. È, inoltre, lo strumento attraverso il quale avviene la comunicazione telematica con la Ragioneria Generale dello Stato per la predisposizione del Conto Generale del Patrimonio.

Il procedimento in parola si conclude poi con la fase che potremmo definire di “*stipula dell’atto*” (v), che si articola in modo sostanzialmente analogo a quella conclusiva del procedimento condotto con il meccanismo della trattativa privata.

b) Fasi a rischio

Sono molte le fasi del procedimento in parola esposte al rischio del verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi.

Nello specifico si fa riferimento ai momenti ricadenti nella fase c.d. *preliminare all’attivazione delle iniziative*”, contrassegnati con i punti i.a) ed i.b) di cui al presente documento.

Parimenti esposte al rischio sono poi tutti i momenti che compongono sia la fase c.d. di “*espletamento della gara*” e sia quella c.d. di “*stipula del contratto*”, tanto nell’ambito delle vendite operate a trattativa privata, tanto nell’ambito di quelle operata mediante asta pubblica.

In particolare le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi innanzi dette sono: Concussione (art. 317 c.p.), Corruzione (art. 318 c.p.), Corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319 c.p.), Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.); Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), Abuso d’ufficio (art. 323 c.p.), Rivelazione di segreti di ufficio (326 c.p.), Rifiuto o omissione di atti d’ufficio (art. 328 c.p.), Truffa (Art. 640 c.p.), Traffico di influenze illecite (Art. 346 bis c.p.), Turbata libertà degli incanti (Art. 353 c.p.), Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis. c.p.), Astensione dagli incanti (Art. 354 c.p.), Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio (Art. 362 c.p.) Frode informatica (Art. 640 ter c.p.).

c) Livello di rischio

In relazione ai livelli di rischio connessi alla fase c.d. “*preliminare all’attivazione delle iniziative*” si ritiene che vi sia un rischio:

- “*alto*”, connesso al momento della raccolta e delle analisi delle informazioni disponibili sugli immobili da destinare alle iniziative di vendita ed insito nella possibilità che siano acquisite informazioni errate, incomplete o generiche sui beni da inserire nel Piano Vendite con particolare riferimento allo stato ed alla situazione occupazionale dei beni;

- “*alto*”, legato al momento dell’eventuale redazione delle relazioni tecnico-estimative ed insito nella possibilità che vengano redatte in difetto delle informazioni necessarie afferenti lo stato e la situazione occupazionale del bene. In tale fase peraltro è ravvisabile anche un rischio “*alto*” ascrivibile alla possibilità che si possano travalicare gli ordinari contatti tra i potenziali acquirenti del bene posto in vendita e il tecnico valutatore;
- “*alto*”, legato alla possibilità che i certificati/documenti riferiti ai cespiti da porre in vendita e suscettibili di incedere negativamente sul buon esito della stessa non siano utilmente acquisiti, sia in termini di tempistica, che di contenuti.

Parimenti esposti a rischi sono poi i momenti ricadenti nella fase c.d. di “*espletamento della gara*” (riferita sia alle vendite a trattativa privata con pubblicazione di avviso, sia a quelle mediante asta pubblica), ove è ravvisabile un livello di rischio:

- “*medio*”, ascrivibile alla possibilità che la Commissione di gara subisca condizionamenti esterni; rischio suscettibile di aumento laddove le operazioni di gara vengano conferite allo stesso soggetto, per lunghi archi temporali;
- “*alto*”, legato alla possibilità che tra la pubblicazione dell’avviso di vendita e la scadenza del termine per la presentazione delle relative offerte: a) funzionari dell’Agenzia siano indotti o condizionati a rilasciare informazioni che possano ledere il principio di segretezza delle offerte; b) più concorrenti possano accordarsi nel presentare l’offerta così da turbare il regolare svolgimento della gara;
- “*alto*”, connesso a possibili condizionamenti che possono essere azionati nei confronti di componenti della Commissione di gara all’atto dell’apertura delle buste;
- “*alto*”, legato all’inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell’Amministrazione per verificare circostanze rilevanti ai fini della stipula (ad esempio la pendenza di procedimenti penali per reati gravi contro la P.A.), incidenti su valutazioni di moralità dell’offerente (ciò anche a causa della mancanza di una banca dati unitaria su tutto il territorio nazionale delle Procure su pendenza di procedimenti penali che consenta all’Amministrazione di accertare tali circostanze anche al di fuori della Procura di residenza dell’offerente);
- “*alto*”, riconducibile alla possibilità che, dopo l’aggiudicazione provvisoria ed a ridosso della stipula dell’atto, funzionari dell’Agenzia o membri della Commissione subiscano condizionamenti o pressioni da parte di controinteressati alla stessa aggiudicazione provvisoria;

- “*alto*”, riconducibile alla possibilità che in sede di verifica della sussistenza dei requisiti per l’esercizio del diritto di prelazione siano azionati da soggetti interessati al riconoscimento di detto diritto condizionamenti o pressioni.

Quanto, poi, al livello di rischio individuabile nella fase conclusiva del procedimento, ovvero quella di “*stipula del contratto*”, si ravvisa un rischio:

- “*basso*”, legato all’eventuale mancato tempestivo controllo/rilievo *ex post* di possibili difformità/irregolarità/omissioni poste in essere in tale fase, nella circostanza in cui a stipulare l’atto sia direttamente il Direttore Regionale (preposto all’approvazione dell’atto stesso, in quanto organo gerarchicamente superiore) e non, invece, un funzionario all’uopo delegato dallo stesso Direttore Regionale;
- “*medio*”, riconducibile a possibili condizionamenti suscettibili di verificarsi laddove si procede ai rogiti per lunghi periodi con il medesimo Notaio.

d) Misure di prevenzione

Sulla scorta di quanto innanzi detto, occorre prevedere:

- anche per quanto riguarda le vendite a trattativa diretta agli aventi diritto, la sottoscrizione da parte dell’acquirente al momento di accettazione della proposta di acquisto, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 e ss.mm.ii., relativa alla propria situazione giuridica e al possesso dei requisiti necessari a contrarre con la PA, la cui veridicità sarà verificata dalla DR prima di procedere alla stipula;
- nell’ambito delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo in capo alla D.G., controlli *ex post*, verosimilmente “*a campione*”: a) sull’acquisizione dei certificati di destinazione urbanistica (CDU) e su ogni altra documentazione suscettibile di incidere sulla regolarità della vendita; b) sulle locazioni stipulate e sulla riscossione dei canoni pregressi, nei periodi ravvicinati alla messa in vendita dei beni;
- misure di turnazione: a) dei tecnici valutatori nell’ambito della stessa provincia; b) dei membri della commissione di gara. A tal riguardo, ciascuna Struttura Territoriale, nell’ambito delle relazioni periodiche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, darà conto delle misure adottate. Nel corso del 2023, sarà cura della Direzione Governo del Patrimonio rammentare alle DR l’osservanza di quanto già previsto nelle linee guida Vendita dei beni immobili di proprietà dello Stato sulla turnazione del personale che svolge i sopralluoghi e

redige le relazioni estimative, nonché della turnazione dei componenti delle commissioni di gara; una revisione delle linee guida e dei format dei bandi volta a chiarire gli aspetti connessi al possesso dei requisiti soggettivi in capo all'offerente nonché ad implementare le clausole già previste a garanzia dell'imparzialità della procedura.

D. LOCAZIONI E CONCESSIONI A CANONE ORDINARIO O AGEVOLATO

Un particolare approfondimento è stato svolto con il supporto della Direzione Governo del Patrimonio (DGP) dell'Agenzia del demanio per quanto attiene il procedimento riferito alle locazioni ed alle concessioni a canone agevolato e a canone ordinario.

Tanto perché proprio in talune fasi di questo si possono registrare ipotesi di corruzione o più genericamente, di cattiva amministrazione, di entità più o meno rilevante.

L'analisi espletata muove, infatti, dall'esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ad ogni dipendente dell'Agenzia chiamato ad operare in tale settore condividendo i rischi a cui ogni attività può essere potenzialmente esposta, onde prevenire l'insorgenza di fenomeni corruttivi.

Procedimento locazioni e concessioni a canone ordinario o agevolato in generale

Il procedimento c.d. "*locazioni e concessioni*" è un procedimento amministrativo ad esito del quale si perviene alla stipula di un atto di locazione o di concessione avente ad oggetto rispettivamente beni del patrimonio dello Stato o beni facenti parte del Demanio Storico Artistico in gestione all'Agenzia del Demanio.

Tale procedimento che può prevedere il pagamento di un canone ordinario o agevolato, nei casi espressamente previsti dalla legge, da parte dei concessionari/conduuttori, mira:

- nella prima ipotesi alla messa a reddito dei beni immobili statali mediante il versamento di un canone rispondente a criteri di libero mercato o determinato sulla base di disposizioni di legge, mediante procedure ad evidenza pubblica o, nei residuali casi previsti dalla normativa vigente, mediante trattative private;
- nella seconda ipotesi a locare o concedere un bene immobile ad un canone agevolato per il perseguimento di finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale (art. 11¹⁸ DPR n. 296/2005).

¹⁸ Art. 11 del DPR n. 296/2005 - "1. I beni immobili dello Stato di cui all'articolo 9 possono essere dati in concessione ovvero in locazione a canone agevolato per finalità di interesse pubblico connesse all'effettiva rilevanza degli scopi sociali perseguiti in funzione e nel rispetto delle esigenze primarie della collettività e in ragione dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti, a fronte dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, in favore dei seguenti soggetti:

a) ...

b) gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base delle intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione;

c) gli enti parco nazionali di cui all' articolo [4, comma 8](#), della [legge 23 dicembre 1999, n. 488](#);

d) la Croce Rossa Italiana;

e) le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all' articolo [10, commi 1, 8 e 9](#), del [decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460](#), e le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale previsto dall' articolo [7, commi 1 e 2](#), della [legge 7 dicembre 2000, n. 383](#);

f) le istituzioni a carattere internazionalistico sottoposte alla vigilanza del Ministero degli affari esteri, di cui alla tabella allegata alla [legge 28 dicembre 1982, n. 948](#) ;

In relazione a tali procedimenti vengono in rilievo in particolare le disposizioni recate in materia dal R.D. 2440/23, dal R.D. 827/24, dal D.P.R. 13.09.2005, n. 296, dal D.Lgs. 42/04 (per i casi di beni appartenenti al demanio storico-artistico), dagli articoli 1571 e seguenti del c.c., dalla Legge 392/78 per i casi di locazione ad uso diverso dall'abitativo, dalla Legge 431/98 per i casi di locazione ad uso abitativo e dal D.Lgs. n. 117 del 03.07.2017 (Codice del Terzo Settore).

I) Procedimento locazioni e concessioni a canone ordinario

a) Introduzione

In relazione a tale procedimento, la competenza è strutturata essenzialmente a livello delle Direzioni Territoriali.

Tale procedimento, che si atteggia in modo complesso ed articolato, si può sintetizzare nelle seguenti fasi principali. In particolare, una prima fase che possiamo definire di "*istruttoria della pratica*", che si sostanzia:

- i.a) nell'esame o delle istanze di locazione/concessione avanzate dai soggetti interessati o di quelle di regolarizzazione avanzate dagli occupanti oppure di quelle di rinnovo;
- i.b) nell'acquisizione del parere favorevole della Soprintendenza in caso si tratti di beni del Demanio Artistico Storico ovvero immobili con più di 70 anni;
- i.c) nell'esperimento del sopralluogo e nella redazione della relazione tecnico-estimativa recante il valore del canone di mercato;
- i.d) in caso di richiesta di rinnovo, nella verifica delle condizioni di cui all'art. 2¹⁹, comma 4 e art. 13, comma 1²⁰, del DPR 296/2005;

g) le istituzioni, le fondazioni e le associazioni non aventi scopo di lucro, anche combattentistiche e d'arma, le quali:

1) (Non ammesso al visto della Corte dei conti) ¹⁵

2) perseguono in ambito nazionale fini di rilevante interesse nel campo della cultura, dell'ambiente, della sicurezza pubblica, della salute e della ricerca;

3) svolgono la propria attività sulla base di programmi di durata almeno triennale;

4) utilizzano i beni di proprietà statale perseguendo, ove compatibili con i propri scopi, l'ottimizzazione e la valorizzazione dei medesimi, garantendo altresì la effettiva fruibilità degli stessi da parte della collettività."

¹⁹ Art.2, comma 4, del DPR 296/2005 - "4. Le concessioni e le locazioni possono essere rinnovate per lo stesso termine di durata originariamente stabilito, in favore del soggetto concessionario o locatario, previa rideterminazione del canone e verifica:

a) del comportamento tenuto dall'utilizzatore, quanto ad esatto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi incluso quello del regolare pagamento del canone, nonché l'effettuazione delle opere di manutenzione previste;

b) dell'inesistenza di domande di altri soggetti pubblici o privati interessati alla concessione;

c) della possibilità concreta di una più proficua valorizzazione dell'immobile."

²⁰ Art.13, comma 1, del DPR 296/2005 - "1. Le disposizioni del presente regolamento si applicano agli atti di concessione ovvero ai contratti di locazione a titolo agevolato perfezionati successivamente alla sua data di entrata in vigore; gli atti di concessione e i contratti di locazione perfezionati anteriormente alla predetta data conservano validità fino alla loro scadenza e restano regolati dalle norme vigenti prima della data di entrata in vigore del presente regolamento. I concessionari ed i conduttori possono comunque chiedere, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento, il rinnovo dell'atto di concessione o locazione a canone ordinario commisurato ai prezzi praticati in regime di libero mercato."

i.e) nel caso di trattativa privata, nella verifica delle condizioni di cui all'art. 2²¹, comma 3, del DPR 296/05.

Una seconda fase, il cui contenuto, così come gli ulteriori sviluppi del procedimento, dipendono dagli esiti emersi dall'istruttoria della pratica con particolare riferimento ai precedenti punti i.d) (ovvero in caso di formulazione di una istanza di rinnovo) ed i.e) (ovvero nel caso di positivo o negativo riscontro dei presupposti per poter procedere alla trattativa privata).

Nel primo caso, infatti, le DR. procederanno alla rideterminazione del canone ed alla predisposizione della documentazione contrattuale nonché, come previsto dal citato art. 2, comma 4, a verificare l'inesistenza di domande di altri soggetti pubblici o privati interessati alla locazione / concessione. A tale riguardo, le DR dovranno dare pubblicità sul sito internet dell'Agenzia del proprio intendimento di formalizzare l'uso del bene attraverso la stipula di un contratto di locazione/atto di concessione. Qualora ad esito della pubblicazione del predetto avviso non siano pervenute manifestazioni di interesse, il relativo procedimento si definirà con l'ulteriore fase del rinnovo del contratto/concessione. In caso contrario, le DR procederanno ad indire un bando di gara.

Nell'ipotesi, invece, in cui siano stati ravvisati i presupposti per poter procedere alla trattativa privata le DR provvederanno alla predisposizione ed all'invio della lettera attraverso la quale vengono informati gli aventi diritto che l'Agenzia intende procedere alla locazione/concessione di un bene.

Viceversa (ovvero nella circostanza in cui non siano stati ravvisati i presupposti per poter procedere alla trattativa privata) le DR dovranno procedere all'avvio della procedura di gara attraverso la predisposizione del bando e della relativa documentazione, che andranno pubblicati con le modalità previste dalla normativa di riferimento.

Quanto alla fase successiva, che possiamo definire di "*espletamento della gara*", questa si articola nei seguenti momenti:

- nomina, a cura del Direttore Regionale, della Commissione;
- valutazione, a cura della Commissione, delle offerte e individuazione dell'aggiudicatario;

²¹ Art.2, comma 3, del DPR 296/2005 – "3. Si procede a trattativa privata, quando:

a) è andata deserta la procedura ad evidenza pubblica mediante pubblico incanto;

b) in ragione della tipologia e delle caratteristiche del bene immobile, il canone complessivo della concessione e della locazione non supera euro 50.000;

c) un soggetto già concessionario o locatario di un bene immobile di proprietà dello Stato chiede l'affidamento in concessione o in locazione di un altro bene immobile costituente pertinenza del bene già locato o dato in concessione ovvero confinante con quest'ultimo. La superficie del bene immobile confinante da concedere o da locare non può essere superiore al venti per cento della superficie totale originariamente concessa o locata;

d) nei casi di rinnovo dell'atto di concessione o locazione di cui all'articolo 13, comma 1 del presente regolamento."

- redazione del verbale di aggiudicazione a cura del Presidente della Commissione o dell'Ufficiale Rogante.

Tale procedimento giunge poi a definizione con la stipula del contratto o con il rilascio della concessione, a cura del Direttore Regionale (per importi \leq 5 milioni di euro) o del Direttore dell'Agenzia (per importi $>$ 5 milioni euro), la registrazione del medesimo, la denuncia alla Questura (nei casi previsti dall'art. 222 del D.L. 79/2012) e la trascrizione per i casi di durata superiore a 9 anni.

Le DR procederanno altresì ad aggiornare il sistema *AdDRESS*, anche ai fini delle comunicazioni alla RGS, nonché alla pubblicazione del procedimento nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito Internet.

b) Fasi a rischio

Sono molte le fasi del procedimento in parola esposte al rischio del verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi.

Nello specifico si fa riferimento ai momenti ricadenti nella fase c.d. "*di istruttoria della pratica*", contrassegnati con i punti i.a), i.c), i.d) ed i.e) di cui al presente documento.

Parimenti esposti a rischi sono poi i momenti in cui:

ii.a) in sede di rinnovo, si procede alla rideterminazione del canone ed alla predisposizione della documentazione contrattuale;

ii.b) nell'ipotesi di trattativa privata, si procede alla predisposizione ed all'invio della lettera attraverso la quale vengono informati gli aventi diritto che l'Agenzia intende procedere alla locazione/concessione di un bene;

ii.c) nell'ipotesi di gara, si procede alla:

ii.c.1) predisposizione del bando e della relativa documentazione;

²² Art. 2 del d.l. 79/2012 - "1. La registrazione dei contratti di locazione e dei contratti di comodato di fabbricato o di porzioni di esso, soggetti all'obbligo di registrazione in termine fisso, ai sensi del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, assorbe l'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

2. L'Agenzia delle entrate, sulla base di apposite intese con il Ministero dell'interno, individua, nel quadro delle informazioni acquisite per la registrazione nel sistema informativo dei contratti di cui al comma 1, nonché dei contratti di trasferimento aventi ad oggetto immobili o comunque diritti immobiliari di cui all'articolo 5, commi 1, lettera d), e 4 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, quelle rilevanti ai fini di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 59 del 1978, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 1978, e le trasmette in via telematica, al Ministero dell'interno.

3. Nel caso in cui venga concesso il godimento del fabbricato o di porzione di esso sulla base di un contratto, anche verbale, non soggetto a registrazione in termine fisso, l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, può essere assolto anche attraverso l'invio di un modello informatico approvato con decreto del Ministero dell'interno, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, che ne stabilisce altresì le modalità di trasmissione.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano per la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza, di cui all'articolo 7 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la quale resta fermo quanto ivi previsto. Con il decreto di cui al comma 3 sono definite le modalità di trasmissione della predetta comunicazione anche attraverso l'utilizzo di un modello informatico approvato con il medesimo decreto.

5. L'articolo 3, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, è soppresso. Al medesimo articolo 3, comma 6, primo periodo, le parole: «ai commi da 1 a 5» sono sostituite dalle seguenti: «ai commi 1, 2, 4 e 5». ..."

ii.c.2) nomina della Commissione;

iii.c.3) valutazione delle offerte e all'individuazione dell'aggiudicatario;

ii.c.4) redazione del verbale di aggiudicazione.

Si fa presente, infine, che anche la fase conclusiva del procedimento, ovvero quella che si sostanzia nella stipula/rinnovo dell'atto, è esposta ai rischi di cui si discute.

In particolare le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi innanzi dette sono: Concussione (art. 317 c.p.), Corruzione (art. 318 c.p.), Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.); Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), Rivelazione di segreti di ufficio (326 c.p.), Rifiuto o omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), Truffa (Art. 640 c.p.), Traffico di influenze illecite (Art. 346 bis c.p.), Turbata libertà degli incanti (Art. 353 c.p.), Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis. c.p.), Astensione dagli incanti (Art. 354 c.p.), Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio (Art. 362 c.p.) Frode informatica (Art. 640 ter c.p.).

c) Livello di rischio

In relazione ai livelli di rischio connessi alle fasi di cui ai precedenti punti i.a), i.c), i.d) ed i.e) del presente documento si ritiene che vi sia un rischio:

- "*medio*", legato alla circostanza che a fronte dell'istanza di concessione/locazione/regolarizzazione vengano omesse le necessarie valutazioni preliminari, riguardanti i requisiti dell'istante, lo stato del bene oggetto di istanza, ecc.;
- "*medio*", sia connesso al fatto che si possano travalicare gli ordinari contatti tra il tecnico valutatore e l'istante (occupante), sia legato alla circostanza che nella relazione tecnico-estimativa vengano omesse informazioni rilevanti ai fini della determinazione del canone;
- "*alto*", sia connesso al fatto che nell'ambito delle verifiche di cui ai precedenti punti i.d) ed i.e) possano essere alterati o travisati i presupposti e le situazioni di fatto, rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa di riferimento, sia legato alla circostanza che possano verificarsi sul territorio nazionale casi di disparità di trattamento tra occupanti in fase di rinnovo o trattativa privata.

Quanto al livello di rischio legato alla fase di cui al precedente punto ii.a), ovvero quello connesso al momento della rideterminazione del canone in sede di rinnovo dell'atto, trattasi di un rischio "*basso*".

Un rischio di livello “*medio*” è ravvisabile, invece, in sede di gestione della trattativa privata ed è legato alla possibilità che si ometta lo svolgimento dei dovuti controlli e delle necessarie verifiche sul possesso dei requisiti di idoneità in capo agli aventi diritto.

Quanto, poi, al livello di rischio individuabile nella fase di stipula del contratto o di rilascio della concessione, ad esito della trattativa privata, oppure nei casi di rinnovo dell’atto, trattasi di un rischio “*alto*” che è ascrivibile al fatto che possano essere omesse le verifiche sul possesso dei requisiti, non richiedendosi la documentazione a tal fine necessaria (ad es.: la capacità a contrarre con la PA).

In merito, poi, al rischio ravvisabile nell’ipotesi in cui si proceda a bandire la gara, si individua un livello di rischio:

- “*medio*”, legato al fatto che non siano stati verificati ed acquisiti i certificati necessari e suscettibili di incidere negativamente sul buon esito della procedura (ad esempio: mancata acquisizione certificato di destinazione urbanistica - CDU);
- “*medio*”, ascrivibile alla possibilità che la Commissione di gara subisca condizionamenti esterni; rischio suscettibile di aumento laddove le operazioni di gara vengano conferite allo stesso soggetto, per lunghi archi temporali;
- “*alto*”, legato alla possibilità che tra la pubblicazione dell’avviso di locazione/concessione e la scadenza del termine per la presentazione delle relative offerte: a) funzionari dell’Agenzia siano indotti o condizionati a rilasciare informazioni che possano ledere il principio di segretezza delle offerte; b) più concorrenti possano accordarsi nel presentare l’offerta così da turbare il regolare svolgimento della gara;
- “*alto*”, legato all’assenza, in sede di verifiche preliminari alla stipula dell’atto, di accertamenti in merito al possesso dei requisiti di idoneità dell’aggiudicatario (con particolare riferimento all’assenza di condanne penali), nonché all’inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell’amministrazione per verificare circostanze rilevanti ai fini della stipula (la pendenza di procedimenti penali per reati gravi contro la P.A.), che possono incidere su valutazioni di moralità dell’offerente (ciò anche a causa della mancanza di una banca dati unitaria su tutto il territorio nazionale delle Procure su pendenza di procedimenti penali che consenta all’Amministrazione di accertare tali circostanze anche al di fuori della Procura di residenza dell’offerente);
- “*alto*”, riconducibile alla possibilità che, dopo l’aggiudicazione provvisoria ed a ridosso della stipula dell’atto, funzionari dell’Agenzia o membri della Commissione subiscano condizionamenti o pressioni da parte di controinteressati alla stessa aggiudicazione provvisoria.

Quanto, poi, al livello di rischio individuabile nella fase di stipula del contratto o di rilascio della concessione ad esito della gara, si ravvisa un rischio “*basso*”, legato alla possibilità che non sia esercitato un effettivo ed efficace controllo sull’avvenuto regolare pagamento della prima rata di canone o delle indennità pregresse, e sul rispetto delle procedure. Si segnala, altresì, in tale fase un rischio potenziale (“*basso*”), legato al mancato controllo/rilievo tempestivo *ex post* di eventuali difformità/irregolarità/omissioni poste in essere nella fase conclusiva (*a valle*) di stipula dell’atto rispetto alla fase relativa alla procedura ad evidenza pubblica (*a monte*), nei casi in cui a stipulare l’atto sia direttamente il Direttore Regionale (preposto all’approvazione dell’atto stesso, in quanto organo gerarchicamente superiore) e non, invece, un funzionario all’uopo delegato dal Direttore Regionale.

d) Misure di prevenzione

Sulla scorta di quanto innanzi detto, si ritiene necessario:

- chiedere che, ad integrazione dell’istanza, venga prodotta da parte del richiedente anche la dichiarazione sostitutiva di certificazione attestante il possesso dei requisiti necessari per la stipula;
- che le DR attuino un sistema di turnazione al fine di evitare che i tecnici valutatori e il personale amministrativo, anche addetto alla commissione di gara, operino sullo stesso ambito territoriale comunale/provinciale per periodi temporali molto lunghi. Ciascuna struttura territoriale, nell’ambito delle relazioni periodiche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, darà conto delle misure adottate. Nel corso del 2023, sarà cura della Direzione Governo del Patrimonio rammentare alle DR l’osservanza del principio di turnazione;
- prevedere nel bando che le DR debbono acquisire, pena il recesso dalla trattativa, tutta la documentazione necessaria a stipulare il contratto (anche sotto il profilo della regolarità urbanistico - edilizio del bene) ed in particolare i certificati del casellario che attestano l’assenza di condanne penali;
- prevedere una revisione delle linee guida e dei format dei bandi volta a chiarire gli aspetti connessi al possesso dei requisiti soggettivi in capo all’offerente nonché ad implementare le clausole già previste a garanzia dell’imparzialità della procedura;
- prevedere controlli *ex post*, verosimilmente “a campione” con particolare riferimento alle ipotesi in cui a stipulare l’atto sia direttamente il Direttore Regionale (preposto all’approvazione dell’atto stesso, in quanto organo gerarchicamente superiore);

II) **Procedimento locazioni e concessioni a canone agevolato**

a) **Introduzione**

In relazione a tale procedimento, la competenza è strutturata a livello delle Direzioni Territoriali e della Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative²³.

Anche tale procedimento come quello precedentemente illustrato si atteggia in modo complesso ed articolato e si presta ad essere sintetizzato come segue.

Possiamo riconoscere, infatti, una prima fase che possiamo definire di “*istruttoria della pratica*”, che si sostanzia:

- i.a) nell’esame, a cura della DR, o delle istanze di locazione/concessione avanzate dai soggetti interessati o di quelle di regolarizzazione avanzate dagli occupanti, completo di verifica dei requisiti soggettivi e di legittimazione del richiedente, nonché della conformità dell’utilizzo proposto con le finalità di cui all’art. 9²⁴ del D.P.R. 296/05;
- i.b) nell’acquisizione, a cura della DR, del parere favorevole della Soprintendenza in caso si tratti di beni del Demanio Artistico Storico ovvero immobili con più di 70 anni;
- i.c) nell’esperimento, a cura della DR, del sopralluogo e nella redazione della relazione tecnico-estimativa recante il valore del canone di mercato;
- i.d) trasmissione alla Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative, a cura del Direttore della DR, della proposta motivata corredata dalla relazione tecnico-estimativa contenente l’indicazione della durata della concessione/locazione, degli specifici fini per cui viene locato/concesso e del canone determinato secondo i valori di mercato per la determinazione del canone da applicare.

La predetta Commissione procede alla determinazione della misura del canone agevolato. Tale parere è trasmesso alla DR

²³ Art.1, comma 479, L. 266/2005 “Al fine di ottimizzare le attività istituzionali dell’Agenzia del demanio di cui all’articolo 65 del [decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300](#), e successive modificazioni, è operante, nell’ambito dell’Agenzia medesima, la Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimativa con riferimento a vendite, permute, locazioni e concessioni di immobili di proprietà dello Stato e ad acquisti di immobili per soddisfare le esigenze di amministrazioni dello Stato nonché ai fini del rilascio del nulla osta per locazioni passive riguardanti le stesse amministrazioni dello Stato nel rispetto della normativa vigente. “

²⁴ Art. 9 del DPR 296/2005 “Possono essere oggetto di concessione ovvero di locazione, in favore dei soggetti di cui agli articoli 10 e 11, rispettivamente a titolo gratuito ovvero a canone agevolato, per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, gli immobili di cui all’articolo 1, gestiti dall’Agenzia del demanio nonché gli edifici scolastici e gli immobili costituenti strutture sanitarie pubbliche o ospedaliere. Ove si tratti di immobili di cui sia stato verificato l’interesse culturale ovvero di immobili per i quali operi, in attesa della verifica, il regime cautelare previsto dall’ articolo [12, comma 1](#), del [decreto legislativo n. 42 del 2004](#), il provvedimento di concessione o di locazione è rilasciato previa autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.”

Il procedimento in parola si conclude poi con la fase che potremmo definire di “*stipula dell’atto*”, che si sostanzia nella:

- a) predisposizione a cura della DR della bozza di contratto di locazione/atto di concessione e nell’invito alla stipula;
- b) firma, a cura del Direttore regionale o di suo delegato (per importi <= 5 milioni di euro) o del Direttore dell’Agenzia (per importi > 5 milioni euro) o di suo delegato, del contratto di locazione/rilascio concessione, sulla base di quanto previsto dal regolamento di Amministrazione e Contabilità e della determinazione n. 96 del 17.12.2021;
- c) registrazione, a cura della DR, del contratto/atto di concessione e nella denuncia alla Questura, nei casi previsti dall’art. 2 del DL. 79/2012;
- d) trascrizione per i casi di atti di durata superiore a 9 anni (Ufficiale Rogante o notaio).

b) Fasi a rischio

Sono molte le fasi del procedimento in parola esposte al rischio del verificarsi di situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi.

Nello specifico si fa riferimento ai momenti ricadenti nella fase c.d. “*di istruttoria della pratica*”, contrassegnati con i punti i.a) ed i.c).

Parimenti esposte a rischio sono:

- il momento in cui la Commissione di congruità procede alla determinazione della misura del canone agevolato;
- i momenti ricadenti nella c.d. fase di “*stipula dell’atto*”, contraddistinti dalle lettere a) e b) del punto che precede.

In particolare le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi innanzi dette sono: Concussione (art. 317 c.p.), Corruzione (art. 318 c.p.), Corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319 c.p.), Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.), Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), Abuso d’ufficio (art. 323 c.p.), Rivelazione di segreti di ufficio (326 c.p.), Rifiuto o omissione di atti d’ufficio (art. 328 c.p.), Truffa (Art. 640 c.p.), Traffico di influenze illecite (Art. 346 bis c.p.), Turbata libertà degli incanti (Art. 353 c.p.), Turbata libertà di scelta del contraente (Art. 353 bis. c.p.), Astensione dagli incanti (Art. 354 c.p.), Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio (Art. 362 c.p.) Frode informatica (Art. 640 ter c.p.).

c) Livello di rischio

In relazione ai livelli di rischio connessi ai momenti ricadenti nella fase c.d. “*di istruttoria della pratica*”, contrassegnati con i punti i.a) ed i.c), si ritiene che vi sia un rischio:

- “*medio*”, legato alla circostanza che a fronte dell’istanza di concessione/locazione/regolarizzazione vengano omesse le necessarie valutazioni preliminari, riguardanti i requisiti dell’istante, lo stato del bene oggetto di istanza, ecc.;
- “*alto*”, sia connesso al fatto che nell’ambito di tali verifiche possano essere alterati o travisati i presupposti e le situazioni di fatto, rilevanti ai fini dell’applicazione della normativa di riferimento, sia legato alla circostanza che possano verificarsi sul territorio nazionale casi di disparità di trattamento tra occupanti aventi analoghe caratteristiche;
- “*medio*”, sia connesso al fatto che si possano travalicare gli ordinari contatti tra il tecnico valutatore e l’istante, sia legato alla circostanza che nella relazione tecnico-estimativa vengano omesse informazioni rilevanti ai fini della determinazione del canone.

In merito, poi, alla fase c.d. di “*stipula dell’atto*”, è ravvisabile un livello di rischio “*alto*” legato alla possibilità che vengano omesse le verifiche sul possesso dei requisiti necessari alla stipula, nonché all’inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell’amministrazione per verificare la veridicità di alcune dichiarazioni rese dall’interessato.

d) Misure di prevenzione

Sulla scorta di quanto innanzi detto, si ritiene dunque necessario:

- chiedere che, ad integrazione dell’istanza, venga prodotta da parte del richiedente anche la dichiarazione sostitutiva di certificazione attestante il possesso dei requisiti per stipulare;
- che le DR attuino un sistema di turnazione al fine di evitare che i tecnici valutatori operino sullo stesso territorio (provincia) per periodi temporali molto lunghi, così come i responsabili. Ciascuna struttura territoriale, nell’ambito delle relazioni periodiche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, darà conto delle misure adottate. Nel corso del 2023, sarà cura della Direzione Governo del Patrimonio rammentare alle DR l’osservanza del principio di turnazione;
- al fine di ridurre il rischio di *modus operandi* difforni sul territorio nazionale, prevedere una revisione delle linee guida volta a chiarire gli aspetti connessi al possesso dei

requisiti soggettivi in capo al beneficiario, nonché alle modalità di pubblicità e di selezione del contraente;

- prevedere, nelle linee guida e circolari, che le DR debbano acquisire, pena il recesso dalla trattativa, tutta la documentazione necessaria alla stipula;
- prevedere controlli ex post, verosimilmente “a campione”, sulle procedure.

E. ATTIVITÀ ESTIMALE

In relazione all'attività estimale, si ravvisa un ampio spettro di poteri in capo all'Agenzia del demanio. Più in dettaglio, in ambito statale l'Agenzia:

- esprime le proprie valutazioni estimative ai fini della vendita, permuta, locazione e concessione di immobili di proprietà dello Stato, nonché dell'acquisto di immobili (art. 64, comma 3-bis, del d.lgs. 300/1999; art. 1, comma 479, della l. 266/2005);
- determina la congruità del canone, nell'ambito dei procedimenti finalizzati al rilascio del nulla osta alla stipula dei contratti di locazione (art. 2, comma 222, della l. n. 191/2009);
- espleta l'attività estimativa per la vendita dei beni mobili ai sensi del D.P.R. n. 189/2001 (beni mobili fuori uso in dotazione alle amministrazioni; beni mobili rinvenuti in immobili di proprietà statale, non ritirati dal proprietario; beni mobili acquisiti dallo Stato ai sensi dell'art. 586 c.c. ovvero per devoluzione per debito di imposta);
- effettua la stima dei veicoli confiscati in via amministrativa ai sensi del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285);
- in generale, effettua consulenza tecnica erariale per il Ministro dell'economia e delle finanze e per lo Stato.

Le funzioni in materia estimale sono state progressivamente estese dal legislatore anche ai beni di interesse della generalità delle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire un maggior controllo e contenimento della spesa pubblica. In particolare, l'Agenzia:

- determina la congruità del prezzo nell'ambito delle procedure di acquisto degli immobili, improntate a criteri di indispensabilità e indilazionabilità. I contratti sottoscritti in assenza di tale congruità sono nulli (art. 12 del D.L. n. 98/2011);
- si esprime in merito alla congruità del canone per nuova locazione passiva, su discrezionale richiesta da parte dell'amministrazione pubblica interessata (art. 3, co. 6, del D.L. 95/2012);
- nell'ambito del procedimento finalizzato al rilascio del nulla osta al rinnovo dei contratti di locazione passiva (in assenza del quale gli atti stipulati sarebbero nulli), verifica la coerenza del canone proposto con i prezzi medi di mercato (legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, art.1, co. 388).

L'attività estimale è svolta dalle Direzioni territoriali e dalla Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative che costituisce un presidio di indirizzo e controllo dell'attività estimale dell'Agenzia.

1. Processo di valutazione estimale

Qualunque processo estimale non può prescindere da una comparazione tra il bene oggetto di stima e altri beni di prezzo (o costo) noto con caratteristiche simili presi a confronto.

I passaggi logici in cui si sviluppa il processo valutativo si possono riassumere in:

- a. verifica documentale preliminare;
- b. accesso e rilievo dell'immobile oggetto di valutazione;
- c. raccolta informazioni presso i pubblici uffici;
- d. indagine di mercato;
- e. elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato;
- f. redazione del rapporto di valutazione.

In ciascuna delle seguenti fasi logiche si possono annidare rischi di corruzione di entità e probabilità più o meno rilevante a seconda dello scopo della stima.

Le strutture coinvolte nell'attività sono:

- Direzioni territoriali;
- Commissione di Congruità.

Di seguito si riportano le fasi delle procedure ove si annida il rischio.

A. LOCAZIONI PASSIVE

1) verifica documentale preliminare

alcuni documenti (certificazioni impiantistiche, edilizie, sismiche, ecc.) sono in possesso e vengono forniti dalla proprietà dell'immobile che in questo caso è anche la controparte.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti forniti potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche. (LIVELLO MEDIO)

2) accesso e rilievo dell'immobile oggetto di valutazione

al fine di rendere più speditivo il rilievo talvolta vengono forniti dalla proprietà file CAD dell'immobile.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I file potrebbero non rappresentare fedelmente l'immobile riportando ad esempio maggiori consistenze (LIVELLO MEDIO).

3) raccolta informazioni presso i pubblici uffici

può capitare che tali documenti vengano acquisiti e forniti direttamente dalla proprietà.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti forniti potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche (LIVELLO BASSO).

4) indagine di mercato

non sempre è possibile reperire informazioni sui prezzi di immobili direttamente raffrontabili con quello oggetto di valutazione ma occorre apportare coefficienti correttivi che tengano conto delle differenze mediante la correzione del/i prezzo/i del comparabile/i attraverso gli aggiustamenti derivanti dalla differenza degli elementi di confronto.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Scelta non oggettiva dei comparabili con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti (LIVELLO MEDIO).

5) elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato

In qualunque processo estimale, il valutatore è tenuto a fare delle scelte che hanno anche delle connotazioni soggettive, ciò a partire anche dal metodo utilizzato (sintetico comparativo, finanziario, capitalizzazione dei redditi MCA ecc.) ma anche da assunzioni fatte durante l'elaborazione dei dati (tempi e costi degli interventi edilizi, tassi, ecc.).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Assunzioni non rispondenti a criteri trasparenti nel processo valutativo con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti (LIVELLO MEDIO).

6) redazione del rapporto di valutazione

Il documento estimale deve essere sintesi delle indagini e valutazioni effettuate e dalla sua lettura deve essere possibile ripercorrere tutto il processo logico seguito in modo da risultare verificabile dagli eventuali responsabili e/o organi di controllo.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Il documento redatto non risulta verificabile e quindi non è possibile riscontare eventuali errori od omissioni che hanno comportato un'errata valutazione (LIVELLO BASSO).

B. LOCAZIONI ATTIVE

1) verifica documentale preliminare

alcuni documenti potrebbero essere datati (certificazioni urbanistiche, impiantistiche, edilizie).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti in possesso dell'ufficio potrebbero essere ormai superati e portare a delle valutazioni errate (LIVELLO MEDIO).

Quelli eventualmente forniti dal conduttore, soprattutto se si tratta di un rinnovo, potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche (LIVELLO BASSO).

2) accesso e rilievo dell'immobile oggetto di valutazione

3) raccolta informazioni presso i pubblici uffici

può capitare che tali documenti vengano acquisiti e forniti direttamente dall'attuale utilizzatore.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti forniti potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche (LIVELLO BASSO).

4) indagine di mercato

non sempre è possibile reperire informazioni sui prezzi di immobili direttamente raffrontabili con quello oggetto di valutazione ma occorre apportare coefficienti correttivi che tengano conto delle differenze mediante la correzione del/i prezzo/i del comparabile/i attraverso gli aggiustamenti derivanti dalla differenza degli elementi di confronto.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Scelta non oggettiva dei comparabili con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti (LIVELLO MEDIO).

5) elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato

In qualunque processo estimale, il valutatore è tenuto a fare delle scelte che hanno anche delle connotazioni soggettive, ciò a partire dal metodo utilizzato (sintetico comparativo, finanziario, capitalizzazione dei redditi MCA, ecc.) ma anche da assunzioni fatte durante l'elaborazione dei dati (tempi e costi degli interventi edilizi, tassi, ecc.).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Assunzioni non rispondenti a criteri trasparenti nel processo valutativo con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti (LIVELLO MEDIO).

6) redazione del rapporto di valutazione

Il documento estimale deve essere sintesi delle indagini e valutazioni effettuate e dalla sua lettura deve essere possibile ripercorrere tutto il processo logico seguito in modo da risultare verificabile dagli eventuali responsabili e/o organi di controllo.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Il documento redatto non risulta verificabile e quindi non è possibile riscontare eventuali errori od omissioni che hanno comportato un'errata valutazione (LIVELLO BASSO).

C. VENDITE

1) verifica documentale preliminare

alcuni documenti potrebbero essere datati (certificazioni urbanistiche, impiantistiche, edilizie), inoltre nel caso di immobili già condotti in locazione/concessione alcuni documenti (certificazioni impiantistiche, ecc.) vengono forniti dall'utilizzatore (che nel caso intenda esercitare un diritto di prelazione o si rientra nella fattispecie previste per la vendita diretta potrebbe avere interesse ad una sottostima dell'immobile).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti in possesso dell'ufficio potrebbero essere ormai superati e portare a delle valutazioni errate (LIVELLO MEDIO).

Quelli forniti dal conduttore, soprattutto se si tratta di un rinnovo o vendita diretta, potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche (LIVELLO MEDIO).

2) accesso e rilievo dell'immobile oggetto di valutazione

3) raccolta informazioni presso i pubblici uffici

può capitare che tali documenti vengano acquisiti e forniti direttamente dall'attuale utilizzatore.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti forniti potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche (LIVELLO MEDIO).

4) indagine di mercato

non sempre è possibile reperire informazioni sui prezzi di immobili direttamente raffrontabili con quello oggetto di valutazione ma occorre apportare coefficienti correttivi che tengano conto delle differenze mediante la correzione del/i prezzo/i del comparabile/i attraverso gli aggiustamenti derivanti dalla differenza degli elementi di confronto.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Scelta non oggettiva dei comparabili con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti se vendita diretta (LIVELLO MEDIO).

5) elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato

In qualunque processo estimale, il valutatore è tenuto a fare delle scelte che hanno anche delle connotazioni soggettive, ciò a partire anche dal metodo utilizzato (sintetico comparativo, finanziario, capitalizzazione dei redditi MCA, ecc.), ma anche da assunzioni fatte durante l'elaborazione dei dati (tempi e costi degli interventi edilizi, tassi, ecc.).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Assunzioni non rispondenti a criteri trasparenti nel processo valutativo con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti se vendita diretta (LIVELLO MEDIO).

6) redazione del rapporto di valutazione

Il documento estimale deve essere sintesi delle indagini e valutazioni effettuate e dalla sua lettura deve essere possibile ripercorrere tutto il processo logico seguito in modo da risultare verificabile dagli eventuali responsabili e/o organi di controllo.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Il documento redatto non risulta verificabile e quindi non è possibile riscontare eventuali errori od omissioni che hanno comportato un'errata valutazione se vendita diretta (LIVELLO MEDIO).

D. VALORI INVENTARIALI

1) verifica documentale preliminare

alcuni documenti potrebbero essere datati (certificazioni urbanistiche, impiantistiche, edilizie).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

I documenti in possesso dell'ufficio potrebbero essere ormai superati e portare a delle valutazioni errate con impatto negativo sul conto patrimoniale dello Stato.

Inoltre un'errata valutazione degli immobili può comportare errori nelle future scelte di Asset (LIVELLO BASSO).

2) accesso e rilievo dell'immobile oggetto di valutazione

3) raccolta informazioni presso i pubblici uffici

4) indagine di mercato

non sempre è possibile reperire informazioni sui prezzi di immobili direttamente raffrontabili con quello oggetto di valutazione ma occorre apportare coefficienti correttivi che tengano conto delle differenze mediante la correzione del/i prezzo/i del comparabile/i attraverso gli aggiustamenti derivanti dalla differenza degli elementi di confronto.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Scelta non corretta dei comparabili con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti (LIVELLO BASSO).

5) elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato

In qualunque processo estimale, il valutatore è tenuto a fare delle scelte che hanno anche delle connotazioni soggettive, ciò a partire anche dal metodo utilizzato (sintetico comparativo, finanziario, capitalizzazione dei redditi MCA, ecc.), ma anche da assunzioni fatte durante l'elaborazione dei dati (tempi e costi degli interventi edilizi, tassi, ecc.).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Assunzioni non rispondenti a criteri trasparenti nel processo valutativo (LIVELLO BASSO).

6) redazione del rapporto di valutazione

Il documento estimale deve essere sintesi delle indagini e valutazioni effettuate e dalla sua lettura deve essere possibile ripercorrere tutto il processo logico seguito in modo da risultare verificabile dagli eventuali responsabili e/o organi di controllo.

DESCRIZIONE DEL RISCHIO

Il documento redatto non risulta verificabile e quindi non è possibile riscontare eventuali errori od omissioni che hanno comportato un'errata valutazione (LIVELLO BASSO).

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle fasi innanzi dette sono: concussione (art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione e ambito applicativo (artt. 318 e 320 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.); istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.); abuso d'ufficio (art. 323 c.p.); rifiuto o omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.); traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.); truffa (art. 640 c.p.).

Sulla scorta di quanto innanzi detto e di più generali valutazioni connesse al processo operativo, si ritiene dunque utile adottare le seguenti misure:

- proseguire nell'azione di formazione diffusa in tema di anticorruzione quale strumento fondamentale per l'azione preventiva;
- potenziare la standardizzazione del processo estimativo e degli output prodotti indirizzandola progressivamente verso regole di livello nazionale e internazionale;
- fornire e aggiornare periodicamente tutti i necessari documenti di funzionamento dell'attività estimale quali Linee Guida, format e modelli estimali;
- istituire sistemi di risposte a *frequently asked questions* (FAQ) che orientino il valutatore nella sua attività;

- sviluppare e promuovere l'utilizzo di strumenti informatici innovativi per facilitare e automatizzare l'attività estimale e per ottenere risultati qualitativamente più omogenei e garantiti;
- attuare programmi di verifica qualitativa degli elaborati estimali predisposti a livello territoriale dalle DR, sotto le soglie di importo del valore stabilite dal Regolamento di funzionamento della Commissione di Congruità;
- intensificare le verifiche sulla correttezza delle informazioni acquisite e poste a base dell'attività estimale, in particolare:
 - o potenziare il sistema volto a verificare che le informazioni/documenti, specie se acquisite da terzi, siano attuali e rispondenti alla realtà (anche con verifiche a campione a seguito di sopralluoghi);
 - o acquisire, per quanto possibile, direttamente dagli uffici preposti tutti i documenti necessari alla stima;
 - o fare in modo che gli atti e/o le offerte di mercato prese a riferimento per la comparazione siano chiaramente individuate nell'elaborato estimale e ne sia conservata la stampa agli atti;
- in presenza di valutazioni di rilievo economico, con particolare riguardo alle locazioni passive, fare in modo che il responsabile dell'UO abbia cura che i contatti fra la proprietà ed il tecnico valutatore si svolgano nei limiti strettamente necessari allo svolgimento dell'incarico.

2. Rilascio pareri di congruità

Al rilascio dei pareri di congruità sono deputate sia le DR che la Commissione di Congruità, che si occupa di verificare le valutazioni riguardanti vendite, permute, locazioni e concessioni di immobili dello Stato, acquisti di immobili per soddisfare le esigenze delle amministrazioni dello Stato e locazioni passive, secondo le modalità e le soglie disciplinate dal Regolamento di funzionamento.

La Commissione di Congruità, inoltre, esprime pareri di congruità per le operazioni di acquisto di immobili a titolo oneroso, di valore superiore alle soglie indicate nel Regolamento di funzionamento, effettuate dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato delle P.A., individuate dall'ISTAT.

Alla Commissione di Congruità è altresì rimessa la valutazione di congruità dei canoni ai fini del necessario nulla osta al rinnovo dei contratti di locazione previsto per le medesime

amministrazioni, sempre nei limiti e secondo le modalità disciplinate dal Regolamento di funzionamento.

Per le operazioni di valore inferiore a determinate soglie, le valutazioni di congruità sono effettuate, all'interno della Commissione di Congruità, da Nuclei Tecnici di Congruità (NTC) che operano in ambiti territoriali predefiniti.

Nei suddetti processi di congruità delle stime, redatte dalle DR o da Enti esterni all'Agenzia, e per altre specifiche attività di valutazione estimale eseguite direttamente dalla Commissione di Congruità, può presentarsi il rischio che i rapporti di prossimità con il territorio di riferimento possano pregiudicare l'imparzialità del personale preposto, favorendo interessi di soggetti privati coinvolti.

In riferimento a tale possibile evento rischioso e in base a più generali valutazioni connesse al processo operativo, sono poste in essere le seguenti misure, le quali si sommano al principio sancito nel Regolamento di funzionamento della Commissione di Congruità in base al quale i pareri di commissione vengono resi collegialmente all'unanimità da un organo composto da tre tecnici (ordinariamente composta da due membri permanenti ed un membro a rotazione) e dal Presidente, ovvero nei NTC da un membro permanente (presidente di NTC) e da due membri a rotazione:

- garantire la massima trasparenza e non prevedibilità nell'applicazione del principio di rotazione degli incarichi;
- impostare tale rotazione su scala nazionale, riducendo sensibilmente la probabilità che vengano chiamati ad esprimersi tecnici appartenenti all'ambito territoriale di riferimento della valutazione;
- impedire la possibilità di partecipare alle sedute per il rilascio dei pareri ai tecnici delle Direzioni territoriali che hanno elaborato la stima;
- mantenere una significativa numerosità dei membri a rotazione appartenenti alla Commissione di Congruità al fine di garantirne il massimo turn over possibile e quindi ridurre le probabilità che si ripeta una stessa composizione dell'organo collegiale che si esprime;
- promuovere il costante incremento delle competenze tecniche del personale componente la Commissione di Congruità con l'obiettivo di elevare ulteriormente la capacità di interventi correttivi sulle stime ad essi sottoposte;
- favorire la qualificazione presso organismi di livello internazionale dei membri permanenti e dei membri a rotazione di maggiore *seniority*, che ne attestino qualità ed integrità dell'operato;

- intensificare la collaborazione istituzionale con i diversi soggetti coinvolti attraverso la sottoscrizione di accordi di collaborazione;
- verificare a campione i pareri di congruità rilasciati dai Nuclei Tecnici (NTC) che operano su specifici ambiti territoriali, per migliorarne la qualità ed uniformarne il comportamento;
- verificare a campione le stime redatte dalle DR anche quando di importo inferiore a quello di competenza della Commissione di Congruità;
- sviluppare e promuovere l'utilizzo dell'*app* Estimare per informatizzare e standardizzare ulteriormente il processo valutativo;
- condividere standard, modelli, *best practice*, documenti di funzionamento e strumenti relativi all'attività estimale per assicurare qualità, uniformità di trattazione e regolarità dell'operato delle Direzioni Territoriali in materia estimale e di verifica della congruità;
- proseguire nell'attività di supporto ai tecnici valutatori verso la soluzione di problematiche comuni e condivisione delle soluzioni.

Inoltre, per ridurre ulteriormente la possibilità che possa verificarsi un evento rischioso:

- è stato ottenuto lo status di '*Regulated by RICS*' per la struttura di Commissione di Congruità quale attestazione di standard etici e professionali riconosciuti a livello globale;
- è stata ottenuta la certificazione di conformità alla norma ISO 9001:2015 del Sistema di Gestione per la Qualità dei processi della Commissione di Congruità.

Nel corso di vigenza del presente Piano si dovrà operare, altresì, al fine di:

- mantenere le certificazioni RICS per i membri permanenti e lo status di "*Regulated by RICS*" per la Commissione di Congruità, garantendo il necessario aggiornamento professionale;
- mantenere la certificazione di qualità ai sensi della norma ISO 9001:2015 del Sistema di Gestione per la Qualità della Commissione di Congruità, in particolare garantendo l'informazione ed il rispetto dei requisiti;
- continuare nell'opera di aggiornamento tecnico/professionale dei membri permanenti;
- arricchire la piattaforma Estimare con ulteriori funzionalità e metodologie di stima, in corso di test e validazione finale: in particolare, per un suo utilizzo all'interno dell'Agenzia, è prevista l'integrazione con altri applicativi aziendali (Protocollo, Firma digitale, *Address*, Locazioni passive), realizzata con il supporto tecnico da parte di Sistemi Informativi.

F. SELEZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

Un particolare approfondimento è stato svolto con la collaborazione della Direzione Risorse Umane e Organizzazione dell’Agenzia del Demanio per quanto attiene alla selezione e gestione del personale. Il procedimento viene considerato tra quelli di particolare attenzione già dalla legge n. 190 del 2012 – in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione – e dal D.Lgs. n. 39/2013 – in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli Enti privati in controllo pubblico – e nel PNA, ove vengono esemplificati alcuni dei rischi che possono comportare la realizzazione di fatti corruttivi nell’ambito di tale processo.

1. RECLUTAMENTO DEL PERSONALE

Introduzione

Il reclutamento del personale rappresenta in ogni ente una funzione di fondamentale importanza ai fini della creazione di una popolazione di dipendenti in grado di operare in maniera trasparente e coerente con le normative vigenti e, parallelamente, capaci di individuare nelle attività svolte i rischi corruttivi, attuando quotidianamente comportamenti che rappresentano forme di prevenzione di illeciti.

a. Procedimento per il reclutamento del personale non dirigente e dirigente

L’Agenzia del Demanio – EPE adotta, per la ricerca e l’assunzione del proprio personale, una procedura di selezione conformata a criteri e modalità di trasparenza, pubblicità ed imparzialità anche di derivazione comunitaria.

Le fasi della procedura di ricerca e selezione del personale, che sono accentrate presso la Direzione Risorse Umane e Organizzazione (DRUO), sono regolate dall’articolo 13 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità e dalla “*Procedura per le attività di ricerca, selezione e assunzione – rev. 7 del 03/08/2021*”.

L’articolo 13 (Selezione e assunzione del personale) prevede, espressamente che: “1. *La ricerca e la selezione del personale dell’Agenzia si conformano a criteri e modalità di trasparenza, pubblicità e imparzialità nonché valorizzazione delle professionalità, secondo procedure individuate con appositi provvedimenti. La procedura selettiva è curata dalla Direzione Risorse Umane e Organizzazione che ne ha la responsabilità.* 2. *In particolare, la*

ricerca, selezione e assunzione di personale si articola in diverse fasi a partire dalla pubblicazione sul sito internet dell’Agenzia e, ove occorra, altre forme di pubblicità, di un annuncio di ricerca di personale contenente il profilo di selezione a copertura della specifica posizione; le candidature con le caratteristiche rispondenti al profilo ricercato hanno accesso ad una fase conoscitivo/attitudinale svolta attraverso test e/o questionari e un successivo colloquio. 3. I candidati risultati idonei hanno accesso alla fase di verifica delle competenze tecnico-specialistiche a cura di una commissione esaminatrice nominata per la specifica procedura; valutata l’adeguatezza professionale dei candidati in relazione al profilo di selezione, la commissione esaminatrice identifica il candidato vincitore a cui viene proposta l’assunzione attraverso l’invio della lettera di impegno, contenente le condizioni contrattuali minime e il tempo di validità della medesima; l’iter si conclude con la firma del contratto di lavoro dipendente con l’Agenzia da parte del candidato selezionato.”.

La copertura delle posizioni dirigenziali è disciplinata dall’art. 12 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità il quale prevede che:

“1. L’Agenzia prevede posizioni di responsabilità, coordinamento e controllo di livello dirigenziale in linea con la propria struttura organizzativa. L’insieme delle posizioni organizzative costituisce la mappatura delle posizioni effettuata sulla base di criteri di competenza, complessità e impatto. 2. In relazione a criteri di sviluppo manageriale graduale che favoriscano percorsi di sviluppo orizzontale e verticale in ottica di accrescimento del valore per le persone e per l’Ente, in caso di disponibilità di posizioni vacanti di livello dirigenziale, la copertura delle stesse avviene tramite procedure rivolte all’interno e, in caso non vi siano candidature interne ritenute idonee, attraverso ricerca e selezione all’esterno dell’Agenzia utilizzando la procedura descritta all’articolo 13.”.

Per chiarire e rendere conoscibile a tutti il procedimento seguito, la “Procedura per le attività di ricerca, selezione e assunzione”, elaborata sulla base delle predette disposizioni regolamentari, è pubblicata sul sito internet istituzionale dell’Ente – nell’apposita sezione “Lavora con noi”.

L’attività di ricerca, selezione ed assunzione del personale svolta dall’Agenzia si articola in nove fasi:

1. Elaborazione del profilo di selezione
2. Pubblicazione dell’annuncio di selezione
3. Conferimento dell’incarico di componente della Commissione esaminatrice
4. Screening dei curricula
5. Contatto telefonico

6. Gestione fase selettiva di tipo attitudinale/motivazionale
7. Gestione fase selettiva di valutazione delle competenze tecnico-specialistiche
8. Chiusura iter di selezione
9. Finalizzazione dell'assunzione

Di seguito vengono descritte sinteticamente le attività compiute nelle singole fasi e necessarie per addivenire all'individuazione del candidato idoneo a ricoprire la posizione ricercata dall'Agenzia sul mercato esterno, dettagliatamente descritte nella "Procedura per le attività di ricerca, selezione e assunzione" pubblicata sul sito dell'Agenzia al seguente link:

https://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/schedeapprofondimento/Procedura_selezione_con_allegati_-Rev9.pdf

1. Elaborazione del profilo di selezione

Detta fase è di competenza della Direzione Risorse Umane e Organizzazione, struttura centrale deputata per Regolamento di Amministrazione e Contabilità a svolgere le attività relative alla ricerca, assunzione e gestione delle risorse umane dell'Agenzia. Tale fase presuppone la verifica del fabbisogno espresso sotto il profilo quali-quantitativo, eventualmente anche con riferimento alla posizione organizzativa da ricoprire e della necessaria copertura rispetto alle disponibilità economiche a disposizione.

2. Pubblicazione dell'annuncio di selezione

L'annuncio di selezione, il cui modello tipo è pubblicato come allegato alla procedura nel sito internet istituzionale dell'Agenzia, contiene il profilo di selezione che l'Agenzia ricerca.

3. Conferimento dell'incarico di componente della Commissione esaminatrice

La presente fase consiste nell'individuazione, a cura della Direzione Risorse Umane e Organizzazione, di una Commissione esaminatrice, i cui componenti sono soggetti a rotazione. La costituzione della stessa è dettagliata nella procedura pubblicata sul sito internet istituzionale dell'Agenzia.

4. Screening dei curricula

In coerenza con le informazioni presenti nel profilo di selezione, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione (o la società di ricerca e selezione esterna nel caso in cui la procedura e/o la fase sia affidata all'esterno) effettua un primo esame dei curricula pervenuti. Per i curricula che, a seguito del primo esame, risultano validi rispetto alla

selezione in corso, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione conduce degli approfondimenti tramite contatto telefonico.

5. Contatto telefonico

La fase di contatto telefonico è gestita tramite intervista telefonica strutturata a cura della Direzione Risorse Umane e Organizzazione (o di società di ricerca e selezione esterna nel caso in cui la procedura e/o la fase sia affidata all'esterno). Gli esiti dei contatti telefonici sono riportati in una scheda tipo, anch'essa allegata alla procedura di selezione e pubblicata sul sito internet istituzionale dell'Agenzia del Demanio.

6. Gestione fase selettiva di tipo attitudinale/motivazionale

La fase si svolge attraverso la somministrazione di uno o più questionari e/o test di tipo attitudinale. Inoltre, è previsto che il candidato sostenga un colloquio con il referente della selezione membro della Commissione esaminatrice.

Sia la somministrazione di questionari e/o test che il colloquio attitudinale possono essere svolti in modalità telematica attraverso l'ausilio di dispositivi tecnologici.

7. Gestione fase selettiva di valutazione delle competenze tecnico-specialistiche

La gestione della fase tecnica avviene a cura della Commissione esaminatrice attraverso un colloquio tecnico-specialistico che può essere svolto anche in modalità telematica attraverso l'ausilio di dispositivi tecnologici.

Nel corso del colloquio, i commissari verificano l'adeguatezza professionale dei candidati in relazione alle competenze tecnico-specialistiche possedute rispetto al profilo di selezione ricercato.

8. Chiusura iter di selezione

Al termine della fase selettiva di valutazione delle competenze tecnico-specialistiche, condotta su tutti i potenziali candidati che abbiano superato la precedente fase, la Commissione si riunisce per verbalizzarne gli esiti in una scheda tipo, anch'essa allegata alla procedura di selezione e pubblicata sul sito internet istituzionale dell'Agenzia del Demanio, firmata dai diversi funzionari coinvolti nelle attività di selezione e da specifiche figure con funzioni di controllo, nel rispetto del principio della segregazione di ruoli e funzioni.

9. Finalizzazione dell'assunzione

La formalizzazione dell'assunzione del candidato che ha ottenuto il punteggio più elevato avviene mediante la sottoscrizione, da parte dello stesso, del contratto di lavoro firmato dal Direttore Risorse Umane e Organizzazione.

Preliminarmente è inviata una lettera di impegno contenente le condizioni contrattuali alle quali si darà corso nel momento della costituzione del rapporto di lavoro.

Nel caso di posizioni dirigenziali la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, ricevuto l'esito dell'iter di selezione dalla Commissione esaminatrice o dalla società di ricerca e selezione esterna nel caso in cui la procedura sia stata affidata all'esterno, trasmette i risultati relativi ai candidati idonei al Direttore dell'Agenzia per gli adempimenti previsti dal Regolamento di Amministrazione e Contabilità dell'Agenzia del Demanio e da altre disposizioni interne per la finalizzazione dell'assunzione.

È prevista la conservazione, tracciabilità e, ove la legge lo consenta, l'accessibilità agli aventi diritto degli atti e delle attività selettive poste in essere. Inoltre in ottemperanza alle disposizioni normative dettate in tema di trasparenza, l'Agenzia pubblica i dati relativi alle selezioni sul proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente" e nella sezione "Lavora con noi".

b. Procedimento per la copertura di posizioni dirigenziali

Come sopra detto, la copertura delle posizioni Dirigenziali è espressamente disciplinata dall'articolo 12 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità.

L'Agenzia prevede posizioni di responsabilità, coordinamento e controllo di livello dirigenziale in linea con una data struttura organizzativa.

L'insieme delle posizioni organizzative costituisce la mappatura delle posizioni effettuata sulla base di criteri di competenza, complessità e impatto.

L'accesso alla dirigenza è previsto in caso di disponibilità di posizioni vacanti di livello dirigenziale e avviene tramite procedure selettive rivolte prioritariamente all'interno e, in via residuale, attraverso ricerca e selezione all'esterno dell'Agenzia.

La procedura selettiva interna prevede l'analisi della popolazione, in via prioritaria, di dirigenti, e poi dei quadri più qualificati, per l'individuazione di una rosa di candidati selezionati in base alla corrispondenza fra competenze professionali, tecnico-specialistiche e manageriali, con le competenze richieste per la posizione da ricoprire.

L'esame della qualificata selezione di nominativi è effettuata, anche eventualmente avvalendosi di strumenti e metodologie acquisite dall'esterno, da una commissione interna composta da esperti di risorse umane e da esperti delle materie tecniche contenuto della posizione dirigenziale.

L'esito della commissione viene proposto al Direttore dell'Agenzia per la valutazione finale.

Per la copertura delle posizioni tramite personale interno viene seguito un criterio di crescita manageriale graduale favorendo i percorsi di sviluppo orizzontale e verticale in ottica di accrescimento del valore per le persone e per l'Ente.

Come già esplicitato nell'ambito della descrizione dell'attività di reclutamento, la procedura selettiva esterna viene effettuata secondo principi e modalità analoghi a quelli previsti per il personale non dirigente.

Rischi

L'area viene indicata sia dalla legge n. 190/2012 che dalle determinazioni dell'ANAC come ad elevato rischio, particolarmente sensibile sotto il profilo del rischio di fatti corruttivi. Nell'ambito delle attività sopra descritte, potrebbero astrattamente configurarsi le seguenti fattispecie di reato: Concussione (art. 317 c.p.); Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.); Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.); Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.); Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.); Istigazione alla corruzione (art. 322); Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.); Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.); Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.); Frode Informatica (art. 640 ter c.p.).

Misure di prevenzione

Occorre anzitutto premettere che in tale ambito le principali misure di prevenzione risultano essere quelle della formazione, segregazione dei ruoli e rotazione delle risorse coinvolte nelle attività di ricerca, selezione e assunzione di personale.

Ciò detto, il potenziale rischio che possano verificarsi eventi corruttivi è mitigato attraverso l'adozione di misure di organizzazione e controllo che l'Agenzia ha da tempo procedimentalizzato e implementato. Più in particolare, tali misure preventive si rinvergono:

- nella definizione della consistenza prospettica quali-quantitativa dell'organico in fase di budget tenendo conto della necessità di sostituire il personale cessato/in cessazione e delle direttrici di azione delle attività di *core business*, senza l'individuazione del profilo professionale da ricercare, con una molteplice partecipazione e valutazione di più soggetti, nel rispetto della cornice economica complessiva disponibile, riducendo di fatto i margini di manovrabilità del processo;

- in una procedura di selezione del personale improntata alla trasparenza, pubblicità, parità di condizioni di accesso e oggettività degli strumenti selettivi, formalizzata e pubblicata sul sito istituzionale dell'Agenzia;
- nella molteplice valutazione dei funzionari coinvolti nelle attività di selezione e nella partecipazione di specifiche figure con funzioni di controllo, nel rispetto del principio della segregazione di ruoli e funzioni;
- nella flessibilità e rotazione della composizione dei componenti delle commissioni esaminatrici, nell'ambito delle risorse in possesso delle specifiche competenze;
- nell'utilizzo di strumenti selettivi codificati atti a garantire trasparenza e imparzialità e nell'attenta verifica della sussistenza dei requisiti richiesti nella procedura selettiva per l'ammissione alla stessa (es. titoli di studio, conoscenza lingue straniere, precedenti esperienze professionali, carichi pendenti, etc);
- nella corretta conservazione e tracciabilità degli atti e delle attività selettive poste in essere e accessibilità ove la legge lo prevede;
- nella gestione dei conflitti di interesse tra il selezionatore e il candidato secondo le *Regole di condotta per la gestione del conflitto di interessi* inserite nel codice etico dell'Agenzia (par. 4.1.5.5) e con l'acquisizione da parte dei valutatori di una dichiarazione di non trovarsi in alcuna delle cause di astensione previste dall'art. 51 del codice di procedura civile e comunque di non trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, attuale o potenziale, per motivi familiari, affettivi, o per qualsiasi altra comunanza di interessi con i candidati da esaminare i cui nominativi vengono a tal fine comunicati;
- nella pubblicazione dei dati relativi alle selezioni sul sito istituzionale dell'Agenzia del Demanio nella sezione "Amministrazione Trasparente" e "Lavora con noi";
- nel monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali al fine di prevenire eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Inoltre, la documentazione relativa alle selezioni è oggetto di accesso agli atti da parte dei soggetti interessati, ai sensi e con le modalità previste dagli art. 22 e ss della L. 241/90.

Si evidenzia, infine, che in considerazione della particolare sensibilità sotto il profilo del rischio corruttivo connesso alla sequenza di attività che compongono il processo, un'ulteriore misura di prevenzione è stata posta in essere in data 7.10.2021, verificando l'adeguatezza del macroprocesso di riferimento dell'Agenzia del Demanio per la gestione delle risorse umane.

2. PROGRESSIONE DI CARRIERA DEL PERSONALE

Introduzione

La progressione di carriera viene indicata esemplificativamente dall'ANAC nel PNA come una delle aree ove possono annidarsi alcuni rischi da considerare in un'ottica strumentale alla realizzazione di fatti di corruzione. Al riguardo, occorre porre in essere misure volte a evitare progressioni di carriera accordate illegittimamente, allo scopo di agevolare dipendenti particolari ed escluderne altri, dovendosi invece puntare al merito e alla definizione e diffusione di criteri trasparenti, conoscibili da tutti.

Il procedimento

Il rapporto di lavoro per gli impiegati e quadri è regolamentato da un apposito contratto collettivo nazionale di lavoro, di natura privatistica, sottoscritto dall'Agenzia del Demanio e dalle Organizzazioni Sindacali, e per i dirigenti dal contratto collettivo nazionale delle aziende produttrici di beni e servizi, come previsto dall'articolo 10 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità.

Il modello di funzionamento dell'Agenzia si fonda su criteri di gestione e sviluppo del personale quali la centralità delle persone, il riconoscimento del merito, la selettività e differenziazione nei percorsi di sviluppo, la mobilità professionale, la responsabilizzazione personale, tutti principi richiamati nel Regolamento di Amministrazione e Contabilità dell'Agenzia all'articolo 15.

Il citato articolo 15 (Gestione e sviluppo del personale) espressamente prevede:

"1. L'Agenzia si ispira ai seguenti principi per la gestione e lo sviluppo del personale:

a) centralità delle persone: l'Agenzia, per la tipologia di attività che svolge, ha il suo principale asset nelle competenze e nei comportamenti delle sue persone; ne deriva che massima attenzione viene posta su di esse in tutte le fasi della vita aziendale (selezione, inserimento, formazione, sviluppo, gestione, cessazione);

b) riconoscimento del merito: l'orientamento ai risultati e alla cura delle risorse umane ha come conseguenza una politica meritocratica di sviluppo che riconosce gli effettivi meriti (in termini di risultati e di comportamenti) e quindi premia in maniera selettiva le persone in funzione del diverso contributo offerto;

c) selettività e differenziazione nei percorsi di sviluppo: il riconoscimento del diverso contributo apportato all'Agenzia e del diverso potenziale di sviluppo delle persone determina i percorsi di sviluppo individuali;

d) mobilità professionale: una dimensione particolarmente rilevante delle politiche di sviluppo in Agenzia è l'utilizzo della mobilità professionale sia in senso verticale (inteso

come crescita di responsabilità), sia in senso orizzontale (inteso come ampliamento della professionalità e delle competenze). La mobilità territoriale, inoltre, è intesa come strumento di diversificazione e ampliamento dell'esperienza professionale. Nell'ambito di tale principio sono adottate politiche di avvicendamento negli incarichi di responsabilità dirigenziale delle strutture;

e) responsabilizzazione personale: la responsabilità primaria dello sviluppo delle persone (inteso sia come accrescimento delle competenze che come avanzamento nella carriera) è in primo luogo delle persone stesse, che sono supportate in questo percorso dal proprio capo, dalla Direzione Risorse Umane e Organizzazione e dall'Agenzia nel suo complesso, in funzione delle opportunità e necessità aziendali.”

Le progressioni di carriera per il personale non dirigenziale dell'Agenzia del Demanio hanno come punto di riferimento il sistema professionale di cui l'Ente si è dotato da tempo e che costituisce la “mappa delle professionalità dell'Agenzia”, necessarie per lo svolgimento delle attività e il raggiungimento degli obiettivi aziendali.

La progressione del personale dell'Agenzia del Demanio è quindi connessa al livello di prestazione fornita dalle risorse nell'ambito della propria attività lavorativa, così come rilevabile dal sistema di gestione delle prestazioni adottato in Agenzia e dalla storia professionale della risorsa.

Tale progressione si ispira anche a tempi medi di percorrenza e permanenza nel livello, che consentono alla risorsa di maturare le competenze/conoscenze dell'attività richiesta, acquisire esperienza nell'attività, nel ruolo e nel contesto di riferimento, utili a verificare lo sviluppo completo della risorsa per un avanzamento di livello inquadramentale.

Questo sistema è chiaramente influenzato da eventuali vincoli aziendali e normativi che interessano l'Agenzia del Demanio.

A completamento del percorso di progressione di carriera delle risorse in Agenzia del Demanio, si fa presente che la struttura organizzativa dell'Agenzia presenta alcune posizioni di “Responsabile di unità organizzativa” di livello non dirigenziale, che hanno responsabilità di coordinamento gerarchico di risorse in relazione a specifiche funzioni aziendali.

L'accesso a tali posizioni è ordinariamente regolamentato da specifiche politiche interne che descrivono le modalità per la copertura di posizioni di responsabilità e le procedure attivabili; tra queste c'è la procedura di “*job posting*” che prevede la pubblicazione di un annuncio di selezione interna riservata ai dipendenti per la copertura di posizioni vacanti e la candidatura spontanea da parte del personale all'Agenzia che possieda i requisiti indicati dall'annuncio. Nell'ambito di questa procedura viene effettuata una valutazione diretta dei

candidati e, in relazione a tali risultati e al livello di esperienze e competenze del candidato scelto, viene assegnata, prima provvisoriamente e successivamente, a seguito di valutazione positiva, in via definitiva, la responsabilità della posizione vacante.

Rischi

L'area si presenta complessivamente a rischio "medio" essendo possibili situazioni che prescindano dal merito e favoriscano soggetti particolari. Nell'ambito delle attività sopra descritte, potrebbero astrattamente configurarsi le seguenti fattispecie di reato: Concussione (art. 317 c.p.); Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.); Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.); Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.); Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.); Istigazione alla corruzione (art. 322); Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.); Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.); Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.); Frode Informatica (art. 640 ter c.p.).

Misure di prevenzione

Il potenziale rischio che possano verificarsi eventi corruttivi è mitigato attraverso l'adozione di misure di organizzazione e controllo, da tempo proceduralizzate e implementate, che si concretizzano attraverso:

- la definizione di criteri oggettivi e predeterminati per la valorizzazione e lo sviluppo del personale e per la valutazione delle *performance* nell'ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale impiegatizio e quadro dell'Agenzia del Demanio;
- l'adozione di una procedura strutturata e formalizzata, interamente informatizzata, per l'assegnazione degli obiettivi e la valutazione delle *performance*, che prevede la definizione di obiettivi ragionevoli, realistici e non eccessivamente sfidanti e incentivi da corrispondere in proporzione al grado di raggiungimento degli obiettivi e della retribuzione annua lorda del dipendente;
- la molteplice valutazione di funzionari/dirigenti e la partecipazione di figure differenti, nel rispetto del principio della segregazione di ruoli e funzioni, per la proposta e la formalizzazione di un intervento meritocratico;
- la previsione di specifici incontri con il personale nell'ambito delle singole strutture di appartenenza per rendere note le fasi e gli esiti del sistema di valutazione delle

performance al fine di assicurare un sistema meritocratico trasparente in grado di valorizzare i lavoratori più meritevoli e stimolare un miglioramento diffuso;

- la pubblicazione degli importi di premialità riconosciuti alle figure dirigenziali sul sito istituzionale dell’Agenzia del Demanio nella sezione “Amministrazione Trasparente”;
- la regolamentazione delle modalità per la copertura di posizioni organizzative e dei criteri per la nomina a dirigente dei responsabili apicali di struttura territoriale.

Inoltre, si rappresenta che l'importo dell'incentivo corrisposto a quadri/impiegati è storicamente assorbito per buona parte dal premio di risultato previsto nell’ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale impiegatizio e quadro dell’Agenzia del Demanio, concertato con le OO.SS. e definito in funzione del livello di inquadramento e della presenza al lavoro.

Un’ulteriore misura di prevenzione è stata attuata ad ottobre 2021, verificando l’adeguatezza del documento di macroprocesso di riferimento dell’Agenzia del Demanio per la gestione delle risorse umane, nell’ottica del miglioramento continuo.

4. ATTIVITÀ E STRUMENTI PRINCIPALI PREORDINATI ALLA PREVENZIONE

4.1. Formazione

L'Agenzia si è sempre avvalsa della formazione come strumento fondamentale per accrescere il livello delle competenze del proprio personale al fine di migliorarne le prestazioni nell'ambito delle posizioni organizzative di appartenenza e svilupparne le potenzialità di ricoprire incarichi diversi, anche di livello professionale più elevato nonché adeguarne le competenze in relazione a evoluzioni della strategia aziendale.

Ai fini della prevenzione della corruzione, la formazione deve perseguire l'obiettivo di creare una diffusa cultura della legalità attraverso una conoscenza ampia delle norme di riferimento e l'adozione di comportamenti ispirati all'etica e all'interesse pubblico. Le attività formative rappresentano quindi una leva di primaria importanza per favorire, da un lato, una maggior consapevolezza nell'assunzione di decisioni, in quanto una più ampia ed approfondita conoscenza riduce il rischio di porre in essere azioni illecite, dall'altro, consente l'acquisizione di competenze specifiche per lo svolgimento delle attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione.

In tal senso sono state realizzate, nel corso degli ultimi anni, diverse attività formative, nella piena consapevolezza che le stesse rappresentano misure strategiche ai fini della promozione culturale della legalità. In particolare, sono stati effettuati corsi di livello specifico in materia di: appalti e contratti per lavori, servizi e forniture; sdemanializzazione di beni appartenenti al demanio marittimo e idrico; nuovo Codice degli appalti e ruolo del RUP negli interventi edilizi; attività estimale; locazioni e concessioni a canone agevolato e a canone ordinario; vendita degli immobili di proprietà dello Stato; rischio corruttivo nell'ambito degli appalti e contratti per lavori, servizi e forniture con particolare riguardo agli interventi edilizi. A livello generale, uno specifico corso in "autoistruzione" ha avuto ad oggetto il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. n. 231/2001.

Con riferimento al 2022, è stata portata a termine la formazione per le risorse assegnate alle attività di selezione del personale. In particolare, è stato erogato alle risorse coinvolte un corso su le "Aree di rischio e prevenzione della corruzione" relative all'"Acquisizione e gestione del personale". Nell'ambito della formazione a supporto del ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, è stata erogata formazione in modalità *e-learning* al dirigente che ricopre il ruolo di Referente alla prevenzione della corruzione nella struttura del Nucleo di Supporto dell'Agenzia. Le due iniziative

specialistiche sono state orientate a fornire un aggiornamento formativo sul sistema delle politiche, dei programmi e degli strumenti utilizzati per affrontare il complesso tema della corruzione all'interno dell'Agenzia.

Anche per il triennio 2023-2025 la formazione in materia di prevenzione della corruzione sarà assicurata, compatibilmente con le risorse economiche disponibili, attraverso una serie di interventi formativi e/o informativi - anche nell'ambito delle attività dedicate al Modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. n. 231/2001 - mediante percorsi di:

- livello generale rivolto a tutti i dipendenti riguardante l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
- livello specifico rivolto ai dipendenti che operano nelle aree maggiormente a rischio.

La definizione e la realizzazione dei percorsi formativi in materia di prevenzione della corruzione saranno dettagliatamente delineate nel Piano della formazione, da redigere a cura della Direzione Risorse Umane e Organizzazione in stretto raccordo, relativamente alla materia in questione, con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza non soltanto per l'individuazione del personale destinatario degli interventi formativi, ma anche per la rilevazione di peculiari bisogni formativi.

Di rilevante importanza risulta, inoltre, la formazione dei neoassunti, ai quali deve essere garantito un percorso formativo d'inserimento ai propri uffici rivolgendo particolare attenzioni ai temi della prevenzione della corruzione.

Su tale linea, nel corso del 2022 è stata avviata l'organizzazione di una formazione specifica sui principali temi della prevenzione della corruzione destinata alla platea dei neoassunti. Trattasi di circa 140 risorse, prevalentemente assegnate alla Struttura per la Progettazione e le attività formative saranno erogate nei primi mesi del 2023. La medesima formazione dovrà essere garantita anche per i nuovi assunti del 2023, in relazione all'effettiva collocazione all'interno dell'Agenzia.

I destinatari delle iniziative formative - sia di carattere generale che specifico - saranno individuati dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza con il supporto dei Referenti e della Direzione Risorse Umane e Organizzazione.

4.2. Trasparenza

La trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Da questo punto di vista essa contribuisce a prevenire e contrastare fenomeni corruttivi o di cattiva gestione delle risorse pubbliche, costituendo uno degli strumenti più efficaci per promuovere la legalità nell'amministrazione delle pubbliche risorse.

4.2.1. La trasparenza come parte integrante del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, ha previsto l'integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (già PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della Trasparenza (PTPCT), come anche evidenziato dall'ANAC nella Delibera n. 831/2016.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza.

La presente sezione del PTPCT assolve pertanto a tale obbligo di legge.

4.2.2. Procedimento di elaborazione ed adozione della trasparenza

- *Obiettivi strategici in materia di trasparenza posti dagli organi di vertice negli atti di indirizzo*

L'azione amministrativa dell'Agenzia è da sempre informata a principi di trasparenza essendo sancito all'art. 10 dello Statuto che *“l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia rispettano i principi di imparzialità, efficienza, economicità e trasparenza”*. Inoltre il Codice Etico adottato dall'Agenzia prevede, in particolare per quanto concerne i doveri comportamentali in ambito lavorativo, che *“tutti devono assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza secondo le disposizioni normative vigenti, prestando inoltre la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale, ovvero legittimamente richiesti dal cittadino”*.

Infine l'art. 2, comma 3, del Regolamento di Amministrazione e Contabilità prevede che l'Agenzia si attenga *“alle previsioni dettate dalla legge n. 190/2012 in materia di prevenzione della corruzione e dal decreto legislativo n. 33/2013 in materia di trasparenza, nonché alle indicazioni recate dalle deliberazioni dell'ANAC e provvede pertanto alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, da individuare fra i dirigenti della stessa”*.

Va inoltre evidenziato come il modello convenzionale con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Convenzione di servizi) garantisca da sempre la misurabilità dei risultati conseguiti dall'Agenzia, attribuendo a quest'ultima specifici obblighi di rendicontazione periodica nei confronti del Ministero stesso (cfr. Relazioni Annuali sui livelli di servizio).

In particolare, la Convenzione di Servizi 2022–2024 con il MEF prevede che l'Agenzia:

- in relazione ai compiti affidati, agisca in piena autonomia operativa e gestionale, nell'osservanza della normativa di riferimento applicabile nel rispetto dei principi di efficienza, economicità, imparzialità e trasparenza e in ottemperanza alle direttive, di volta in volta ricevute dal Ministero, sulla base degli obiettivi di finanza pubblica che il medesimo intende perseguire;

- adotterà tutte le iniziative e gli accorgimenti necessari a monitorare il rispetto degli obiettivi di qualità, dei tempi e dei costi concordati in sede di stipula della presente Convenzione nonché il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa;

- è tenuta all'osservanza delle disposizioni recate dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e ss.mm.ii. in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nei limiti indicati dal D.P.C.M. 15 Giugno 2016, n. 158 nonché quelle dettate dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii, recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Nella citata Convenzione è inoltre previsto che il Ministero definisca un programma annuale di vigilanza teso a valutare le modalità complessive di esercizio delle funzioni svolte dall'Agenzia, sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con l'utenza.

4.2.3. Iniziative di comunicazione della trasparenza

L'Agenzia intende prevedere nel triennio 2023-2025 specifiche sessioni di formazione sulla Trasparenza congiuntamente alle nuove iniziative in materia di anticorruzione, essendo le tematiche strettamente connesse.

Pertanto nell'arco temporale di riferimento del presente Piano sarà perseguita una ancor più ampia diffusione della cultura della trasparenza.

4.2.4. Processo di attuazione della trasparenza

- *Individuazione dei flussi informativi e dei dirigenti responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati*

L'art. 43, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013 pone esplicitamente in capo ai Dirigenti Responsabili dei vari uffici dell'amministrazione il dovere di "garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge", affidando al RPCT l'onere del relativo controllo, con il conseguente obbligo di segnalazione agli organi competenti di eventuali inadempienze.

La normativa in vigore prevede inoltre (art. 46) che la mancata, incompleta o tardiva comunicazione delle informazioni e dei dati comporti responsabilità dirigenziali, disciplinari, sanzioni amministrative pecuniarie per casi specifici (art. 47) e possa essere causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione.

Pertanto i Dirigenti Responsabili degli uffici garantiscono, in stretto coordinamento con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e con i Responsabili delle strutture centrali in relazione alle responsabilità funzionali ad essi attribuite dal Regolamento di Amministrazione e Contabilità, *"l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, la conformità ai documenti originali, l'indicazione della provenienza e la riutilizzabilità"* delle informazioni pubblicate sul sito internet dell'Agenzia.

Considerate anche le pratiche adottate da altre realtà complesse con organizzazioni territoriali simili a quelle dell'Agenzia, il flusso delle informazioni è veicolato in coerenza con il vigente assetto gerarchico - funzionale dell'Ente, al fine di garantire la massima efficienza e qualità dell'informazione resa.

In considerazione dell'articolazione dei singoli processi operativi interni, l'informazione/dato oggetto di pubblicazione può quindi provenire, a seconda dei casi, sia dalle Direzioni/Strutture centrali che dalle Direzioni/Strutture di territorio.

I Dirigenti Responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Direttori (Responsabili) di sede centrale e nei Direttori (Responsabili) di sedi territoriali.

Nella tabella dell'Allegato 2 sono elencati i Dirigenti Responsabili.

Più in particolare:

- la Direzione/Struttura di territorio che detiene l'informazione da pubblicare ne cura l'elaborazione, in tabelle in formato aperto, e la tempestiva trasmissione alla UO Comunicazione (dq.internet@agenziademanio.it) per la pubblicazione, informando per conoscenza la Direzione/Struttura di sede Centrale funzionalmente competente e il Nucleo di supporto al RPCT all'indirizzo email dq.complianceetrasparenza@agenziademanio.it.

Il Responsabile della Direzione/Struttura di sede centrale funzionalmente competente assicura, attraverso il Referente per la Trasparenza e coerentemente con le scadenze di legge, la comprensibilità, l'omogeneità e la chiarezza dei dati, nonché la qualità di quanto pubblicato, ferme restando le responsabilità dei Dirigenti responsabili degli uffici come sopra indicato;

- la Direzione/ Struttura Centrale che detiene l'informazione da pubblicare ne cura l'elaborazione e la tempestiva trasmissione, in tabelle in formato aperto, alla UO Comunicazione (dq.internet@agenziademanio.it) per la pubblicazione, informando per conoscenza il Nucleo di supporto al RPCT all'indirizzo email dq.complianceetrasparenza@agenziademanio.it.

La trasparenza implica che tutti i dati resi pubblici possano essere utilizzati da parte degli interessati. Per garantire "l'usabilità" dei dati i soggetti responsabili della pubblicazione e, per quanto di competenza funzionale, i Direttori/Responsabili di sede centrale *"devono curare la qualità della pubblicazione"* in conformità a quanto previsto dalla delibera ANAC (ex CIVIT) n. 2/2012 *"affinché i cittadini e gli stakeholder possano accedere agli stessi in modo agevole e ne possano comprendere il contenuto"*. In tal senso i soggetti Responsabili del dato devono provvedere affinché le informazioni risultino:

- complete ed accurate (i dati corrispondano al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, siano pubblicati in modo esatto e senza omissioni);
- comprensibili (il contenuto dei dati sia esplicitato in modo chiaro ed evidente, evitando che si verifichi la frammentarietà dei dati e che quelli di natura tecnica abbiano un'adeguata rappresentazione);
- aggiornate (sia resa nota la data di pubblicazione e il periodo di tempo a cui si riferisce, rispettando la tempestività dell'aggiornamento);

- pubblicate in formato aperto.

Per quanto concerne il requisito di “apertura” dei formati da utilizzare per i documenti destinati alla pubblicazione di cui all’art. 7 del richiamato decreto, la UO Comunicazione monitora la sussistenza dei suddetti requisiti, avvalendosi del contributo tecnico della Direzione per la Trasformazione Digitale.

Per quanto concerne il trattamento dei dati personali, anche quando contenuti in atti e documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati ha emanato specifiche linee guida in materia di un loro trattamento effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul *web* da soggetti pubblici obbligati. In particolare il Garante ha sottolineato come la diffusione di dati personali (intesi come “qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale”) sia ammessa unicamente quando la stessa è prevista da una specifica norma di legge, verificando caso per caso se ricorrano i presupposti per l’eventuale oscuramento di determinate informazioni (principio di “necessità”, principio di “pertinenza e non eccedenza”). Ciascun Responsabile, pertanto, valuta tali aspetti prima di provvedere alla richiesta di pubblicazione dei dati di propria competenza, eventualmente raccordandosi con le funzioni centrali di riferimento al fine di un’omogenea trattazione.

- *Individuazione dei Referenti per la Trasparenza e relativi compiti*

In relazione alla opportunità di disporre di un modello di gestione degli adempimenti relativi alla trasparenza quanto più possibile efficiente sul piano operativo e, in quanto tale, preordinato a facilitare i flussi informativi, ferme comunque restando le responsabilità individuate nel precedente paragrafo, sono istituite le figure di Referente per la trasparenza in seno alle singole Direzioni/Strutture di sede Centrale o di territorio, così come esplicitamente previsto dalla Delibera ANAC n. 50/2013.

A tal fine ciascun Direttore / Responsabile di Struttura individua, anche nell’ambito del suo ruolo di Referente di prevenzione della corruzione, all’interno della struttura diretta, un Referente per la Trasparenza.

I Referenti per la Trasparenza costituiscono il punto di riferimento per la raccolta delle informazioni oggetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

Ogni Referente per la Trasparenza ha innanzitutto il compito di raccogliere tutti i dati, le notizie e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi della vigente normativa e di verificare che tali dati, notizie ed informazioni rispondano ai requisiti di completezza,

tempestività e qualità di cui agli artt. 6 ed 8 del D.Lgs. n. 33/2013, nonché, con il supporto della funzione Sistemi Informativi, alle caratteristiche di apertura del formato di cui all'art. 7 del medesimo decreto legislativo.

Ciascuno dei Referenti per la Trasparenza ha quindi il compito di trasmettere i dati, le notizie e le informazioni in questione alla U.O. Comunicazione (dg.internet@agenziademanio.it) e, per conoscenza, al Nucleo di supporto al RPCT all'indirizzo email dg.complianceetrasparenza@agenziademanio.it e alla Direzione/Struttura di sede centrale funzionalmente competente, nonché di verificarne l'adeguata tempestiva pubblicazione.

I nominativi dei Referenti per la Trasparenza sono riportati nella tabella "allegato 3".

- *Individuazione dei Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni*

L'art.10 del D.Lgs. 33/2013 così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 ha previsto che il PTPCT contenga in apposita sezione l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

In considerazione del citato obbligo normativo si fa presente come i soggetti Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati siano i Dirigenti riportati nell'allegato 2.

- *Misure di monitoraggio e vigilanza*

Seguendo le indicazioni dell'ANAC contenute nel PNA approvato definitivamente dall'Autorità con delibera n. 7 del 17.01.2023, *"il monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione si connota per essere programmato su più livelli: un primo livello di controllo attribuito, in autovalutazione, ai responsabili degli uffici e dei servizi responsabili delle misure;"* (i monitoraggi sono pertanto svolti da parte dei Referenti per la prevenzione della corruzione, in affiancamento ai Referenti della trasparenza previsti nel PTPCT); *" e un secondo livello di controllo, di competenza del RPCT, coadiuvato da una struttura di supporto e/o dagli altri organi con funzioni di controllo interno, laddove presenti."*

A tal proposito, la Matrice ANAC per EPE integrata per l'Agenzia (cfr. Allegato 4 al presente PTPCT "Matrice ANAC - Elenco degli obblighi di pubblicazione") richiesta dall'ANAC con il citato PNA, riepiloga in apposite colonne: i) i termini di scadenza previsti

per ciascun obbligo di pubblicazione; ii) i responsabili del controllo c.d. di primo livello con le relative tempistiche di monitoraggio.

In conformità a quanto previsto dall'art. 43 del D.Lgs. n. 33/2013 il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della trasparenza "*svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate*".

Inoltre al Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della trasparenza è affidato il compito di:

- predisporre ed aggiornare la sezione del PTPCT dedicata alla Trasparenza;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'istituto dell'accesso civico;
- lavorare le eventuali istanze di riesame presentate ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

Inoltre, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, sempre ai sensi del citato articolo 43 e anche ai fini dell'eventuale attivazione di procedimenti disciplinari, procede a segnalare i casi di inadempimento o adempimento parziale al Direttore dell'Agenzia e all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

Nello svolgimento delle attività di monitoraggio il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della trasparenza effettua periodicamente alcune verifiche a campione in ordine all'avvenuta pubblicazione obbligatoria delle informazioni secondo le scadenze previste dalla legge.

Nella periodica conduzione di tali attività il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della trasparenza si avvale del supporto e della collaborazione delle Direzioni-Strutture / UU.OO. interessate, le quali sono tenute a fornire, tempestivamente, tutte le informazioni richieste, al fine del corretto svolgimento dell'attività di verifica e controllo. Il risultato delle verifiche effettuate viene rappresentato al Direttore dell'Agenzia.

4.2.5. L'accesso civico dopo l'emanazione del D.Lgs. n. 97/2016

Con il D.Lgs. n. 97/2016 è stata introdotta un'ulteriore forma di accesso civico ai dati ed ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita **FOIA**, *Freedom of Information Act*.

Questa ulteriore forma di accesso prevede che chiunque possa accedere a dati e documenti detenuti dalle Amministrazioni nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

Si tratta di un regime di accesso più ampio di quello previsto dalla versione originaria dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 in quanto consente di accedere non solo ai dati, ai documenti ed alle informazioni per i quali esistono specifici obblighi di pubblicazione (per i quali persiste l'obbligo dell'Amministrazione di pubblicare quanto previsto, qualora non già presente nel sito istituzionale) ma anche ai dati per i quali non esiste l'obbligo di pubblicazione e che l'Amministrazione deve quindi fornire al richiedente.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, l'istanza di accesso civico c.d. FOIA deve essere presentata all'indirizzo dell'Ufficio che detiene i dati, informazioni o documenti reperibile nella sottosezione Organizzazione di Amministrazione Trasparente (vedi "Articolazione degli uffici").

Si fa presente come il comma 3, lettera d, dell'articolo 5 del D.Lgs. n. 33/2013 preveda espressamente che l'accesso civico possa essere presentato al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza solo nel caso in cui l'istanza abbia ad oggetto dati informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria in AT.

In sintesi, secondo le previsioni di legge, l'Accesso Civico si può realizzare oggi in due forme distinte:

- in relazione ai soli dati oggetto di pubblicazione obbligatoria in AT, mediante istanza indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- in relazione a qualsiasi dato / documento / informazione (c.d. FOIA) mediante istanza indirizzata all'Ufficio che detiene i dati, informazioni o documenti come sopra esplicitato.

Sulla base delle previsioni contenute nell' art. 43, comma 3, del D.Lgs. 33/2013, l'Ufficio "*che detiene i dati, informazioni o documenti*" è la "Direzione Responsabile" che, detenendo il dato, provvede all'elaborazione ed alla trasmissione dello stesso per la pubblicazione in AT.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, qualora riceva erroneamente da un cittadino un accesso civico FOIA, provvederà ad inoltrarlo direttamente all'"*ufficio che detiene i dati, informazioni o documenti*" affinché provveda ad evadere la richiesta nei termini di legge.

- *Il Registro degli accessi*

Al fine di dare seguito alle indicazioni fornite dall'ANAC nella Determinazione n. 1309/2016 in merito all'istituzione di un "Registro degli accessi", il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza effettua un sistematico monitoraggio

mensile degli accessi ricevuti, richiedendo a ciascuna struttura di attivare uno specifico Registro degli accessi contenente in ordine cronologico la data di ricezione, l'oggetto dell'accesso e la data di evasione.

Allo scadere di ciascun semestre si procede alla pubblicazione del Registro in Amministrazione Trasparente.

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza:

Dott. Giuseppe Pisciotta

Indirizzo: Via Barberini 38 – 00187 Roma

4.3. Rotazione del personale e segregazione delle funzioni nelle aree a rischio

La rotazione del personale addetto alle procedure a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura fondamentale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione.

L'applicazione del principio di rotazione permette, infatti, di conseguire quella libertà dai condizionamenti ambientali che risulta fondamentale per poter svolgere nel modo migliore e con serena coscienza l'attività lavorativa e che, invece, tende ad affievolirsi quando si rafforza, con il tempo, la consuetudine con l'ambiente lavorativo.

Deve precisarsi che, tra i principi per la gestione e lo sviluppo del personale previsti dal Regolamento di Amministrazione e Contabilità dell'Agenzia, assume grande rilievo la mobilità professionale sia in senso verticale (inteso come crescita di responsabilità), sia in senso orizzontale (inteso come ampliamento della professionalità e delle competenze). La mobilità territoriale, inoltre, è intesa come strumento di diversificazione e ampliamento dell'esperienza professionale. Nell'ambito di tale principio sono adottate politiche di avvicendamento negli incarichi di responsabilità dirigenziale delle strutture.

L'Agenzia ha agito nel tempo in tal senso e ciò ha portato alla movimentazione periodica, soprattutto nell'ambito delle strutture territoriali dell'Ente, dei Direttori territoriali e di altre figure di responsabilità determinando, negli anni, il mutamento di collocazione organizzativa di un consistente numero di dirigenti e di figure non dirigenziali, per adempiere a quanto previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nel corso del 2019 la rotazione ha interessato 7 dirigenti e 81 figure non dirigenziali, mentre nel 2020 - nonostante le difficoltà legate allo stato di emergenza connesso alla pandemia - sono state movimentate 5 figure dirigenziali e 59 non dirigenziali. Proseguendo

in quest'ottica di rotazione, nel 2021 sono state movimentate 13 figure dirigenziali e 45 non dirigenziali e nel corso del corrente anno 2022 (dato aggiornato al 31 dicembre 2022), sono state infine ruotate 16 figure dirigenziali e 270 figure non dirigenziali.

In tale quadro si dovrà proseguire con la sistematica attuazione della rotazione nelle strutture centrali e territoriali dell'Agenzia secondo dei criteri prestabiliti quali la periodicità e l'alternanza delle figure professionali sul medesimo ruolo, preservando al tempo stesso la necessità di assicurare l'efficacia e l'efficienza nell'azione amministrativa, evitando la dispersione di competenze specialistiche.

Al fine di rafforzare maggiormente l'efficacia dei principi sopracitati è in corso l'elaborazione da parte della Direzione Risorse Umane e Organizzazione di un documento organizzativo volto a implementare criteri e procedure per l'attuazione della rotazione.

In tale ottica potranno essere adottate misure, in combinazione o in alternativa alla rotazione, tra le quali si annovera la segregazione delle funzioni nell'ambito di un medesimo procedimento attraverso l'attribuzione a soggetti diversi dei seguenti compiti: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare le decisioni prese; d) effettuare verifiche.

L'effettiva applicazione delle misure adottate in materia di rotazione degli incarichi in uffici preposti all'assolvimento di attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione, viene periodicamente verificata dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla base di apposito rapporto prodotto dalla Direzione Risorse Umane e Organizzazione.

Nel corso degli ultimi tempi sono già state adottate misure in materia di rotazione degli incarichi, per esempio nell'ambito dell'attività estimale, e su tale percorso occorre proseguire nel prossimo triennio. Inoltre, nel 2023, tenuto conto dell'elevato rischio corruzione connesso alla Gestione degli interventi edilizi e all'Esecuzione interventi in somma urgenza e in considerazione della crescita dell'impegno su tale fronte e del conseguente aumento delle figure in forza che possono svolgere ruoli significativi nell'ambito di detti processi, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, in collaborazione con la Direzione Servizi al Patrimonio per il 2023, proseguendo nell'attività di monitoraggio inerente alla rotazione degli incarichi nelle aree di che trattasi (già oggetto di approfondita analisi negli anni passati, a seguito di apposita attività di *audit* effettuata, all'esito della quale, peraltro, non sono emerse particolari criticità) sulla base di rilevazioni più aggiornate, anche nell'ottica di evitare un'elevata concentrazione di procedure su singoli dipendenti, fornirà alle Strutture territoriali,

ove necessario, e previo confronto con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, puntuali indicazioni al riguardo.

Con la Delibera n. 215 del 26 marzo 2019 “Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all’art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D.Lgs. n. 165 del 2001” l’ANAC affronta il tema dell’ambito soggettivo di applicazione della norma in esame, la quale è sicuramente applicabile a tutte le amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2 del D.Lgs. n. 165/2001. Per quanto riguarda invece gli enti pubblici economici la rotazione straordinaria è facoltativa, in quanto la misura del trasferimento ad altro ufficio si applica solo a seguito di rinvio a giudizio e previa valutazione attenta della sussistenza di condotte corruttive.

Infatti, *“La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell’amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito”* (§3.5 delibera ANAC n. 215 del 2019), ferma restando la facoltà di applicare misure alternative in caso di impossibilità.

La valutazione motivata, in merito alla sussistenza dei presupposti per procedere all’adozione o meno della misura della rotazione straordinaria, viene effettuata congiuntamente dal responsabile apicale della risorsa coinvolta e da DRUO anche sulla base degli atti eventualmente prodotti dall’Audit Interno qualora attivato, informato il RPCT e l’ODV.

Tanto premesso è fatto obbligo a tutto il personale dell’Agenzia di segnalare tempestivamente al proprio responsabile ed alla Direzione Risorse Umane e Organizzazione la sussistenza, nei propri confronti, dell’avvio di procedimenti penali completi di tutta la documentazione disponibile nonché i provvedimenti di rinvio a giudizio per i reati di cui all’art. 3 della Legge n. 97/2001 (articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall’articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383).

4.4. Vigilanza e controllo

Per garantire una maggiore efficacia dell’attività di controllo svolta nell’ambito dell’Agenzia, ai fini della prevenzione della corruzione lo sforzo che si ravvisa utile compiere è quello di spostare l’attenzione dell’intervento di controllo maggiormente sotto l’aspetto

sostanziale dando il dovuto risalto ai profili di legittimità dell'operato, all'efficacia delle scelte gestionali compiute e al loro grado di funzionalità nel perseguimento dell'interesse pubblico.

Affinché il contenuto delle verifiche assuma tale carattere, è necessario e pregiudiziale che il personale che effettua attività ispettiva abbia una conoscenza ampia e approfondita dell'Agenzia, della missione e degli obiettivi che persegue di volta in volta, nonché di un elevato grado di conoscenza della materia. Anche in tale settore la formazione e la selezione del personale preposto risulta essere decisiva per garantire l'efficacia del controllo.

Lo spirito che deve informare l'attività non deve limitarsi alle verifiche, ma deve fornire un reale supporto alle strutture suggerendo rimedi e correttivi. Un supporto che abbia tale connotazione si ravvisa indispensabile non solo in ragione della distribuzione delle competenze operative, ma soprattutto in considerazione della circostanza che le scelte e le decisioni operate dall'Agenzia presentano margini di discrezionalità non essendovi vincoli specifici se non quelli di carattere generale previsti dall'ordinamento giuridico.

L'Agenzia può valutare anche l'utilità di fare ricorso, alla stregua di molte amministrazioni pubbliche, ai suggerimenti che possono venire ai fini formativi dagli organismi statali che in ragione delle loro competenze hanno una dimestichezza con l'analisi e l'esame dell'andamento della PA.

Considerati gli straordinari obiettivi cui l'Agenzia è impegnata in questi anni, anche ai fini dei contributi richiesti per gli interventi di cui all'art. 4 del D.L. n. 32/2019 e per lo sviluppo del PNRR e del PNC, come già riportato nel presente Piano, sono stati e, ove opportuno, saranno attivati appositi protocolli di vigilanza collaborativa - ai sensi del vigente Regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di Vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici - in relazione a singoli affidamenti, di particolare rilevanza economica e strategica.

4.5 Monitoraggio

L'articolo 1, comma 10, della Legge n. 190/2012 affida al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il compito di verificare l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità a prevenire il rischio di corruzione, anche al fine di proporre le modifiche che, all'esito dei controlli, si rendessero necessarie.

Il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure individuate dal Piano triennale di prevenzione della corruzione è l'obiettivo principale degli strumenti anti-corruzione, in quanto fa emergere concretamente l'attività posta in essere dall'Ente a fini preventivi.

Il sistema di monitoraggio sull'attuazione delle misure adottato dall'Agenzia prevede il costante e continuo svolgimento delle attività di verifica da parte dei soggetti competenti con riferimento ai due livelli di controllo: il primo, di spettanza dei Referenti della prevenzione e della corruzione delle singole strutture; il secondo, svolto dal RPCT con l'ausilio del Nucleo di supporto, in coordinamento con l'Organismo di Vigilanza sulla base di quanto già previsto per l'attuazione delle misure di cui al D.Lgs. n. 231/2001, anche avvalendosi dell'Internal Audit.

L'esito dei monitoraggi delle singole strutture è oggetto delle Relazioni semestrali con le quali i Referenti della prevenzione e della corruzione aggiornano periodicamente il RPCT sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione con riguardo alle proprie aree di competenza. Fanno eccezione eventuali specifiche criticità riscontrate dagli stessi che sono comunicate al RPCT nell'immediatezza.

Le Relazioni semestrali dei Referenti della prevenzione e della corruzione sono trasmesse a firma degli stessi all'indirizzo di posta elettronica prevenzione.corruzione@agenziademanio.it.

L'obiettivo della verifica semestrale è quello di accertare la corretta applicazione delle misure predisposte e la reale efficacia delle stesse in termini di prevenzione del rischio di fenomeni corruttivi o di *mala gestio*, attraverso l'attuazione di condizioni che ne rendano più difficile la realizzazione.

Ad esito delle attività di monitoraggio di primo e secondo livello, entro il 15 dicembre di ogni anno, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede alla stesura della Relazione, di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, riportante i risultati dell'attività svolta nel corso dell'anno, da trasmettere all'Organismo indipendente di valutazione e al Comitato di Gestione, nonché da pubblicare sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Come premesso, la struttura Internal Audit (IA), su richiesta del RPCT, svolge annualmente l'attività di *Risk Assessment* Anticorruzione, al fine di individuare, valutare e pesare i rischi corruttivi connessi a ciascuna delle attività che caratterizzano i singoli processi, diretti e indiretti, dell'Agenzia. Gli esiti dell'attività in parola concorrono ad implementare il PTPCT.

Anche nel corso del 2022 è stata effettuata la consueta attività di *Risk Assessment* per tutti i processi adottati dall'Agenzia. Inoltre, nel corso del primo trimestre 2023, è stata effettuata una integrazione alla medesima attività sulle bozze dei processi di prossima adozione da parte della Struttura per la Progettazione, che ha reso possibile la valutazione

dei rischi corruttivi collegati alle attività di diretta competenza della Struttura per le tre linee di azione, di diretta ed esclusiva competenza della stessa (“Collaborazioni tecnico-scientifiche” e “Convenzioni ex art. 1 Comma 163, L. 145/2018” e “Pianificazione e Programmazione Interventi/Attività SpP”).

Le risultanze dell’attività del *Risk Assessment* anticorruzione condotta sono recepite all’interno dell’Allegato 5 mentre quelle relative all’attività di integrazione effettuata sulle attività di competenza della Struttura per la Progettazione, in attesa della definitiva adozione dei processi da parte della stessa nel corso del primo semestre 2023 sono recepite all’interno del **nuovo Allegato 5 bis**.

Si segnala, inoltre, che sono state evidenziate una serie di misure generiche e specifiche, la cui attuazione è stata programmata prevalentemente per il primo semestre 2023 e, comunque, entro 2024.

4.6 Flussi informativi

Tutti i dipendenti dell’Agenzia rispondono in ragione delle proprie funzioni della correttezza dei compiti effettivamente svolti e sono tenuti a collaborare con il Responsabile alla realizzazione delle azioni finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Per l’adempimento dei compiti previsti dalla legge n.190/2012, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può, in ogni momento, chiedere informative ai Referenti della prevenzione della corruzione circa fatti o situazioni avvenute presso la specifica struttura organizzativa.

L’Organismo di Vigilanza e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in relazione alle specifiche competenze di contrasto dell’intera gamma di reati e comportamenti illeciti richiamati dal D.Lgs. n. 231/2001, dalla legge n. 190/2012 e dal PNA, operano in modo coordinato e complementare anche attraverso incontri periodici e scambio reciproco di informative.

4.7. Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi

Il decreto legislativo n. 39/2013 disciplina i casi di inconferibilità o incompatibilità degli incarichi individuando (articolo 15) nel Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il soggetto deputato alla vigilanza sul rispetto delle relative disposizioni.

Al fine di verificare l'assenza di situazioni di inconferibilità o incompatibilità di incarichi ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione provvede alla preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza delle suddette situazioni da parte del destinatario dell'incarico dirigenziale.

Nei casi dubbi sulla sussistenza di una causa di inconferibilità/incompatibilità, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione informa tempestivamente della questione il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Inoltre, annualmente la Direzione Risorse Umane e Organizzazione acquisisce da tutti i dirigenti e da coloro a cui sono stati conferiti incarichi dirigenziali una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità ex D. Lgs. n. 39/2013.

Le dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità vengono pubblicate sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" alla voce "Personale".

Per assicurare la necessaria vigilanza su tutte le cause di inconferibilità e incompatibilità, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione presenta semestralmente un prospetto al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza indicante tutti i soggetti che hanno ricevuto un incarico dirigenziale, con l'attestazione che, all'atto del conferimento e sulla base degli atti in proprio possesso, non erano emerse cause di inconferibilità e incompatibilità.

Per quanto riguarda gli incarichi diversi da quelli dirigenziali, per assicurare il rispetto del Codice etico nell'assegnazione di incarichi o posizioni organizzative considerate a rischio viene richiesta la sottoscrizione delle dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità da rendere al momento dell'assegnazione dell'incarico stesso e da aggiornare o modificare nel corso dell'espletamento.

Inoltre, con riferimento alle cause di inconferibilità/incompatibilità, degli incarichi dirigenziali, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione procede annualmente alla verifica, attraverso il Casellario giudiziale del Tribunale di Roma, della veridicità delle dichiarazioni rese dai dirigenti. L'esito di tale verifica viene comunicato al RPCT.

Come precisato in più occasioni dall'ANAC (Delibera n. 833/2016 e PNA 2019) al RPCT è assegnato il compito di contestare la situazione di inconferibilità o incompatibilità e di segnalare la violazione alla predetta Autorità. Pertanto, qualora il RPCT venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del D.Lgs. n. 39/2013, lo stesso avvierà il relativo procedimento di accertamento, in contraddittorio con l'interessato.

4.8. Gestione del conflitto di interessi

La legge 190/2012, aggiungendo l'articolo 6-bis alla legge n. 241/1990, ha stabilito che *“il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*.

L'Agenzia, in coerenza con i principi di legalità, legittimità, trasparenza e integrità, prevede una serie di circostanze in cui possa concretizzarsi una situazione di conflitto anche potenziale d'interessi e mette in atto tutte le misure necessarie a prevenire detti fenomeni, anche incoraggiandone la denuncia.

Al riguardo il Codice etico dell'Agenzia (par. 4.1.5.5) stabilisce che “I dipendenti devono svolgere la propria attività lavorativa nell'esclusivo interesse dell'Agenzia, astenendosi da qualunque situazione di conflitto, anche solo potenziale, determinata da altre attività economiche svolte personalmente, attraverso familiari o tramite soggetti che intrattengono legami col dipendente o i suoi familiari. Andranno altresì evitati incarichi/mansioni ricoperti che possano recare pregiudizio alle attività dell'Agenzia, o che possano interferire con la capacità del dipendente di assumere, in modo imparziale, decisioni nel migliore interesse dell'Agenzia, o determinare situazioni di illecito vantaggio a favore proprio o dei propri familiari. A titolo esemplificativo e non esaustivo, le situazioni di cui sopra possono manifestarsi nel seguente modo:

- accettare elargizioni di denaro, regali, favori di qualsiasi natura da persone, aziende o enti che sono in rapporti o in trattative con l'Agenzia, ivi inclusi potenziali fornitori;
- utilizzare la propria posizione in Agenzia e/o le informazioni acquisite nel proprio lavoro in modo da avvantaggiare interessi propri, di familiari o di terzi, anche in contrasto con gli interessi dell'Agenzia;
- concludere, perfezionare o avviare trattative e/o contratti in nome e/o per conto dell'Agenzia, che abbiano come controparte familiari o soci del dipendente, ovvero

società o persone giuridiche di cui egli sia titolare o a cui egli sia comunque interessato personalmente ed economicamente;

- avere interessi economici e finanziari, propri o di familiari, in attività di fornitori e/o clienti.

È fatto altresì divieto di avvantaggiarsi personalmente di opportunità di affari di cui si è venuti a conoscenza nel corso dello svolgimento delle proprie funzioni all'interno dell'Agenzia. Nell'ambito di rapporti di natura non commerciale instaurati tra l'Agenzia con la Pubblica Amministrazione, clienti e soggetti privati, fornitori ecc. i dipendenti sono tenuti ad astenersi dal ricercare o promuovere illecitamente qualsiasi relazione personale in conflitto di interessi. Lo svolgimento da parte di un dipendente di un'attività economica di carattere autonomo o di un incarico professionale (e/o di collaborazione) in potenziale conflitto di interesse con l'Agenzia, dovrà tempestivamente essere comunicato alla Direzione responsabile della gestione delle risorse umane dell'Agenzia, affinché lo stesso venga valutato ai fini di un riscontro circa la presenza del conflitto di interesse. Inoltre, i singoli componenti degli organi statutari che, in una determinata operazione dell'Agenzia, siano portatori di interesse, proprio o di terzi, hanno l'obbligo di comunicarlo tempestivamente all'organo statutario di riferimento, fermo restando il più generale e rigoroso rispetto delle disposizioni di legge in materia.”.

4.9. Segnalazioni - Tutela del dipendente che segnala illeciti (Whistleblower)

In attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, è stato emanato il D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 riguardante “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”. Ai sensi delle disposizioni recate dal citato Decreto - che abroga, con effetto decorrente dal 15 luglio 2023, l'art. 54-bis (rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”) del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165 - i soggetti del settore pubblico e quelli del settore privato attivano propri canali di segnalazione interna, volti a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e/o comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii., ma anche all'accesso civico di cui agli articoli 5 e seguenti del D.lgs. n. 33/2013.

Le tutele non sono garantite alle segnalazioni rispetto alle quali sia stata accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque reati commessi con la denuncia del medesimo segnalante ovvero la sua responsabilità civile, nei casi di dolo o colpa grave.

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni compete all'ANAC, mentre la dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi spetta all'Autorità giudiziaria.

I possibili canali di segnalazione delineati dal Decreto D.lgs. n. 24/2023 sono: interno (nell'ambito del contesto lavorativo); esterno (ANAC); divulgazione pubblica (tramite la stampa, mezzi elettronici o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone). In via prioritaria, i segnalanti utilizzano per le segnalazioni il canale interno e – solo al ricorrere di determinate condizioni – possono effettuare una segnalazione esterna, all'ANAC, o una divulgazione pubblica. Nella divulgazione pubblica, ove il segnalante riveli volontariamente la propria identità, non viene in rilievo la tutela della riservatezza, ferme restando tutte le altre forme di protezione previste dal D.Lgs. n. 24/2023. Resta ferma la possibilità, e in taluni casi l'obbligo, di denunciare all'Autorità giudiziaria o contabile condotte illecite di cui i segnalanti siano venuti a conoscenza in ambito lavorativo, beneficiando di tutte le tutele previste dal citato decreto per le ritorsioni subite e delle stesse regole sulla tutela della riservatezza.

Per quanto riguarda le segnalazioni interne - puntualmente disciplinate nell'allegata "Procedura per whistleblowing" (all. 6), riportata nell'apposita sezione di "Amministrazione Trasparente" del sito internet dell'Agenzia - le stesse possono essere effettuate utilizzando il modulo di seguito riportato, da trasmettere al RPCT attraverso una delle seguenti modalità:

- mediante posta elettronica certificata (accessibile esclusivamente al RPCT, che ne è titolare) all'indirizzo PEC: prevenzionedellacorruzione@pce.agenziademanio.it;
- mediante servizio postale. In tal caso, a garanzia e tutela della riservatezza della propria identità e in vista della protocollazione riservata della comunicazione a cura del RPCT, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati personali del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "Riservata al

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - Whistleblowing” indirizzata al RPCT (via Barberini, 38 - 00187 Roma).

È, inoltre, possibile effettuare la segnalazione verbalmente al RPCT, mediante un incontro diretto con lo stesso, previo appuntamento. In tal caso, previo consenso della persona segnalante, la segnalazione è documentata mediante verbale. In caso di verbale, la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione.

Nei casi di ammissibilità delle segnalazioni il RPCT informa l’Organismo di Vigilanza del contenuto delle segnalazioni pervenute, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

Nelle ipotesi in cui le vicende segnalate riguardino i reati presupposto per l’applicazione del D.Lgs. n. 231/2001 o la violazione del modello di organizzazione e gestione, previsto nel citato D.Lgs. n. 231/2001, il contenuto della segnalazione viene inviato tempestivamente all’OdV per il supporto nella relativa attività istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

**MODULO PER LA SEGNALAZIONE
DI VIOLAZIONI AI SENSI DEL D. LGS. n. 24 DEL 10 MARZO 2023**

Chiunque sia interessato a presentare all’Agenzia del demanio una segnalazione di whistleblowing, dovrà rendere i suoi dati identificativi, indicando chiaramente nell’oggetto della segnalazione che si tratta di una segnalazione di Whistleblowing. Ciò consente di beneficiare delle tutele previste dal D.Lgs. n. 24/2023, nel caso di eventuali ritorsioni subite in ragione della segnalazione, e di mantenere riservata la propria identità anche nel caso in cui la segnalazione pervenisse erroneamente ad un soggetto diverso dal RPCT, il quale è tenuto a trasmetterla immediatamente al RPCT, senza violarne la riservatezza. Al segnalante è comunque riconosciuto il diritto di rendere segnalazioni anonime. In tal caso, le segnalazioni anonime, ove circostanziate, saranno considerate “ordinarie” e gestite nell’ambito di altri procedimenti di segnalazione/vigilanza dell’Agenzia. In ogni caso, il segnalante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni, può beneficiare della tutela che il D. Lgs. n. 24/2023 garantisce a fronte di misure ritorsive.

NOME e COGNOME DEL SEGNALANTE	
QUALIFICA O POSIZIONE PROFESSIONALE	
SEDE DI SERVIZIO	
TEL/CELL	
E-MAIL	
DATA/PERIODO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO:	gg/mm/aaaa
LUOGO FISICO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO:	<input type="checkbox"/> UFFICIO (indicare denominazione e indirizzo della struttura) <input type="checkbox"/> ALL'ESTERNO DELL'UFFICIO (indicare luogo ed indirizzo)
RITENGO CHE LE AZIONI OD OMISSIONI COMMESSE O TENTATE SIANO :	
DESCRIZIONE DEL FATTO (CONDOTTA ED EVENTO)	

AUTORE/I DEL FATTO**	1. 2. 3.
ALTRI EVENTUALI SOGGETTI A CONOSCENZA DEL FATTO E/O IN GRADO DI RIFERIRE SUL MEDESIMO**	1. 2. 3.
EVENTUALI ALLEGATI A SOSTEGNO DELLA SEGNALAZIONE	1. 2. 3.

*NON possono FORMARE OGGETTO DI SEGNALAZIONE: 1) le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale del segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate; 2) le segnalazioni di violazioni disciplinate nelle direttive e nei regolamenti dell'Unione europea e nelle disposizioni attuative dell'ordinamento italiano che già garantiscono apposite procedure di segnalazione; 3) le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

** Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione.

Il segnalante dichiara di aver preso visione della "Procedura per whistleblowing" e dell'informativa ai sensi dell'art. 13 e dell'art. 14 del Regolamento (UE) 2016/679 di seguito riportata.

LUOGO, DATA E FIRMA

.....

INFORMATIVA AI SENSI DELL'ART. 13 E DELL'ART. 14 DEL REGOLAMENTO (UE) 2016/679

SEGNALAZIONI, AI SENSI DEL D.LGS. N. 24/2023 (C.D. WHISTLEBLOWING), DI VIOLAZIONI DI DISPOSIZIONI NORMATIVE NAZIONALI O DELL'UNIONE EUROPEA CHE LEDONO L'INTERESSE PUBBLICO O L'INTEGRITÀ DELL'AGENZIA DEL DEMANIO, DI CUI SI SIA VENUTI A CONOSCENZA NELL'AMBITO DEL CONTESTO LAVORATIVO.

Con il termine **whistleblower** si intende la persona che – ai sensi del Decreto Legislativo n. 24/2023 – segnala, divulga ovvero denuncia all'Autorità giudiziaria, ordinaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui è venuta a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo.

Chiunque sia interessato a presentare spontaneamente una segnalazione di whistleblowing all'Agenzia del Demanio, dovrà rendere i suoi dati identificativi e indicare chiaramente nell'oggetto della segnalazione che si tratta di una segnalazione di Whistleblowing. Ciò consente di mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni subite in ragione della segnalazione.

Al segnalante è comunque riconosciuto il diritto di rendere segnalazioni anonime, e dunque non riconducibili alla identità del segnalante. In tal caso le segnalazioni anonime saranno considerate "ordinarie" e gestite nell'ambito di altri procedimenti di segnalazione/vigilanza dell'Agenzia. In ogni caso, il segnalante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il D. Lgs. n. 24/2023 garantisce a fronte di misure ritorsive.

È rimessa invece a ciascun segnalante la decisione circa quali ulteriori dati personali conferire. Maggiori sono i dettagli presenti nella segnalazione, maggiori saranno le possibilità per l'Agenzia del Demanio di intervenire nell'interesse pubblico.

TITOLARE DEL TRATTAMENTO DEI DATI

Il titolare del trattamento dei dati personali, effettuato nell'ambito della gestione delle segnalazioni di whistleblowing, è l'Agenzia del Demanio, con sede legale in Via Barberini, 38 – 00187 Roma (indirizzo pec: agenziaedemanio@pce.agenziaedemanio.it).

RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Il Responsabile della protezione dei dati dell'Agenzia del Demanio è domiciliato per la funzione presso la medesima Sede (via Barberini, 38 - 00187 Roma) ed è sempre contattabile all'indirizzo email: demanio.dpo@agenziaedemanio.it.

CANALI UTILIZZABILI PER LE SEGNALAZIONI WHISTLEBLOWING

I dati di **contatto** del **Titolare del trattamento** e del **Responsabile della protezione dei dati personali** **NON** possono essere **UTILIZZATI PER EFFETTUARE LE SEGNALAZIONI** di whistleblowing.

La **SEGNALAZIONE** deve essere effettuata **UTILIZZANDO ESCLUSIVAMENTE IL CANALE INTERNO** previsto per le segnalazioni di whistleblowing, accessibile al link: <https://www.agenziaedemanio.it/it/amministrazionetrasparente/Corruzione/Whistleblowing/>

Il segnalante fornisce all'Agenzia del Demanio, oltre ai propri **dati personali**, anche quelli **relativi a terze persone** (possibili autori o diversamente coinvolti a vario titolo nelle vicende segnalate).

Il trattamento di tutti i dati da parte dell’Agenzia del Demanio sarà effettuato in conformità con quanto previsto e disciplinato dal Regolamento (UE) 2016/679 e dal Codice privacy, di cui al D.Lgs. 30.06.2003, n. 196, e successive integrazioni e modificazioni, esclusivamente per le finalità indicate e previste dalla normativa di cui al D.lgs. n. 24/2023, mediante strumenti manuali, informatici e telematici, con logiche strettamente correlate alle finalità esplicitate.

L’Agenzia del Demanio si avvale del supporto di società esterne, previamente nominate Responsabili del trattamento ai sensi dell’art. 28 del Regolamento.

FINALITÀ DEL TRATTAMENTO

Tutti i dati personali conferiti dal segnalante, riferiti alla sua persona e a quelle indicate come possibili autori o coinvolti a vario titolo nelle vicende segnalate, saranno trattati dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dell’Agenzia del Demanio – previamente autorizzato a trattarli e istruito dal titolare del trattamento – esclusivamente per le finalità connesse al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni, secondo la Procedura per Whistleblowing, pubblicata nella sezione Amministrazione trasparente, al link: <https://www.agenziademanio.it/opencms/it/amministrazionetrasparente/Corruzione/>, in particolare, per le attività di verifica circa l’ammissibilità della segnalazione e la sussistenza dei fatti o delle condotte segnalate.

TIPOLOGIA DI DATI E MODALITÀ DI TRATTAMENTO DEGLI STESSI

Possono essere conferiti dal segnalante propri dati anagrafici e di terzi. Inoltre, il segnalante potrebbe conferire anche dati personali appartenenti a particolari categorie - ex art. 9 GDPR e/o relativi a condanne penali e reati – ex art. 10 GDPR, riferiti al segnalante stesso o a terze persone (indicate come possibili autori delle vicende segnalate o a vario titolo coinvolte nelle stesse). L’Agenzia del Demanio non adotta processi decisionali automatizzati e non effettua alcuna attività di profilazione degli interessati.

L’Agenzia attua idonee misure per garantire che i dati forniti vengano trattati in modo adeguato e conforme alle finalità per cui vengono raccolti e gestiti e impiega idonee misure di sicurezza (organizzative, tecniche e fisiche) per tutelare le informazioni dall’alterazione, dalla distruzione, dalla perdita, dal furto o dall’utilizzo improprio o illegittimo.

Nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali, il trattamento dei dati che saranno raccolti per le suddette finalità, sarà effettuato in modo lecito e secondo correttezza nonché nel rispetto del principio di minimizzazione.

BASE GIURIDICA DEL TRATTAMENTO

Il trattamento dei dati personali è necessario per adempiere a un obbligo legale al quale è soggetta l’Agenzia del Demanio e per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico contemplato dall’ordinamento [art. 6, GDPR].

Si precisa che, in ragione di quanto disposto D.Lgs. n. 24/2023, nel caso in cui la segnalazione portasse all’instaurazione di un procedimento disciplinare nei confronti del responsabile della condotta illecita, l’identità del segnalante non verrà mai rivelata. Qualora la conoscenza dell’identità del segnalante fosse indispensabile per la difesa dell’incolpato, verrà domandato al segnalante se intende rilasciare un apposito, libero consenso ai fini della rivelazione della propria identità.

DESTINATARI DEI DATI

Nel rispetto dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 24/2023, anche al fine di evitare l'esposizione del segnalante a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione, i dati relativi all'identità del segnalante sono conosciuti, all'interno dell'Agenzia, solo dal RPCT.

Il RPCT effettua un'attività istruttoria preliminare della segnalazione. Se a seguito dell'attività svolta ravvisa elementi di manifesta infondatezza ne dispone l'archiviazione. Nel caso, invece, il RPCT ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione, trasmette la stessa, priva dei dati del segnalante, agli Organi preposti interni o esterni, ognuno secondo le proprie competenze.

I dati personali non saranno trasferiti dall'Agenzia a un destinatario in un paese terzo o a un'organizzazione internazionale.

PROTEZIONE DEI DATI DEL SEGNALANTE

Tali dati, in assenza di consenso espresso del segnalante e previa comunicazione scritta allo stesso delle ragioni della rivelazione, non possono essere rivelati a persone diverse da quelle specificamente autorizzate a trattarli e previamente istruite dal titolare del trattamento.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione (inclusa la documentazione ad essa allegata) nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione dello stesso. Pertanto, il trattamento di tali elementi è improntato alla massima cautela qualora, per ragioni istruttorie, per la verifica sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione, altri soggetti interni funzionalmente preposti, espressamente autorizzati al trattamento dei dati in tale ambito e previamente istruiti, debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata.

La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante viene assicurata anche qualora il contenuto della segnalazione debba essere inviata alle Autorità giurisdizionali competenti (ordinaria o contabile), in tal caso l'Agenzia avrà cura di indicare che si tratta di segnalazione di whistleblowing. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del cpp, mentre nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

DESTINATARI DEI DATI E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI RELATIVI A TERZE PERSONE (presunti autori delle vicende segnalate o dei soggetti a vario titolo coinvolti nelle stesse)

La protezione della riservatezza è estesa anche all'identità delle persone menzionate nella segnalazione o dalla stessa coinvolte, fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

Pertanto, allorché, per lo svolgimento di una eventuale istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate, altri soggetti interni funzionalmente preposti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata, questi sono espressamente autorizzati al trattamento dei dati in tale ambito e previamente istruiti.

I dati personali, inoltre, potrebbero essere inviati alle Autorità giurisdizionali competenti (ordinaria o contabile), qualora il contenuto delle segnalazioni rilevi sotto il profilo penale o contabile/erariale.

Termini di conservazione di dati

Ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. n. 24/2023, la conservazione dei dati avverrà per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione e, comunque, non oltre i cinque anni decorrenti dalla data della comunicazione al segnalante dell'esito finale della procedura di segnalazione.

Diritti degli interessati

Secondo quanto previsto dal citato art. 13 del D. Lgs. n. 24/2023, *“i diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e successive integrazioni e modificazioni”*, per quanto applicabili.

Nel caso il segnalante abbia dato il consenso alla rivelazione della sua identità nell'ambito di procedimenti disciplinari, il medesimo ha il diritto di revocare tale consenso in qualsiasi momento, senza che però ciò pregiudichi la liceità del trattamento, basato sul consenso stesso, effettuato prima della revoca.

Apposita istanza può essere presentata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, scrivendo all'indirizzo prevenzionedellacorruzione@pce.agenziademanio.it.

Qualora si ritenga che il trattamento sia avvenuto in modo non conforme al Regolamento e al D.Lgs. n. 196/2003, l'interessato si potrà rivolgere al Garante per la Protezione dei dati Personali, ai sensi dell'art. 77 del medesimo Regolamento o adire le opportune sedi giudiziarie (art. 79 del Regolamento).

Ulteriori informazioni in ordine ai diritti sulla protezione dei dati personali sono reperibili sul sito web del Garante per la Protezione dei Dati Personali all'indirizzo www.garanteprivacy.it.

La documentazione allegata alle segnalazioni è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge n. 241 del 7 agosto 1990, nonché dagli articoli 5 e seguenti del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

4.10. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*Pantouflage*)

L'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165 del 2001 (introdotto dalla legge n. 190/2012), prevede che *i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.*

In base a quanto stabilito dall'ANAC nella delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 il divieto è applicabile all'Agenzia del demanio *“nei limiti in cui l'art. 21 del d.lgs. 39/2013, ai fini dell'applicazione del citato art. 53, co.16-ter, ha equiparato ai dipendenti pubblici i soggetti che, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, sono titolari degli incarichi considerati dal medesimo decreto (in merito all'applicabilità del d.lgs. 39/2013 agli enti pubblici economici, cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 126/2018...).*

Ciò vuol dire, precisa l'ANAC, *che, negli enti pubblici economici, i componenti degli organi di indirizzo e i soggetti che ricoprono incarichi di amministratore o dirigenziali, specificati all'art. 1 del d.lgs. 39/2013, sono sottoposti al divieto stabilito all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001.*

Per assicurare la necessaria vigilanza, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, con cadenza annuale, presenta un prospetto al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ove viene specificato di aver provveduto ad informare i soggetti sopra menzionati di quanto previsto in materia di *Pantouflage*.

La Direzione Risorse Umane e Organizzazione, con cadenza annuale, presenta altresì un prospetto al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza indicante tutti i soggetti assunti, con l'attestazione che, all'atto dell'assunzione e sulla base degli atti in proprio possesso, nonché delle relative verifiche effettuate, non era emersa alcuna situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

Analogamente, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione nei tre anni successivi al termine del rapporto di lavoro, comunque avvenuto, con riferimento a dirigenti o altri dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia, effettua controlli sull'eventuale svolgimento da parte degli stessi di attività che possano configurare le ipotesi a cui si applica il divieto di *pantouflage*.

5. COMUNICAZIONE

Ai fini della piena attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza è necessario assicurare la più ampia conoscenza e diffusione dei suoi contenuti a tutto il personale dell'Agenzia.

A tal fine, la pubblicità del documento viene garantita attraverso la rete Intranet e il sito Internet istituzionale dell'Agenzia.

6. ADOZIONE DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Terminata la predisposizione da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della bozza di Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, la stessa viene trasmessa e sottoposta a delibera del Comitato di gestione. Una volta adottato il Piano, quest'ultimo viene pubblicato, nei termini stabiliti della legge 190/2012, sulla rete Intranet e sul sito istituzionale dell'Agenzia nella sezione "Amministrazione trasparente".