



 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**

**2024-2026**

*Deliberato dal Comitato di Gestione nella seduta del 30/01/2024*

## Indice

1. PREMESSA.....	4
2. L'AGENZIA DEL DEMANIO – EPE.....	6
2.1. Contesto esterno.....	7
2.2. Organi.....	12
2.3. Struttura organizzativa.....	14
2.4. Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA).....	20
2.5. Sistema di controllo interno.....	20
3. IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	22
3.1. Presidi di prevenzione e controllo.....	22
3.2. Il Modello 231 e Impegno etico (contenente il Codice etico) .....	27
3.3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.....	29
3.3.1. Referenti della prevenzione della corruzione.....	30
3.4. Individuazione e gestione dei rischi - Sistema di presidio e controllo.....	31
3.4.1. Esame delle più rilevanti aree di rischio al momento individuate.....	34
A. Appalti e contratti per lavori, servizi e forniture.....	34
B. Sdemanializzazione di beni appartenenti al demanio marittimo e idrico ed incameramento.....	88
C. Vendita immobili di proprietà dello Stato (trattativa privata - asta pubblica)...	100
D. Locazioni e concessioni a canone ordinario e a canone agevolato.....	107
E. Attività estimale.....	117
F. Selezione e gestione del personale.....	127
4. ATTIVITÀ E STRUMENTI PRINCIPALI PREORDINATI ALLA PREVENZIONE.....	138
4.1. Formazione.....	138
4.2. TRASPARENZA.....	140
4.2.1. La trasparenza come parte integrante del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.....	140
4.2.2. Procedimento di elaborazione ed adozione della trasparenza.....	140
4.2.3. Iniziative di comunicazione della trasparenza.....	142
4.2.4. Processo di attuazione della trasparenza.....	142
4.2.5. L'accesso civico dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 97/2016.....	148
4.3. Rotazione del personale e segregazione delle funzioni nelle aree a rischio.....	149
4.4. Vigilanza e controllo.....	152
4.5. Monitoraggio.....	153
4.6. Flussi informativi.....	155
4.7. Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.....	155
4.8. Gestione del conflitto di interessi e incarichi extra-istituzionali.....	157
4.9. Segnalazioni - Tutela del dipendente che segnala illeciti ( <i>Whistleblower</i> ) .....	160
4.10. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ( <i>Pantouflage</i> ).....	162

<b>5. COMUNICAZIONE.....</b>	<b>164</b>
<b>6. ADOZIONE DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA</b>	<b>164</b>

**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**

## 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 hanno sostanzialmente confermato, 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. A ciò si aggiungano la Delibera 1064 del 13 novembre 2019 di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021, il PNA 2022 adottato con Delibera n. 7 del 2023, e l'Aggiornamento 2023 del PNA 2022 di cui alla Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023.

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 2023-2025 e che recepisce le risultanze del *Risk Assessment Anticorruzione* svolto nel 2023 (allegato 5).

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 la Struttura per la Progettazione di beni ed edifici pubblici istituita ai sensi dell’articolo 1, comma 162, della legge n. 145/2018 e disciplinata dal 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 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione 2022; delle disposizioni recate dal D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 “*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*”; delle deliberazioni ANAC nn. 261, 262, 263 e 264 del 20 giugno 2023; della Delibera n. 601 del 19 dicembre 2023; del D.Lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 e delle connesse Linee guida ANAC (Delibera n. 311 del 12/07/2023) in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali; dei documenti di processo e della *Mappatura dei processi e valutazione dell’esposizione al rischio di corruzione* elaborata sulla base delle più recenti indicazioni metodologiche fornite dall’ANAC 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.

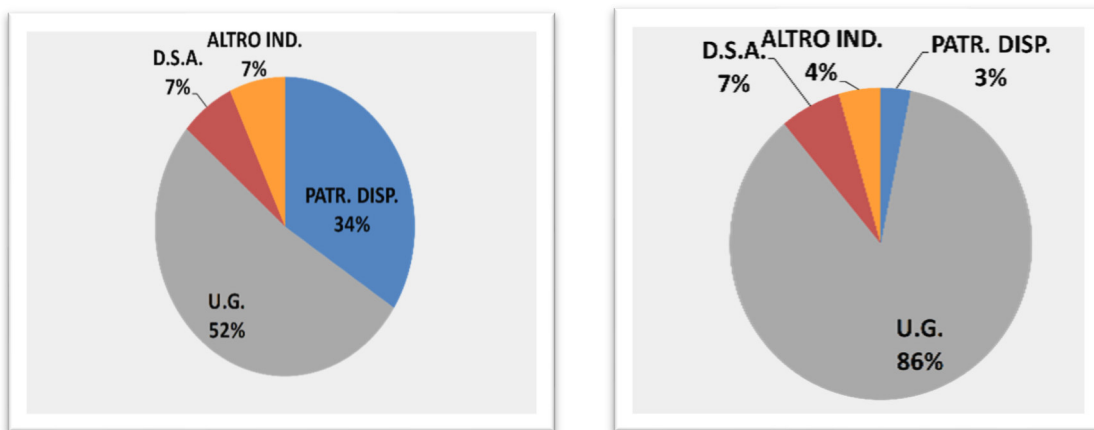
Le attività dell'Agenzia sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne detta gli indirizzi mediante l'Atto di indirizzo triennale, inviato annualmente dal Ministro. Annualmente viene altresì sottoscritta la Convenzione per l'erogazione dei servizi immobiliari e gestione del patrimonio dello Stato 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 beni 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 Ministero della Cultura. 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 30 novembre 2023, lo stesso risulta nel suo complesso costituito da 44.004 beni, per un valore complessivo di 62,72 miliardi di euro circa.

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 34% dei beni in termini unitari, è rappresentato dal cosiddetto Patrimonio disponibile.

## 2.1. Contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha quale primario obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche territoriali e ambientali nelle quali l'Amministrazione quotidianamente opera, nonché le relazioni esistenti con i portatori di interesse, al fine di ponderare come queste ultime possano influenzare l'attività amministrativa, favorendo eventuali fenomeni corruttivi.

In particolare, l'Agenzia si articola in strutture centrali con funzioni prevalentemente di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, nonché in strutture territoriali distribuite sull'intero territorio nazionale e dotate di autonomia operativa; pertanto, l'ambito territoriale da considerare è riconducibile all'intero territorio nazionale, globalmente inteso.

Nell'analisi del contesto esterno si è tenuto conto delle informazioni desunte dagli indicatori di rischio di contesto relativi al progetto "*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*" presente nel sito istituzionale dell'ANAC e delle ultime informazioni disponibili sull'analisi del fenomeno corruttivo, effettuata dal

Servizio Analisi Criminale, della Direzione Centrale della Polizia Criminale, presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno<sup>1</sup>.

Il fenomeno della corruzione che emerge da tali informazioni 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.

In particolare, sussiste un importante divario tra la percezione del fenomeno (molto elevata) ed i dati oggettivi che, invece, non sembrerebbero restituire un quadro altrettanto significativo. Infatti, la reputazione dell'Italia non è particolarmente favorevole e tale dato è confermato anche 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) tanto più alto quanto minore è la corruzione percepita. Al riguardo, occorre, tuttavia, rammentare che tale graduatoria si basa, appunto, su un "*indice di percezione*" che, quindi, è influenzato da fattori – non quantificabili, né scientifici – di valutazione soggettiva.

Preso atto delle difficoltà collegate all'analisi del fenomeno corruttivo – anche a causa dell'indubbia rilevanza della sua parte sommersa – dai dati esaminati è comunque emerso un progressivo miglioramento per l'Italia nel corso degli anni, 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 contrasto alla corruzione, sia in chiave preventiva che repressiva.

Gli elementi più significativi per la presente analisi sono stati desunti dall'esame dei dati rinvenibili dal patrimonio informativo delle Forze di Polizia sopra citato, che analizzano il fenomeno corruttivo in un più ampio arco temporale (2004-2021) rispetto a quello (2014-2017) presente nel cruscotto di contesto esaminato nel sito istituzionale dell'Anac.

Da tali dati è stato possibile individuare le aree geografiche che risultano maggiormente incise dal fenomeno corruttivo, sulla base dell'esame dei delitti di tipo corruttivo commessi contro la PA.

---

<sup>1</sup> (Report "I REATI CORRUTTIVI" febbraio 2022)

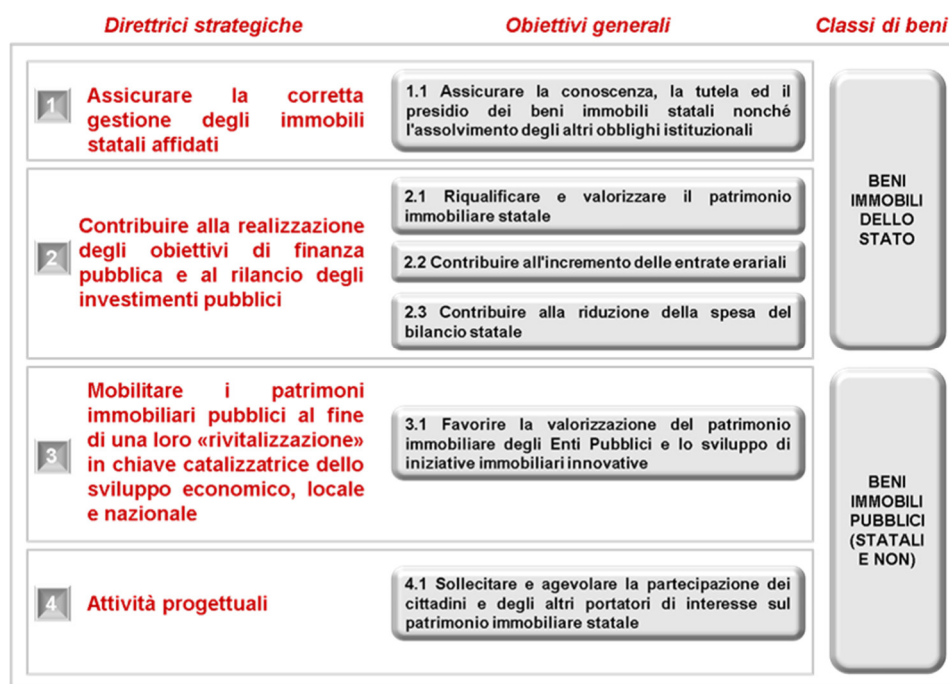


I dati ricavabili mostrano evoluzioni oscillanti del fenomeno corruttivo nel lungo periodo che (con la parziale eccezione per l'*abuso di ufficio*, il cui andamento risulta pressoché costante nel tempo) evidenziano una generale tendenza alla diminuzione della specifica delittuosità.

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.

Il fatto che nella Capitale siano contestualmente presenti il centro del potere politico ed amministrativo e i vertici delle principali aziende nazionali ed internazionali rendono la situazione della città di Roma assolutamente singolare, fornendo l'occasione per la realizzazione di importanti interessi di carattere economico e, quindi anche, di possibili fenomeni corruttivi.

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 2023-2025

Al riguardo, va, tenuto presente che il mutato contesto esterno di riferimento (riconducibile ai nuovi obiettivi PNRR, al forte impatto sugli immobili del cambiamento climatico in atto, al processo di transizione digitale del Paese attraverso la digitalizzazione e l'innovazione, allo scenario inflattivo in crescita per le materie prime, alla necessità di

sviluppare nuove competenze sui servizi di ingegneria e progettazione) ha impresso una significativa accelerazione al cambiamento dell’Agenzia – tutt’ora in corso – che passa attraverso lo sviluppo di una nuova strategia per l’Ente fondata sulla centralità dell’utenza (PA, collettività e territorio) e perseguita attraverso politiche e azioni improntate a sostenibilità, innovazione e digitalizzazione.

Come riportato, infatti, nella Convenzione per l’erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio dello Stato –Triennio 2023- 2025 *“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”*.

La missione dell’Agenzia è curare e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico creando, mediante la migliore destinazione economica e sociale, valore per la collettività e rigenerando le aree urbane interessate.

In particolare, l’Agenzia gestisce i fabbisogni logistici delle Amministrazioni dello Stato, tenendo conto anche dei fabbisogni dei territori, programma e realizza interventi edilizi sul portafoglio immobiliare statale o comunque in uso alle Amministrazioni dello Stato (Manutentore Unico), coordina progetti di sviluppo infrastrutturale del Paese, agendo prioritariamente nei settori dell’edilizia pubblica (ad. es. Cittadelle della Giustizia, Piani Città, etc), del risanamento ambientale e bonifiche, della prevenzione del rischio sismico, della riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, della digitalizzazione delle Amministrazioni statali. Per le attività di progettazione degli interventi da ultimo citati, inoltre, l’Agenzia opera anche attraverso la Struttura per la Progettazione.

Ciò rende necessario convogliare e gestire importanti investimenti, in termini di risorse economiche ed umane, per rispondere ai nuovi bisogni della PA e della collettività, sviluppando e rafforzando le competenze interne e semplificando i relativi processi a beneficio delle prestazioni e dell’innovazione.

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, per l'ottimizzazione della ubicazione degli uffici pubblici, il modello dei *"Poli Amministrativi"*, nei quali far confluire più amministrazioni in un'ottica integrata e organizzata e anche ai fini del risparmio di spesa per locazione passiva e del contenimento dei costi gestionali ed energetici. Al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di bilancio in materia di dismissioni, all'Ente spetta, poi, 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, oltre a ciò, in qualità di *"Manutentore Unico"*, spetta anche il compito di pianificare 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 territoriali 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 territoriali, 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, poi, 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 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.

Infine, si segnala 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 (beni mobili, immobili e società di proprietà di soggetti terzi, persone fisiche o giuridiche) oggetto di procedure di congelamento a seguito della crisi internazionale in Ucraina, stabilendone, altresì, le modalità e i criteri di gestione, che può avvenire in via diretta ovvero avvalendosi di amministratori o custodi.

Considerato l'ampio 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
- Università
- Associazioni di categoria e privati

Le suddette attività, come detto, 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, pertanto, 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, sulla base di quanto emerso dall'attività di *risk management* nel cui ambito si è tenuto conto delle caratteristiche del territorio o del settore in cui si svolge l'attività e dei rapporti con i vari *stakeholder*, nella valutazione della probabilità di accadimento di un evento di rischio, espressa in termini storici e predittivi.

## 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;
- definisce, nel rispetto del Regolamento di amministrazione e contabilità e degli atti di programmazione vigenti, gli impegni di spesa e di stipula che gli uffici dell'Agenzia possono assumere per i contratti di finanziamento esterno di importo non superiore a 5 milioni di euro;
- 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.

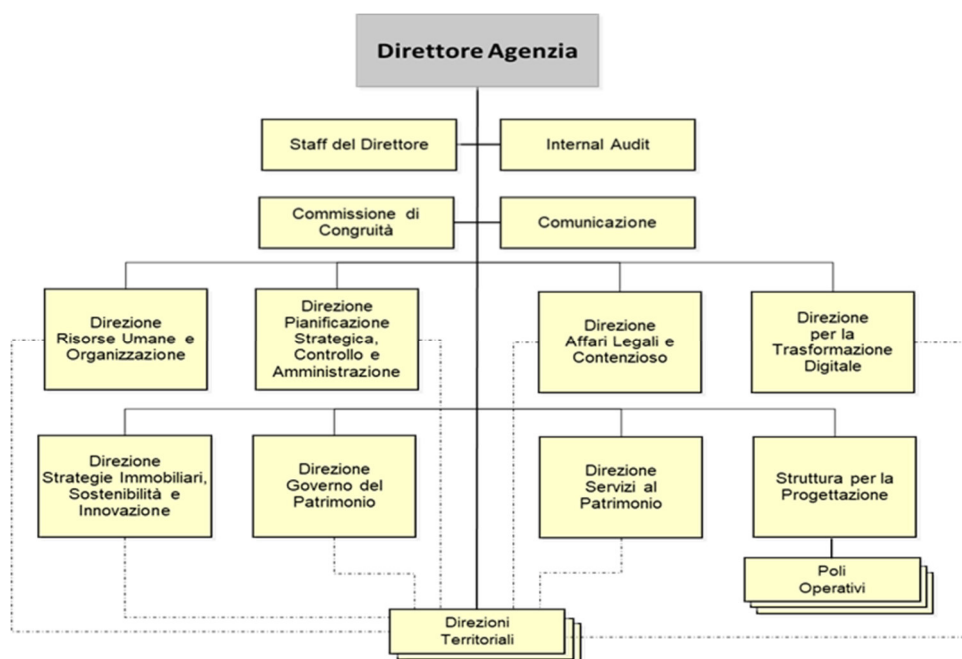
Alle riunioni del Comitato partecipano, senza diritto di voto, i componenti del Collegio dei revisori dei conti e assiste il Magistrato della Corte dei Conti.

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**

L’Agenzia, nel 2023, ha proseguito nell’azione di rafforzamento della sua struttura organizzativa avviata a fine 2021, provvedendo ad affinare, laddove necessario, l’assetto organizzativo delle strutture apicali di centro e di territorio, anche definendo le unità organizzative di secondo e terzo livello.

In coerenza con il vigente Regolamento di Amministrazione e Contabilità dell’Agenzia, il macroassetto è il seguente:



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.

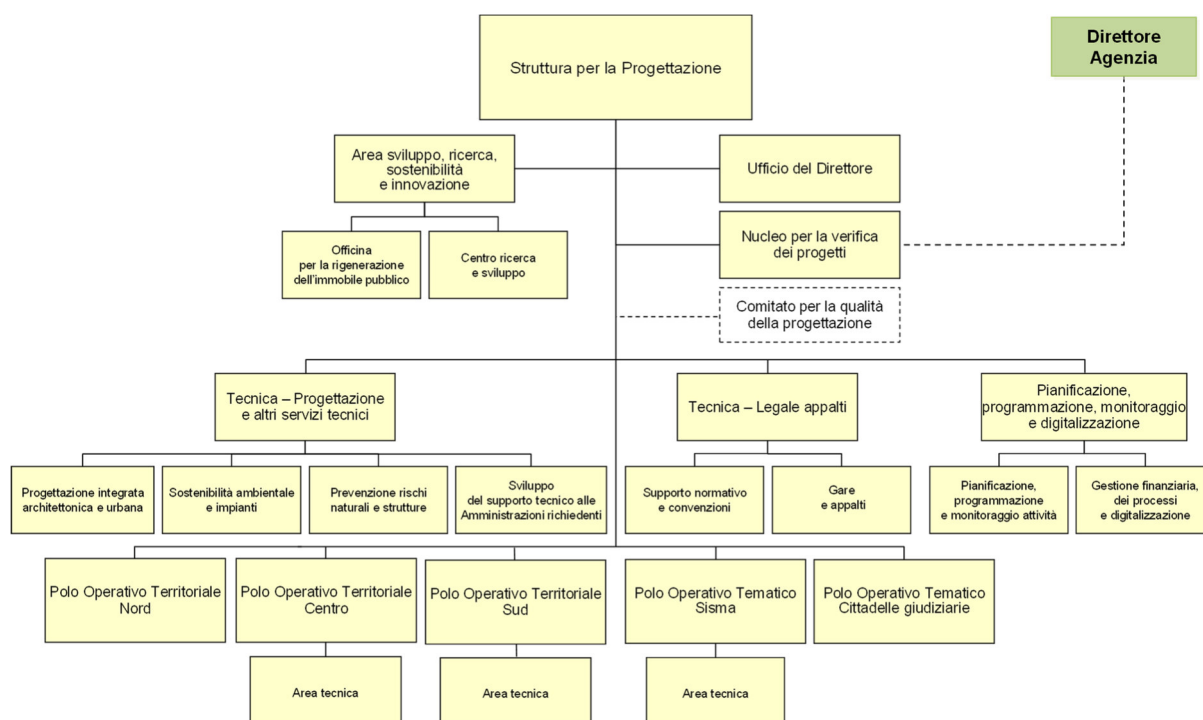
Come innanzi detto, a diretto riporto del Direttore dell'Agenzia e in linea con gli indirizzi, gli obiettivi e le priorità strategiche definite dallo stesso, opera la **Struttura per la**



**Progettazione (SpP)**, 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 SpP 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, anche ai sensi dell'art. 16 bis. del D.L. n. 146/2021. La SpP può intervenire come stazione appaltante, ove venga attivata dalle strutture territoriali o dalla struttura centrale competente per materia (DSP) ove si intenda sfruttarne la vocazione istituzionale e l'expertise in materia di qualità della progettazione, o in alternativa prestare un supporto tecnico attraverso, per esempio, proprie figure altamente specializzate. La SpP 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 predispone 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; assicura mediante il Nucleo per la verifica di Progetti la gestione delle verifiche finalizzate alla validazione dei progetti ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici e della normativa vigente; garantisce mediante il Comitato per la qualità della progettazione elevati standard qualitativi della progettazione sugli interventi significativi dell’Agenzia che investono in contesti urbani di rilevanza architettonica e paesaggistica.

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.

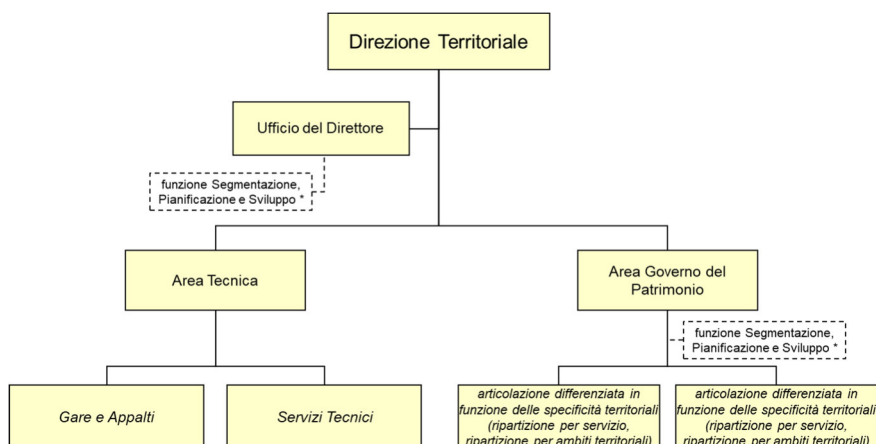
Le Direzioni Territoriali riportano gerarchicamente al Direttore dell’Agenzia e funzionalmente alle altre strutture centrali. Esse sono le seguenti:

- **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 ad 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, salve 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:

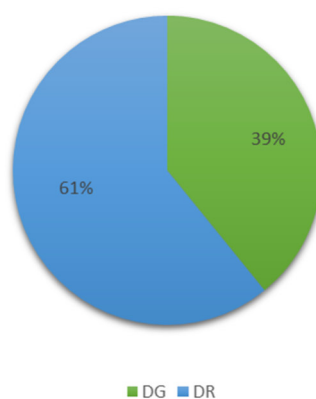


In coerenza con l'assetto e la missione delle strutture centrali e territoriali, l'organizzazione interna, le competenze e i poteri delle strutture apicali sono stabiliti con atto del Direttore, previa delibera del Comitato di Gestione.

### Le Risorse dell'Agenzia

L'Agenzia del Demanio presenta, al 31.12.2023, un organico di 1.308 dipendenti di cui 44 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 76% 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 determinate 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”*<sup>2</sup>.

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. n. 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”*.

---

<sup>2</sup> 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”*.

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 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).

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 sino ad allora, 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*”<sup>3</sup>.

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 e controllo (introdotto sin dal 2008), che se da un lato risponde alle prescrizioni del D.Lgs. n. 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. n. 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 n. 231/2001, sia in ordine alla Legge n. 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;

---

<sup>3</sup> 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).



- 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 ai 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 di gestione 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 afferenti 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 dell’attività di *risk management*, la funzione di Internal Audit fornisce all’Organizzazione 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 delle procedure, 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*, di governo dell'organizzazione e di sostenibilità;
- 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, 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 quanto di competenza, l'attività di *continuous monitoring* del *Program Management Officer* dello Staff del Vertice;
- supporta, per aspetti tecnico operativi, l'Organismo di Vigilanza nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla corretta attuazione e sull'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 definizione dei principi di controllo nell'ambito di procedure interne aziendali e *risk management*;
- gestisce le attività di *risk management*, anche 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 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, anche in ottica di promuovere il raggiungimento degli obiettivi ESG;

- 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 IMPEGNO ETICO (CONTENENTE IL CODICE ETICO)**

Sin dal 2008 l'Agenzia del demanio ha inteso assicurare una gestione improntata alla correttezza e alla trasparenza e si è dotata di un Modello di organizzazione, gestione e controllo adeguandosi al D.Lgs. n. 231/01. Il Modello costituisce una fondamentale parte della corposa infrastruttura documentale dell'Agenzia in cui trova espressione e sintesi il sistema dei controlli a mitigazione delle attività sensibili, di cui al D.Lgs. n. 231/01, associate ai processi dell'Agenzia. Il Modello è, inoltre, tra gli strumenti che, adeguatamente veicolati al personale, costituiscono l'occasione per sensibilizzare tutti al rispetto di principi e regole a tutela della legalità anche allo scopo di prevenire i reati contemplati dal D.Lgs. n. 231/01.

Nel 2023 è stata eseguita la complessiva revisione del Modello 231 in ragione dei significativi mutamenti organizzativi che hanno coinvolto l'Agenzia. Pur non essendo stato modificato l'impianto generale del Modello, sia la Parte Generale che le Parti Speciali sono state analizzate e modificate per renderle maggiormente aderenti al nuovo mutato contesto.

Nel nuovo Modello 231 viene riconfermata l'importante connessione con la Legge 190 a cui viene dedicata una specifica sezione, la "Parte Speciale A", denominata "Reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica amministrazione", in cui sono 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 dall'**Impegno etico**, adottato nel mese di aprile 2023, che ricomprende al suo interno il **Codice etico** (rivisto e aggiornato rispetto alla versione del 2015) le Regole etiche e di condotta per il personale e, infine, le Regole etiche e di condotta nei rapporti con fornitori e collaboratori esterni, affinché chiunque lavori per/e nell'Agenzia osservi il medesimo codice etico-valoriale. Più in particolare, il Codice etico reca i principi guida del comportamento dei soggetti che operano, a diverso titolo, per il conseguimento dello scopo istituzionale e degli obiettivi di pubblico interesse dell'Agenzia e di tutti i soggetti con cui si relaziona ed interagisce nell'ambito dello svolgimento della propria attività. L'Agenzia chiede ai Destinatari di tenere un comportamento conforme alle prescrizioni contenute nel Codice; chiede altresì che tutti i Portatori di interesse agiscano nei suoi confronti secondo regole ispirate ad un'analoga condotta etica. Nei confronti di questi ultimi, il Codice rappresenta il modello relazionale di riferimento affinché i rapporti che si instaurano con l'Agenzia siano sempre improntati a principi di sana e leale cooperazione, all'etica e alla trasparenza, in conformità anche a quanto previsto dalla Legge n. 190/2012 e dal D.Lgs. n. 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii., nel rispetto del ruolo di ciascuno. L'intento finale del Codice è quello di orientare i comportamenti dell'Agenzia (e verso l'Agenzia) al più elevato livello di affidabilità, in termini di efficacia, efficienza, economicità, sostenibilità e buon funzionamento, così da soddisfare le molteplici aspettative da parte del contesto civile, economico ed istituzionale. Si tratta di documento essenziale nell'ambito dell'Impegno etico assunto dall'Agenzia per costruire un'agenzia efficace, sostenibile, innovativa e digitale, al servizio del cittadino e delle pubbliche amministrazioni. Il Codice costituisce, altresì, uno strumento fondamentale nella

lotta alla corruzione e si ispira sia alle disposizioni normative per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione *medio tempore* vigenti sia ai principi in materia di Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, per quanto applicabili. Il Codice rappresenta un principio generale non derogabile ai sensi della disciplina sulla responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato contenuta nel D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, ss.mm.ii., e ne rappresenta il primo livello dei controlli.

### **3.3. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)**

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 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:

- predisporre 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, di 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. 106 del 14.7.2023 recante "*Competenze e poteri delle Strutture centrali e territoriali*" e dalla Comunicazione Organizzativa n. 84/2023, 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 (PTPCT);
- 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 DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

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 come 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 della corruzione i Referenti per la trasparenza, di cui si dirà di seguito nel paragrafo 4.2.

In particolare, i Referenti della prevenzione 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 triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. 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, su incarico del RPCT sono state effettuate le attività di *Risk Assessment* anticorruzione 2023, condotte e coordinate da Internal Audit applicando una nuova metodologia ERM (*Enterprise Risk Management*), come meglio descritta nell'Allegato 5, basata su un approccio gestionale *risk-based*, vale a dire sulla diffusione di consapevolezza delle minacce (e delle opportunità) che possono compromettere (accrescere) i risultati di un'organizzazione. Tale nuova impostazione metodologica trova i suoi fattori abilitanti nel commitment, nella conoscenza, nell'approccio fattuale e nella responsabilità. Il nuovo Modello di *Risk Management* adottato è ispirato alla UNI ISO 31000 e al *framework* internazionale ERM (*Enterprise Risk Management*) elaborato dal COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) e consente di utilizzare nuovi parametri di valutazione dell'esposizione ai rischi.

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. 7 del 17 gennaio 2023 di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2022;
- dalla Delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 di approvazione delle *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne (c.d. whistleblowing)*;
- dalla Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023 di approvazione dell'aggiornamento 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione 2022, i cui ambiti di aggiornamento sono circoscritti alla sola parte speciale del PNA 2022 con riferimento all'area dei contratti pubblici al fine di adeguare i contenuti dei rischi e delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza ad alcune disposizioni del nuovo codice dei contratti (ex. D.Lgs. n. 31 marzo 2023, n. 36).



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 svolta in linea con le ultime 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 annidi un 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 i suddetti contributi prodotti da ciascuna Struttura *owner* 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<sup>4</sup>

L'ambito degli appalti e contratti per lavori, servizi e forniture, di particolare rilievo per le finalità del presente documento, va considerato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 36 del 31/03/2023, entrato in vigore il 1° aprile 2023, e divenuto efficace dal 1° luglio 2023. In tale contesto l'Agenzia del Demanio opera come una Stazione Appaltante qualificata attraverso una pluralità di Strutture responsabili delle procedure di affidamento (sia a livello centrale con la Direzione Servizi al Patrimonio e la Struttura per la progettazione, che a livello territoriale con le Direzioni Territoriali).

Una tematica impattante sulla materia è rappresentata anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR (approvato definitivamente il 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 dal D.L. n. 76/2020 e dal D.L. n. 32/2019, come peraltro modificate proprio dal decreto *semplificazioni bis*. Ulteriore regime semplificato è quello previsto dalle diverse Ordinanze del Commissario Straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 ai sensi dell'articolo 2 Comma 2 del Decreto-

---

<sup>4</sup> Contributo redatto dalla *Direzione Servizi al Patrimonio* (DSP)

legge 3 del 2023. Tali Ordinanze si sono succedute nel tempo per regolamentare aspetti e procedure con finalità acceleratorie nell'ambito della disciplina per la ricostruzione pubblica post-sisma 2016 dettata dal D.L. n. 189/2016, a norma del quale l'Agenzia del Demanio è individuata come "Soggetto Attuatore".

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, ai sensi dell'art. 12, comma 5, D.L. 98/2011, interviene nella gestione degli interventi manutentivi sugli immobili di proprietà statale e di terzi in uso alle amministrazioni statali per finalità istituzionali.

A tal riguardo, come noto, le Direzioni Territoriali dell'Agenzia sono investite della responsabilità di espletare le relative attività di gara e, conseguentemente, risulta di primaria importanza la conoscenza da parte delle stesse dei rischi corruttivi insiti nei processi che si trovano a gestire.

Nel merito si specifica che nel corso del 2023 sono entrati in vigore gli Accordi Quadro sul Manutentore Unico 2023-2025 per l'esecuzione degli interventi manutentivi che recepiscono le indicazioni fornite dall'ANAC nell'ambito del citato protocollo. È giunta altresì a conclusione l'attività di vigilanza in fase di gara condotta dall'Autorità con la Direzione

Regionale Toscana e Umbria e con la Direzione Regionale Piemonte e Valle d'Aosta, conclusasi con la sottoscrizione degli atti di adesione degli operatori aggiudicatari dell'Accordo Quadro.

Un ruolo molto delicato ricoperto dalla DSP, che merita menzione in questa sede, è quello di stazione appaltante, operante anche per procedure volte alla realizzazione di infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale.

Prima fra queste procedure vi è l'intervento di realizzazione del Parco di Giustizia di Bari<sup>5</sup>, classificato come intervento strategico per lo sviluppo infrastrutturale del Paese con DPCM del 5 agosto 2021 e per il quale sono stati predisposti strumenti operativi e semplificazioni procedurali volte a velocizzare le opere mediante nomina di un Commissario ai sensi del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. Sblocca cantieri).

La seconda opera riguarda la rifunzionalizzazione del compendio della "*Città dello Sport*" presso le Vele di Tor Vergata<sup>6</sup> con il fine di rendere fruibile tale ambito a servizio delle celebrazioni giubilari (interventi inseriti all'interno del Programma dettagliato degli interventi essenziali e indifferibili connessi alle celebrazioni del "*Giubileo della Chiesa*

---

<sup>5</sup>Opera che prevede la realizzazione del più grande Polo Giudiziario d'Italia, all'interno di un più vasto intervento di riqualificazione e di rigenerazione di un'area in disuso nel contesto di un grande parco urbano. Un'operazione, dal valore di circa 405 milioni di euro, con cui il Ministero della Giustizia, committente e principale finanziatore dell'intervento nel capoluogo pugliese, fornisce una risposta concreta al problema degli spazi destinati agli uffici giudiziari attualmente dislocati in più sedi sul territorio comunale, ottenendo una soluzione logistica efficace con conseguente risparmio di risorse economiche. Una volta completato il trasferimento, sarà infatti possibile abbattere la spesa per gli affitti passivi che, per i soli uffici giudiziari baresi, ammonta a circa 3,6 milioni di euro annui.

In qualità di stazione appaltante, all'Agenzia del Demanio sono affidate tutte le attività tecnico-amministrative per la realizzazione dell'opera, tra cui la pubblicazione del bando per l'appalto integrato, prevista nei primi mesi del 2024.

Il progetto prevede la realizzazione di quattro edifici, costruiti secondo i più avanzati modelli di efficientamento energetico, sostenibilità ambientale e standard progettuali, e di un grande parco verde che si candida a diventare il più esteso della città, con positive ricadute sulla vita sociale e ricreativa del quartiere. Grazie a questo intervento, la superficie costruita si ridurrà dall'attuale 87% al 30% e l'area destinata al verde aumenterà dal 13% al 68%, con circa 900 alberi tra nuove piantumazioni e recupero di quelle esistenti.

<sup>6</sup> Con D.P.C.M. del 15/12/2022, recante l'approvazione della proposta di Programma dettagliato degli interventi essenziali e indifferibili connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica, l'Agenzia del Demanio è stata individuata come Soggetto attuatore e Stazione appaltante per la realizzazione degli interventi finalizzati al "*completamento area eventi a Tor Vergata presso le Vele della Città dello Sport*" (Scheda n. 25), ricompresi tra gli interventi essenziali e indifferibili di riqualificazione dei luoghi giubilari.

Con successivo D.P.C.M. del 08/06/2023, recante "Approvazione della proposta di programma dettagliato degli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, contenente la rivisitazione degli interventi essenziali ed indifferibili, approvati con DPCM 15 dicembre 2022, e l'inserimento degli ulteriori interventi essenziali, con l'indicazione degli interventi di parte corrente resi possibili dall'applicazione dell'articolo 31 del decreto-legge 13 febbraio 2023, n. 13", registrato alla Corte dei Conti il 13 giugno 2023 e, previa approvazione del piano di investimenti da parte del Mef in data 20/06/2023, si è proceduto alla rimodulazione di quanto originariamente previsto ed è stata aggiornata la scheda degli interventi di competenza dell'Agenzia del Demanio, che sono stati individuati in ragione della diversità sia dell'oggetto che della fase procedimentale in cui versano. In particolare, detti interventi (rispettivamente denominati n. 73, n. 74 e n. 75) riguardano:

- il collaudo statico delle opere esistenti e l'arresto del degrado (interv. n. 73);
- la realizzazione area eventi e prima parziale funzionalizzazione del Palasport (interv. n. 74);
- la sistemazione a verde di base dell'area esterna nord (interv. n. 75).

*cattolica per il 2025*", predisposto ai sensi dell'art. 1, comma 422 della Legge 30 dicembre 2021 n. 234 ed approvato con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15/12/2022, registrato alla Corte dei conti in data 29 dicembre 2022 al numero 3348).

Con riferimento al primo intervento, il 1° ottobre 2020, il Ministero della Giustizia e l'Agenzia del Demanio, firmavano la convenzione con la quale l'Agenzia del Demanio acquisiva la funzione di Stazione Appaltante per la realizzazione del "Parco della Giustizia di Bari" presso l'area occupata dalle caserme dismesse "Capozzi" e "Milano", di proprietà dello Stato.

Con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 agosto del 2021, in attuazione dell' art. 2, l'Ing. Antonio Ottavio Ficchi (dirigente dell'Agenzia del demanio e direttore pro tempore della Direzione Regionale Puglia e Basilicata) veniva 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.

Inoltre, in considerazione della rilevanza e della complessità dell'opera:

1. è stata attivata 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 (in continuità con l'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);
2. è stato sottoscritto, in data 15 settembre 2022, tra il Commissario Straordinario, la Prefettura - UTG di Bari e l'Agenzia del Demanio, un Protocollo di Intesa finalizzato alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'esecuzione delle opere, afferenti la realizzazione del Parco della Giustizia di Bari (Protocollo redatto ai sensi dell'art.200 e 203 del D. Lgs.50/2016, conforme alla Delibera CIPE 62/2015 e acquisito con parere favorevole dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP) che prevede, tra gli adempimenti obbligatori, clausole specifiche contrattuali di impegno da parte degli Operatori Economici rientranti nella filiera di realizzazione dell'opera.

3. è stato elaborato il Protocollo Operativo (redatto ai sensi della Delibera CIPE 15/2020) ed acquisito dal CCASIIP al fine di accertarne la conformità da parte della Stazione Appaltante, per la sottoscrizione di tutti gli operatori economici, in ottemperanza agli obblighi previsti per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari di cui agli artt. 200 e 203 del D. Lgs.50/2016, finalizzato ad attivare il monitoraggio finanziario per la prevenzione e la repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa (MGO).

Per finalizzare l'attuazione del Protocollo di Intesa, di cui al punto 2), ed in ottemperanza all'art. 5 di detto documento, la S.A. si è quindi dotata di una banca-dati informatica per la raccolta dei dati relativi ai soggetti coinvolti a qualunque titolo nella realizzazione dell'Opera.

La banca-dati informatica denominata Sileg/M4 veniva concessa in uso dalla Società M4 S.p.A. all'Agenzia del Demanio a titolo gratuito e non esclusivo per la durata limitata alla realizzazione del Parco della Giustizia di Bari.

Per ciò che attiene agli interventi afferenti la "Città dello Sport" presso le Vele di Tor Vergata, il Commissario Straordinario di governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 Roberto Gualtieri (nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022), il Prefetto di Roma Lamberto Giannini ed il Dott. Marco Sangiorgio della società Giubileo 2025, di concerto con la Direzione Provinciale del Lavoro (DPL) e le organizzazioni Sindacali, hanno firmato il *"Protocollo di legalità per la realizzazione degli interventi nella città di Roma per il Giubileo 2025"* con il fine di definire uno strumento atto a rafforzare la prevenzione di ogni tentativo di infiltrazione criminale e la tutela della legalità in genere, nonché di assicurare la realizzazione del preminente interesse pubblico alla legalità e alla trasparenza in relazione alla realizzazione delle Opere Giubilari.

Questo specifico Protocollo di legalità, nonostante la delibera di adozione del C.C.A.S.I.I.P. che dovrebbe darne immediata operatività, si configura come uno strumento di livello superiore che prevede la sua attuazione attraverso l'adozione di atti di indirizzo, ovvero specifici atti da condividere con i differenti Soggetti Attuatori (Stazioni Appaltanti).

L'Agenzia del Demanio, nelle more che tali atti di indirizzo si rendano disponibili e in regime di autotutela della S.A., ha provveduto a predisporre la documentazione di gara delle proprie procedure, seguendo le disposizioni previste dalla delibera CIPE n. 62/2015 e CIPE 15/2015. Inoltre, ha provveduto ad estendere l'accordo tra le parti (Sileg/M4 ed Agenzia del Demanio), finalizzato alla concessione di uso della piattaforma informatica Sileg/M4 da parte della Società M4S.p.A., per il tempo necessario alla realizzazione delle opere Giubilari.

## 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 consolidati principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza dell'azione amministrativa, di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione nonché dei principi da ultimo introdotti dal Codice dei Contratti pubblici nella Parte Prima, Titolo Primo (si pensi, tra gli altri, al principio del risultato, della fiducia, della buona fede e tutela dell'affidamento, della conservazione dell'equilibrio contrattuale).

Sono state esaminate le attività più salienti del settore appalti, riconducibili in prevalenza al processo "Selezione del contraente" e al macro-processo "Gestione Interventi edilizi" anche in considerazione del rischio potenzialmente "considerevole" caratterizzante, nel complesso, entrambi gli ambiti.

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 di 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. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici a seguire per brevità, "Codice"), entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla GURI n. 77 del 31/03/2023 e divenuto efficace dal 1° luglio scorso.

In particolare, a decorrere dal 1° luglio 2023, in luogo dei regolamenti e delle linee guida dell'ANAC adottati in attuazione del vecchio codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), laddove non diversamente previsto dal nuovo codice, si sono applicate le corrispondenti

disposizioni del D.Lgs. n. 36/2023 e dei suoi Allegati (mentre le disposizioni di cui al vecchio codice appalti continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti già avviati alla data del 1° luglio 2023).

Il Codice contiene specifiche disposizioni volte a garantire i valori di trasparenza e concorrenza, in applicazione dei principi enunciati nei primi articoli, che lo stesso Legislatore definisce “criteri di interpretazione delle altre norme del Codice”; si fa riferimento, in particolare, ai principi del risultato, della fiducia e dell’accesso al mercato, dalla cui declinazione si evince una nuova configurazione dei valori in discorso in quanto:

- - la trasparenza diventa funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del Codice, assicurandone la verificabilità;
- - la concorrenza diventa strumentale al conseguimento del miglior risultato possibile nell’affidare ed eseguire i contratti.

Un punto fermo della disciplina degli appalti che ritroviamo anche nel nuovo Codice riguarda la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti che 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.

Al riguardo, si segnala che alla luce delle funzioni svolte dall’Agenzia del Demanio nell’ambito del settore dei contratti pubblici nonché in ragione della relativa mission istituzionale e di specifiche norme attributive del ruolo di stazione appaltante per taluni affidamenti, la stessa è stata equiparata agli altri soggetti aggiudicatori qualificati di diritto è, pertanto, l’art. 63, comma 4, 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, e nell'ottica della segregazione delle funzioni in ragione delle diverse attività, per ciascuna U.O. della Struttura Gare e Supporto Legale ("Interventi complessi" e "Forniture e servizi") è stato individuato un responsabile di terzo livello, così da garantire una sub-ripartizione in ragione dell'oggetto delle procedure di gara. La richiamata gestione separata delle gare 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.

Inoltre, è stata altresì creata all'interno della Struttura Approvvigionamenti, Accordi e Assistenza Giuridico-Amministrativa (AAA) una apposita U.O. "Convenzioni e Assistenza Legale Esecuzione Contratti" (CAL) con funzioni trasversali di supporto per la risoluzione di dispute e/o problematiche che possano insorgere nell'esecuzione degli appalti, anche al fine di allinearsi al nuovo impianto normativo voluto dal Legislatore con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici che, nell'intento di deflazionare i contenziosi, ha previsto al Libro V "*DEL CONTENZIOSO E DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE. DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE*", un apposito Titolo II, dedicato a "*I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale*".

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.

Sempre nell'ottica della segmentazione, si segnala la partecipazione della DSP e della SpP alle attività del Gruppo di Lavoro preposto alla declinazione di un modello organizzativo, sottoposto al vaglio dell'ANAC, che - a fronte dell'unicità dell'Agenzia quale Stazione Appaltante di diritto ex art. 63, co. 4, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e della pluralità di Strutture Responsabili delle procedure di affidamento (Direzioni Territoriali, Direzione Servizi al Patrimonio, Struttura per la progettazione quale articolazione centrale chiamata per legge a svolgere procedure di affidamento ex art. 1 comma 163 l. 145/2018) - definisca regole di condotta e schemi procedimentali da osservare nelle procedure ad evidenza pubblica, con riferimento al tema della nomina del RUP (Responsabile unico di Progetto) alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici e della facoltà di nominare responsabili di fase/del procedimento, in coerenza con le peculiarità dell'Agenzia. Al riguardo, sono in corso di predisposizione *format* di atti di nomina del Responsabile unico del Progetto (RUP) e di eventuali Responsabili di fase (RP) del *team* delle singole procedure oltre a *format* di atti di ingaggio in termini di supporto e di attivazione della Struttura per la Progettazione in ragione della relativa vocazione istituzionale ex art. 16 bis, comma 9, Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con Legge 17 dicembre 2021, n. 215.

Al fine di garantire il necessario coordinamento dei documenti organizzativi e di funzionamento dell'Agenzia, il Gruppo di lavoro sta cooperando con il GdL "*Adeguamento al Nuovo Codice: Regolamento incentivi e Linee Guida interne*" che ha il compito di provvedere all'adeguamento del Regolamento interno vigente in materia di incentivi per funzioni tecniche. Si segnala, inoltre, che nelle gare delegate a DSP si procede preferibilmente con la nomina di *team* trasversali, che vedono coinvolte, per la particolare complessità e rilevanza, risorse di una pluralità di Strutture (DSP, SpP e DD.RR).

Tra l'altro, DSP favorisce la 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.

In considerazione della nuova disciplina della Commissione Giudicatrice prevista dall'art. 93 del Codice, la DSP ha diramato un aggiornamento alle Linee Guida sulla nomina

dei componenti delle commissioni giudicatrici. In particolare, è previsto, tra l'altro, che la figura del 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 di norma un livello contrattuale pari almeno al quadro, ferma restando la possibilità di nominare un dipendente di 6° livello, previa comunicazione alla Direzione Servizi al Patrimonio per la valutazione dell'idoneità della risorsa sulla base del relativo CV). 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 altresì 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.).

Per quanto riguarda la possibilità di fare ricorso a commissari esterni – pur sempre secondo criteri di competenza, trasparenza e rotazione – sono stati individuati casi limitati di esercizio della facoltà in questione e specifiche categorie soggettive nel cui ambito individuare necessariamente la persona da nominare.

È poi significativo il vincolo a nominare - nelle procedure di affidamento di 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, tra il personale tecnico di altra Direzione dell'Agenzia, garantendo, ove possibile, la rotazione sia delle Direzioni interpellate che dei componenti prescelti.

Inoltre, per assicurare il rispetto del principio di rotazione nella composizione delle Commissioni si è 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.

Nell'ottica di ridurre al massimo i rischi connessi alla prossimità tra SA e operatori economici ed al fine di garantire la massima concorrenza, DSP ha bandito una procedura aperta per la conclusione di accordi quadro per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura e di altri servizi tecnici relativi a lavori di ristrutturazione e manutenzione

straordinaria sugli immobili statali e/o in uso alle amministrazioni dello Stato e sugli immobili di proprietà dell'Agenzia, ripartita in tre ambiti geografici, a loro volta suddivisi in 4 lotti in ragione dell'importo dei servizi affidabili e della natura degli immobili. I contratti attuativi verranno stipulati dalle singole Direzioni Regionali, territorialmente competenti, con gli aggiudicatari individuati nell'ambito della gara, riducendo così i rischi connessi alla prossimità tra SA e operatori economici. A ciò si aggiunga che nell'ambito dei servizi affidabili rientrano anche quelli di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, garantendo in questo modo una selezione maggiormente concorrenziale rispetto alla procedura negoziata.

Tra le misure generali, inoltre, 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.

Al riguardo, tenuto conto delle rilevanti novità introdotte dal nuovo Codice degli appalti, al fine condividere con tutte le Direzioni Territoriali le principali innovazioni, DSP ha trasmesso un approfondimento, nel quale sono stati trattati, all'indomani dell'entrata in vigore del Codice, gli aspetti maggiormente impattanti per l'Agenzia.

Inoltre, proprio al fine di garantire un costante aggiornamento del personale coinvolto, 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 come quelle, già menzionate, relative alla composizione della Commissione giudicatrice e, a fronte delle criticità emerse a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 49/2023, una circolare in materia di equo compenso, inviando altresì apposita richiesta di intervento alla Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici, di cui all'art. 221 del Codice.

Contestualmente, 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. Nell'ottica di aumentare le conoscenze professionali anche attraverso la condivisione di informazioni ed esperienze, è stata creata la *Community* "Gare e Appalti Lavori", rivolta a tutti i referenti legali dell'Agenzia che si occupano della gestione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, per favorire ogni possibile scambio utile all'accrescimento delle competenze e delle buone pratiche operative.

Da ultimo, è da segnalare che DSP ha assunto il ruolo di coordinatore del citato Gruppo di Lavoro "*Adeguamento al Nuovo Codice: Regolamento incentivi e Linee Guida interne*"

preordinato all'adeguamento del Regolamento interno vigente in materia di incentivi per funzioni tecniche (approvato il 21.2.2017 e modificato da ultimo nel corso della seduta del Comitato di Gestione del 26.5.2023), composto da rappresentanti delle strutture centrali e territoriali a vario titolo interessate.

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 all'Impegno 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 all'iniziativa da avviare ovvero inerenti ad aspetti peculiari (quali ad esempio requisiti speciali, elementi di valutazione dell'offerta, etc.).

Risulta, altresì, essenziale sensibilizzare tutto il personale all'osservanza della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza (in primis 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.

La trasparenza relativa agli appalti pubblici è stata fortemente impattata dalla novità legata alla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti di cui al Libro I Parte II del D. Lgs. 36/2023. Viene in questione, in particolare, l'art. 28 che prevede l'attuazione della trasparenza attraverso l'invio di tutti i dati alla BDNCP mediante piattaforme digitali interoperabili e certificate, come quella di Consip S.p.a., messa a disposizione anche dell'Agenzia. Ciò in continuità con l'utilizzo del sistema informatico di *e-procurement* in modalità ASP nell'ambito di "acquistinretepa", di cui l'Agenzia ha fruito a far data dall'introduzione dell'obbligo di gestione delle procedure di gara mediante l'utilizzo di strumenti informatici unitamente agli altri strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione sempre da Consip S.p.A. (es. MePA, Convenzioni, ecc).

A fronte della novità anzidetta, DSP ha curato le necessarie interlocuzioni con Consip, anche coinvolgendo le varie strutture che in Agenzia agiscono da stazione appaltante, per l'adeguamento ai nuovi obblighi.

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, con ciò intendendo contenere il rischio 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 nell'Impegno 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, conflitto di interessi e di carichi pendenti con particolare riguardo ai reati di natura corruttiva ai sensi della normativa vigente, da parte dei RUP, eventuali RP, 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.

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 revisione normativa di dettaglio con 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*") nasce per favorire la segnalazione di violazioni, 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.)

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.

Nella specifica disciplina prevista poi per gli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere pubbliche post-sisma 2016, nell'ambito delle attività di collaborazione tra Anac e Commissario Straordinario, è stato stipulato un "*Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma*", sottoscritto già a dicembre 2016 e successivamente aggiornato, da ultimo, il 23 luglio 2023, che istituisce un presidio e un protocollo di vigilanza preventiva di legittimità da espletare sugli atti e sulle procedure di affidamento, finalizzato al mantenimento di elevati standard di legalità. In base al predetto Accordo, vengono disciplinati le modalità e gli interventi oggetto dei controlli demandati



all'Unità Operativa Speciale dell'Anac ai cui sottoporre, per il tramite degli Uffici Speciali per la Ricostruzione, gli atti relativi agli affidamenti e alle procedure poste in essere dalle Stazioni Appaltanti, ivi inclusi determinati atti posti in essere durante la fase di esecuzione dei contatti.

## 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 di cui al D.Lgs. 36/2023 che ha allineato la periodicità dell'attività in questione nei tre ambiti di riferimento posto che anche per gli acquisti di beni e servizi la programmazione, prima biennale, ha adesso cadenza triennale come per i lavori.

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.

Predisposta la programmazione degli affidamenti secondo le modalità di cui sopra, si procede alla progettazione delle singole commesse 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 risultino chiaramente ed adeguatamente specificati;
- della mancata suddivisione, ove possibile, dell'appalto in lotti funzionali prestazionali o quantitativi (art. 58, co. 1) volta a favorire l'accesso delle piccole e medie imprese;
- dell'abuso dell'individuazione delle fattispecie annoverabili fra le "*procedure in caso di somma urgenza*" sottoposte al particolare regime procedurale di cui agli artt. 140 e art. 20 dell'All. II.18 che esulano dal preventivo confronto competitivo, fermi restando gli oneri di pubblicità previsti all'art.140 comma 10 del Codice (estensibili ai lavori concernenti beni culturali appaltati in somma urgenza);
- 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 potenzialmente 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 in fase esecutiva;
- 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.

### **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. 71);
- **“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 (art. 72);
- - la **“procedura competitiva con negoziazione”**, in cui qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dalla stazione appaltante (art. 73);
- - 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 (art. 74);

- il **“partenariato per l’innovazione”** 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 (art.75).

- **“procedure negoziate senza pubblicazione di un bando di gara”** 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 (art. 76).

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 (art. 14), 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.

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 sottosoglia (L. n.

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.

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 sulla necessità di dare specifica contezza del costo della manodopera e dei costi della sicurezza che sono scorporati dall'importo soggetto al ribasso ai sensi dell'art. 41 del D. Lgs. 36/2023, salva la possibilità per l'operatore di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

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 potenzialmente alto e, pertanto, 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 e della sicurezza, al fine di non vanificare la *ratio* del succitato art. 41.
- 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 decisione a contrarre, secondo quanto previsto all'art. 58 comma 2 del Codice ) e, in secondo luogo, della eventualità di avvalersi della facoltà di cui all'art. 58, comma 4, del Codice, di introdurre limiti al numero di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione e/o la partecipazione al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese agli appalti pubblici;
- redigere i documenti di gara in conformità ai modelli (bandi-tipo) diramati dall'ANAC.

#### **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.

In base al Decreto Legislativo n. 36/2023, si possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata:

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

- per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;
- per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del Libro II, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;
- per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori

economici, senza limiti di importo, nelle ipotesi espressamente previste nell'art. 76 del Codice.

- **previa pubblicazione del bando di gara** ovvero di un avviso di indizione di gara, nei casi previsti dagli artt. 73, 74 e 75 del Codice.

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 di cui all'art. 49 del Codice e 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).

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 difformi 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, si ritiene 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);
- garantire la rotazione degli inviti nonché degli affidamenti;
- valorizzare, in generale, l'utilizzo di sistemi elettronici e telematici di negoziazione, per contemperare le esigenze di semplificazione (sottese all'utilizzo delle procedure negoziate) con la garanzia della parità di trattamento;
- ottemperare regolarmente agli obblighi di trasparenza.

## **5. Affidamenti diretti**

Ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. 36/2023, l'affidamento diretto può avere ad oggetto lavori di importo inferiore a € 150.000 e servizi, compresi i SIA, di importo inferiore a € 140.000 e può essere realizzato *“anche senza consultazione di più operatori economici”* purché *“siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali”*.

Dunque, la nuova disciplina degli affidamenti diretti, nel prevedere l'innalzamento della relativa soglia per beni/servizi a 140 mila euro, sostanzialmente conferma le previsioni contenute nelle norme emergenziali (per cui l'affidamento diretto beni/servizi era possibile infra 139 mila euro) e lascia immutata la soglia dei lavori.



Ebbene, nonostante l'ampliamento, rispetto al passato, dell'ambito di applicazione dell'istituto in questione, si preferisce selezionare il fornitore mediante gli strumenti disponibili sul MePA, a prescindere dall'importo dell'affidamento, al fine di:

- agevolare il rispetto dei principi di trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa;
- favorire la rotazione dei fornitori e di ricavare ogni possibile economia di spesa dalla competizione tra più soggetti;
- favorire l'accesso alle piccole e medie imprese;

La selezione dei fornitori viene quindi effettuata nell'osservanza dei criteri di trasparenza, tracciabilità, pubblicità, libera concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento e rotazione sulla base di criteri oggettivi legati alla competitività ed alla qualità dei prodotti e dei servizi richiesti.

Nel garantire la scrupolosa osservanza della vigente normativa, vengono inoltre assicurati i seguenti obblighi fondamentali:

- adottare criteri di valutazione oggettivi e trasparenti nella selezione delle aziende fornitrici;
- ispirarsi ai principi di correttezza e buona fede nella corrispondenza e nel dialogo con i fornitori, in linea con le più rigorose pratiche commerciali.

L'esigenza di perseguire il massimo vantaggio competitivo deve assicurare in ogni caso l'adozione, da parte dei fornitori, di soluzioni operative in linea con la normativa vigente e, più in generale, con i principi in materia di tutela della persona, della salute e sicurezza dei lavoratori, dell'ambiente e di prevenzione della corruzione.

In linea con questi principi, la U.O. "Approvvigionamenti, Accordi e Assistenza giuridico-amministrativa - Acquisti e Servizi Generali" suggerisce sempre ai RUP di avviare un confronto di preventivi/trattativa diretta/ordine diretto mediante la piattaforma del MePA, anche se l'importo della fornitura è inferiore ad € 5.000 euro.

DSP, in occasione dell'emanazione delle Linee Guida che vengono diramate in sede di avvio del ciclo di *budget*, indirizza le Direzioni Regionali a procedere nel senso anzidetto, riconoscendo la possibilità di non seguire l'iter delineato nel solo caso in cui il RUP, per specifici motivi, che devono essere riportati nella determina a contrarre, ritenga di dover affidare la fornitura direttamente ad un soggetto dallo stesso individuato.

È importante quindi che il RUP tenga traccia delle modalità di scelta degli operatori consultati – pure finalizzate a garantire il minimo confronto concorrenziale - di cui verrà dato atto nella decisione di contrarre.

In tal modo, sono 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 e, al contempo, di garantire 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 e senza pubblicazione del bando di gara – nelle ipotesi contemplate agli art. 76 comma 2, lett. b), comma 4 lett. b e comma 5 del Codice, fermo restando il rispetto delle specifiche condizioni ivi previste.

Sebbene la disciplina normativa illustrata, declinata dall'Agenzia del Demanio in specifiche istruzioni operative, contenga una puntuale descrizione dei presupposti per procedere a tale forma di affidamento diretto, ciò non esclude la possibilità di fenomeni corruttivi, tenuto conto che potrebbero non essere rispettati i presupposti stessi al fine di favorire determinati operatori.

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.).

Al riguardo, si ritiene che il rispetto di quanto descritto nelle Linee Guida, la prassi dell'Agenzia di effettuare comunque l'indagine di mercato propedeutica con confronto concorrenziale tra almeno 2 soggetti, nonché il previsto onere di motivare la ragione del ricorso a tale strumento di affidamento, siano idonei strumenti volti a contenere i rischi dell'area in questione.

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;
- nel mancato rispetto del principio di rotazione degli affidamenti;

## 6. Requisiti di qualificazione

I requisiti di qualificazione sono normativamente individuati, salva definizione a cura della stazione appaltante in relazione allo specifico affidamento. Essi costituiscono lo strumento con cui i concorrenti dimostrano di possedere la capacità per eseguire correttamente l'appalto.

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. 94 e 95 del D.Lgs. 36/2023. 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. 104 co. 5). La loro mancanza è causa di esclusione dalla procedura a prescindere dal loro richiamo nella *lex specialis* (a fronte della tassatività delle 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. 100 D.Lgs. 36/2023 in via tassativa, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e rotazione e devono risultare attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

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;
- 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;

Ai fini dell'aggiudicazione (art. 17 co. 5), la Stazione Appaltante (SA) verifica in capo all'aggiudicatario il possesso dei requisiti di carattere generale nonché quelli economico/finanziari e tecnico/professionali richiesti nella *lex specialis*.

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.

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, 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 potenzialmente 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).

## **7. Criteri di aggiudicazione**

Indipendentemente dallo strumento di accesso alle gare individuato, le SA aggiudicano gli appalti, ai sensi dell'art. 108 del Codice, sulla base del criterio 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 ovvero del criterio del minor prezzo.

La scelta è tuttavia vincolata in relazione alle fattispecie individuate al comma 2 della precitata disposizione per le quali il legislatore ha stabilito l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

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 per i servizi informatici e per i contratti ad alta intensità di manodopera un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite, rispettivamente, del 10 e del 30 per cento (art. 108 co. 4).

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.);
- 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 potenzialmente 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;
- congiurare 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 ininfluenza 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

Si fa riferimento a quell'istituto volto ad evitare che offerte troppo basse esponano la SA al rischio di esecuzione delle prestazioni in modo irregolare, qualitativamente inferiore a quanto richiesto e/o in violazione di norme, con la conseguenza di far sorgere contestazioni e ricorsi.

Difatti, l'aggiudicazione dovrebbe intervenire a favore di soggetti le cui offerte, 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, essenziale per la permanenza 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.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 36/2023, ha apportato importanti modifiche alla normativa concernente l'individuazione delle offerte anormalmente basse (art. 110).

Infatti, sono state eliminate le soglie in presenza delle quali l'offerta si considera anomala rimettendo alla stazione appaltante l'indicazione, nel bando o nell'avviso con cui si indice una gara, degli elementi specifici su cui basare la valutazione di anomalia di una data offerta; per altro verso, è stata confermata, in caso di prezzo più basso, per gli appalti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea che non presentano un interesse transfrontaliero certo, l'esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di un numero di offerte ammesse pari o superiore a 5, purché ciò sia espressamente previsto negli atti di gara (art. 54) e secondo un metodo di valutazione dell'anomalia da selezionare tra quelli previsti nell'allegato II.2 .

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 potenzialmente 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. 110 del D.Lgs. 36/2023, 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 dell'articolo 15 comma 1 del Codice nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto la S.A. nomina, nell'interesse proprio o di altre amministrazioni, il Responsabile Unico del Progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice.

Stante quanto previsto dal comma 4 del citato articolo, come indicato nel paragrafo "1. *Misure Generali*" sono in corso di definizione le regole di condotta e gli schemi procedurali per la nomina facoltativa, accanto alla figura del RUP, di Responsabili di fase/del procedimento in linea con le peculiarità dell'Agenzia.

Inoltre, nel caso in cui il contraente esegua la commessa avvalendosi, ex articolo 104 del Codice, delle capacità tecniche di altri soggetti, nella fase esecutiva, il RUP, anche a mezzo del DEC/DL, effettua le verifiche sostanziali circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, nonché l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto. A tal fine il RUP accerta in corso d'opera 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 avvalimento.

Negli appalti di lavori e di servizi/forniture il cronoprogramma 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 vi sia mancanza 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 potenzialmente 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.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> 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.

Negli appalti di servizi/forniture il rischio che nell'ambito del processo sopra descritto si verifichino fenomeni corruttivi potrebbe essere potenzialmente alto, nella misura in cui la compartecipazione al processo di più soggetti risulti meno garantita.<sup>8</sup>

Pertanto, unicamente la compresenza delle due figure di RUP e 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;
- favorire in ogni caso un "circolo" di comunicazione tra le Strutture dell'Agenzia, affinché vengano segnalati operatori economici resisi responsabili di illecito professionale grave, in una o più fattispecie tra quelle indicate all'art. 98 del Codice, tale da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità, in quanto ai sensi dell'art. 95 co. 1 del Codice per tali condotte è prevista l'esclusione dalle procedure di affidamento;
- 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 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

---

<sup>8</sup> 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. 114 cc. 7-8 del Codice).

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;
- 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 (allegato II.14).

Tale attività deve svolgersi secondo procedure certe, ciò anche a causa delle pesanti conseguenze di una conclusione negativa della verifica: l'inadempienza grave nell'esecuzione di prestazioni affidate da una SA, ai sensi dell'art. 94 del Codice, può costituire, infatti, causa di esclusione dalle procedure di gara per l'Operatore economico.

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 contratto<sup>9</sup>. 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.

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. 116 e allegato II.14 del Codice).

---

<sup>9</sup> 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.

Nell'arco temporale indicato dalla norma 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. 116 e allegato II.14 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. 98 del Codice (cd. illeciti professionali gravi, consistenti nel mancato rispetto dei livelli di qualità richiesti in sede di gara e/o offerti dall'Appaltatore).

Da ultimo, si precisa 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.<sup>10</sup>

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 possibile.

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, in proposito, l'esigenza di una dettagliata disciplina delle penali nei documenti contrattuali che deve essere dettata avendo sempre

---

<sup>10</sup> 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.

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 potenzialmente alto.

Pertanto, per la sua mitigazione:

- DSP – Coordinamento Supporto lavori (CSL) definisce i processi operativi, mediante il redigendo documento di “Gestione dei lavori Pubblici” 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 - CSL definisce le procedure, mediante processi e sotto processi individuati all’interno del documento in fase di revisione denominato di “Gestione dei lavori Pubblici” con pianificazione annuale della revisione degli stessi;
- DSP – CAL viene chiamata a fornire supporto giuridico amministrativo per la risoluzione di dispute o problematiche insorte in tale fase o, più in generale, per evitarne l’insorgenza, mediante l’individuazione della più idonea linea d’azione in coerenza con la specifica normativa di settore;
- Le Direzioni Regionali – Area Tecnica (AT) supportano DSP – CSL nella revisione dei processi e sotto processi con cadenza annuale;
- Le Stazioni Appaltanti acquisiscono con cadenza annuale il documento di “Gestione dei lavori Pubblici” 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 dei lavori Pubblici”;
- 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 dei lavori Pubblici”;

- Il RUP verifica la corretta applicazione della norma e dei processi nelle fasi previste dalla norma e dal documento di “Gestione dei lavori Pubblici”;
- DSP – CSL mediante controlli a campione verifica il rispetto delle misure definite nei processi e sotto processi previsti nel documento di “Gestione dei lavori Pubblici” 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 di **interventi in somma urgenza** deve essere circoscritta a quanto strettamente necessario a rimuovere un pericolo imminente per la pubblica o privata incolumità, non potendo in ogni caso estendersi ad interventi manutentivi ulteriori rispetto allo scopo ed in quanto tali programmabili.

Preme ricordare che l'Agenzia del Demanio è tenuta ad intervenire sugli immobili ricadenti nelle seguenti fattispecie:

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

In tutti i restanti casi, se a seguito del recepimento di una segnalazione si rilevasse uno stato di pericolo tale da costituire minaccia per la sicurezza della pubblica/privata incolumità (accertata la competenza di un soggetto "terzo" all'esecuzione dell'intervento di messa in sicurezza in base al titolo concessorio) qualora lo stesso risultasse



impossibilitato all'esecuzione tempestiva dei lavori, ci si attiva considerato gli obblighi di tutela dominicale in capo all'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 potenzialmente 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-CSL, 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 – CSL/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;
- gestire tempestivamente le 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. 140 del Codice), 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.

Inoltre, al fine di migliorare e uniformare la gestione dei processi relativi agli interventi edilizi su tutto il territorio nazionale, si costituirà in seno a DSP-CSL, la figura del Referente territoriale di Direzione Generale. A ciascun Referente sarà 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 supporto agli STE e/o informazioni alle strutture centrali. Tale figura implementa senza sostituirla la configurazione e le prerogative consolidate in DSP-CSL.

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*. L'attività è stata sospesa nel 2023 poiché tale monitoraggio doveva essere gestito attraverso la piattaforma IDeA. Tuttavia, l'applicativo in questione non riesce ancora a mappare tutte le fasi salienti del processo e l'attività di *program monitoring* in capo ai Referenti Territoriali verrà molto probabilmente ripristinata nel corso del 2024.

Inoltre al fine di monitorare finanziariamente gli interventi edilizi su tutto il territorio nazionale e, quindi, anche con l'obiettivo di verificare il rispetto dei costi previsti in fase di pianificazione finanziaria, l'individuazione delle anomalie ed i discostamenti, all'interno della DSP è stata istituita l'area di Programmazione e rendicontazione, nonché previste, all'interno dell'Unità Coordinamento ed Indirizzo, le attività di verifica e validazione tecnica delle nuove iniziative finalizzate al mantenimento del valore, alla razionalizzazione del patrimonio gestito nonché alla valutazione tecnica sulla congruità delle istanze di incremento di budget per gli interventi già attivi.

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-CSL 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 ha in corso di adozione alla luce dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, 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.

La DSP ha emanato inoltre 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.

Sulla falsariga di quanto previsto e attuato per la realizzazione di opere strategiche, quali, ad esempio, il Parco della Giustizia di Bari, si ritiene utile la stipula di accordi e/o protocolli di Legalità con le Prefetture, i Comuni, le OOSS e tutti gli Enti interessati al fine di favorire le misure di monitoraggio in grado di prevenire e contrastare eventuali tentativi di infiltrazione criminale.

Tali protocolli consentono di monitorare tutte le attività di cantiere estendendo le verifiche, per tutti gli operatori economici coinvolti a vario titolo nell'intervento, anche agli ambiti finanziari (MGO)

In base alle indicazioni fornite dal Comitato di coordinamento istituito presso il Ministero dell'Interno, la DSP ha inoltrato il proprio Protocollo operativo e la richiesta delle utenze per accedere al Portale MGO in lettura o per caricare l'anagrafica dei fornitori per il CUP "*Parco della Giustizia*" di interesse MGO. Le utenze DSP sono state sottoposte ad analisi e rilasciate una volta superati tutti i controlli di conformità previsti nella Delibera 15 del 2015 e relativi al Protocollo Operativo.

## 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.

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 potenzialmente 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 della modifica dei contratti in corso di esecuzione è contenuta nell'**art. 120** del D. Lgs. 36/2023 che riproduce in sostanza le previsioni contenute nell'art. 106 del D.Lgs. 50/2016, introducendo, tuttavia, alcune novità. Tra queste, è da segnalare la **generale ammissibilità delle modifiche non sostanziali**, consentite a prescindere dal loro valore (art. 120, comma 5, del D. Lgs. 36/2023).

I casi in cui le modifiche non possono essere ritenute sostanziali sono elencati al comma 7 della disposizione in esame, che fa riferimento alle modifiche con le quali, nel rispetto della funzionalità dell'opera:

- si assicurino risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi delle lavorazioni;
- si realizzino soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici, tecnici o di tempi di ultimazione dell'opera (c.d. **varianti migliorative**).

Un'altra novità da segnalare è la possibilità, prevista al comma 8, di modificare il contratto in coerenza con il principio di **conservazione dell'equilibrio contrattuale** (art. 9). In tali ipotesi il RUP deve formulare una proposta di nuovo accordo, con la possibilità per la

parte svantaggiata di agire in giudizio per ottenere l'adeguamento del contratto all'equilibrio originario qualora non si dovesse pervenire all'accordo entro un tempo ragionevole

Rispetto al **c.d. quinto d'obbligo**, si evidenzia l'introduzione della necessità di prevederne l'applicabilità sin nei documenti iniziali di gara (comma 9).

In tema di estensione della durata del contratto, il nuovo Codice distingue la fattispecie della **cd. proroga contrattuale** (co. 10, art. 120), ossia attuata in conformità a clausole contrattuali che ne prevedano l'opzione e le relative condizioni, dalla **c.d. proroga tecnica** (comma 11 dell'art. 120 in discorso) ossia la possibilità, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova procedura di affidamento, di prorogare il contratto con l'appaltatore uscente, qualora l'interruzione delle prestazioni possa avere le conseguenze pregiudizievoli indicate nella norma.

Infine, vengono soppresse le disposizioni previgenti sul **c.d. "errore progettuale"**, dal momento che tale causa della variante non sarebbe determinante ai fini dell'inserimento nell'una o nell'altra fattispecie di modifica consentite in pendenza di esecuzione. La disciplina delle conseguenze sulla responsabilità dei progettisti è stata inserita nella parte del Codice che disciplina la progettazione.

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.



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.).

Ciò posto, le varianti in corso d'opera devono essere puntualmente motivate e supportate da una relazione tecnica del responsabile unico del Progetto 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.

## **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.

Il nuovo Codice conferma le disposizioni introdotte dal D.L. n. 77/2021, che aveva modificato l'art. 105 del D.Lgs. n.50/2016 con cui viene soppresso ogni limite generale ed astratto per il ricorso al subappalto e viene, 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. 94,95, 96, 97 e 98 del Codice e il possesso dei requisiti speciali di cui agli artt. 100 e 103.

Tale dichiarazione deve essere verificata dalla SA tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di cui all'art. 23 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 previsioni vigenti prima dell'introduzione del D.L. n. 77/2021.

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.

Inoltre, le norme prevedono 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'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. 210 e 211 D.Lgs. 36/2023) e la transazione (art. 212 D.Lgs. 36/2023) costituiscono strumenti di risoluzione delle controversie sorte nella fase esecutiva.

La norma recepisce, senza variazioni, il contenuto dell'art. 205 del D.Lgs. n. 50/2016 s.m.i.: di base l'accordo bonario nasce per fare fronte alle vertenze insorte a seguito delle riserve iscritte dall'appaltatore nella fase esecutiva.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> 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.

Appaltante ed eventualmente di una apposita Commissione), secondo tempistiche ed adempimenti predefiniti.

L'art. 212 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 procedimentalizzato nelle sue linee essenziali, può comunque essere oggetto di prassi distorte. Del resto, mentre nelle ipotesi di transazione di cui all'art. 212 del D.Lgs. 36/2023 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. 210).

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.

Allo stesso tempo, è sicuramente utile al contenimento del rischio la creazione di un'apposita Struttura DSP – CAL, che è chiamata a fornire indicazioni e supporto per le problematiche insorte in fase di esecuzione, compresa la gestione in chiave deflattiva del precontenzioso e dei rimedi alternativi alla giurisdizione previsti dal Codice dei contratti pubblici.

Inoltre, ulteriori misure di contenimento si rinvergono:

- nel procedimento di valutazione della proposta del RUP, laddove venga coinvolto il soggetto esperto per la formulazione della proposta motivata di Accordo Bonario (co. 5 art. 210) ovvero, in alternativa, un soggetto della Struttura interessata avente funzioni apicali e tecniche, in grado di fungere da “filtro” tra RUP e Stazione Appaltante;
- nel fornire 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 rinvergono:

- 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. 210) 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 artt. 20 e 28 del D.lgs. 36/2023, 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 il D.Lgs. 36/2023 ha disciplinato stabilmente l'istituto del Collegio Consultivo Tecnico (art. 215).

Rispetto alla previgente disciplina normativa e regolamentare, il Codice ha ampliato l'operatività dell'istituto che non ha più solo la finalità di definire le controversie e le dispute che possano rallentare o compromettere l'iter realizzativo dell'opera pubblica o comunque influire sulla regolare esecuzione dei lavori: il collegio consultivo tecnico, infatti, può ora essere adito in linea generale per prevenire o definire ogni tipo di controversia, anche – ma non solo – di natura tecnica, per cui i suoi poteri oggi sono rinforzati nella duplice ottica della prevenzione del contenzioso e della mediazione finalizzata alla celere esecuzione degli appalti pubblici (non solo di opere).

Di fatti, il Collegio svolge funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura, suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione.

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

Ai sensi dell'Allegato V.2 D.Lgs. n. 36/2023, il Collegio consultivo tecnico di cui all'articolo 215 del codice è formato da tre o cinque componenti. 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.

La costituzione del Collegio consultivo tecnico è obbligatoria limitatamente agli appalti sopra soglia comunitaria e per le forniture e servizi di valore superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 218 è stata, inoltre, prevista la costituzione facoltativa *ante operam*, anche per la fase antecedente l'esecuzione del contratto.

## **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 potrebbero registrare delle ipotesi di corruzione o più genericamente, di cattiva amministrazione, di entità più o meno rilevante.

Da qui nasce l’esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ai dipendenti dell’Agenzia chiamati ad operare in tale settore, descrivendo i rischi corruttivi a cui il processo di sdemanializzazione è potenzialmente esposto e, al contempo, prevenirne l’insorgenza.

### **Procedimento di sdemanializzazione in generale**

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, ossia beni che non possono che appartenere allo Stato o ad altri enti pubblici territoriali.

Quanto al loro regime (art. 823 c.c.), come è noto, trattasi di beni inalienabili, non trasferibili 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”*.

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 disponibile<sup>12</sup>, avente quale ineludibile presupposto l’accertamento della perdita

---

<sup>12</sup> 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 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 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.*



dell'attitudine demaniale del bene, ossia 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:

- 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 mitigazione 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) ossia la fase in cui le DRRR 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**

Il procedimento di sdemanializzazione, soprattutto rispetto alle fasi di cui ai precedenti punti ii) e v), è connotato da un livello di rischio inerente “*significativo*”, in virtù dei seguenti aspetti:

- possibilità che le DDRR rilascino pareri non conformi alle linee guida e alle circolari assunte in materia dalle competenti Autorità;
- possibilità che il decreto di sdemanializzazione sia fondato su una istruttoria debole, composta da pareri generici e carenti di motivazioni, che potrebbero non evidenziare criticità e/o anomalie.

### **d) Misure di mitigazione**

Sulla scorta di quanto innanzi detto, al fine di abbattere il rischio inerente, sono state già adottate misure di mitigazione dirette a:

- sensibilizzare le DDRR ad una più incisiva azione di verifica e controllo sull'osservanza dei requisiti riportati 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 DDRR 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 DDRR dovranno farne esplicita richiesta alle Capitanerie;
- sensibilizzare le DDRR ad operare in maggiore sinergia con le Capitanerie di porto nel rispetto delle linee guida riportati da ultimo nelle indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021;

- sensibilizzare le DRRR 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;
- mantenere la funzione di controllo e vigilanza in capo alla D.G. sulla presenza dei requisiti formali e sostanziali per la sottoscrizione dei decreti;
- sensibilizzare le DRRR ad attuare la cd. rotazione del personale. Con nota prot. 27042 del 13.11.2023, DGP ha rappresentato come questa misura ha lo scopo di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, rimettendo alle DRRR medesime la scelta per individuarne le modalità di attuazione più opportune.

Nel corso del 2024, la Direzione Governo del Patrimonio intende nuovamente rammentare alle DRRR la necessità di avvalersi della misura della rotazione del personale, nelle modalità descritte all'interno del presente PTPCT 2024-2026, coinvolto nel processo di sdemanializzazione. Ciò al fine di scongiurare il verificarsi di situazioni di rischio corruttivo o di *maladministration* a causa della *vicinitas* con il territorio che potrebbe esporre gli operatori del settore a dinamiche improprie.

## II) Incameramento

### a) Introduzione

Trattasi di un procedimento che può innestarsi nel contesto della procedura di sdemanializzazione dei beni ricadenti nel demanio marittimo, con riferimento al quale viene in rilievo l'ulteriore previsione di cui all'articolo 49 del codice della navigazione: *“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 inamovibili<sup>13</sup> 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. n. 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).

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

- 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):

---

<sup>13</sup> 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.

- 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 allo 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.<sup>14</sup> 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 Stato<sup>15</sup>;
- 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), ossia le fasi in cui

<sup>14</sup> 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".

<sup>15</sup> 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.

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**

Il procedimento di incameramento, soprattutto rispetto alle fasi di cui ai precedenti punti i), ii), iii.b) e iv), è connotato da un livello di rischio inerente “*significativo*” in virtù dei seguenti aspetti:

- possibile acquisizione di elementi e informazioni non pienamente rispondenti al reale ed attuale stato dei luoghi;
- errata/omessa/insufficiente valutazione nel merito dei presupposti necessari per l'incameramento;
- mancata partecipazione all'ispezione di tutti i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte;
- incompleta, parziale, omessa, insufficiente verifica da parte delle DDRR 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;
- ipotesi di incameramento operato prima della scadenza della concessione, che oltre ad esporre all'insorgenza di contenziosi da parte del privato concessionario del bene sui cui si è anticipato l'incameramento, potrebbe nascondere fenomeni corruttivi o comunque favoritismi non consentiti dalla legge nei confronti del privato.

#### **d) Misure di mitigazione**

Sulla scorta di quanto innanzi detto, al fine di abbattere il rischio inerente, sono state già adottate misure di mitigazione dirette a:

- rafforzare l'attività di controllo e vigilanza in capo al Direttore Regionale su verbali di incameramento.
- segnalare, con le indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021, 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).
- sensibilizzare le DDRR ad attuare la cd. rotazione del personale. Con nota prot. 27042 del 13.11.2023, DGP ha rappresentato come questa misura ha lo scopo di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, rimettendo alle DDRR medesime la scelta per individuarne le modalità di attuazione più opportune.

Nel corso del 2024, la Direzione Governo del Patrimonio intende nuovamente rammentare alle DDRR la necessità di avvalersi della misura della rotazione del personale, nelle modalità descritte all'interno del presente PTPCT 2024-2026, coinvolto nel processo di incameramento. Ciò al fine di scongiurare il verificarsi di situazioni di rischio corruttivo o di *maladministration* a causa della *vicinitas* con il territorio che potrebbe esporre gli operatori del settore a dinamiche improprie.

### **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 DDRR valutazione della necessità/opportunità di procedere alla sdemanializzazione del bene;
- ii) a cura delle DDRR 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 DDRR della regolarità edilizia ed urbanistica dei manufatti eventualmente insistenti sull'area e, in caso di esito positivo, per consentire l'acquisizione degli stessi allo Stato, redazione della relativa relazione tecnico-estimativa;
- iv) trasmissione, a cura delle DDRR, 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 Sicurezza Energetica (MASE);
- 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 MASE 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 DDRR 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), ossia quelle fasi (punti i, ii e iii) in cui le DDRR 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 e 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 DDRR ed il Direttore procede poi alla controfirma del decreto predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

Le fattispecie di reato che potrebbero astrattamente configurarsi nelle predette fasi 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**

Il procedimento di sdemanializzazione avente ad oggetto beni di demanio idrico, soprattutto rispetto alle fasi di cui ai precedenti punti i), ii), iii), è connotato da un livello di rischio inerente “*significativo*”, in virtù dei seguenti aspetti:

- 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 DDRR;
- 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;
- incompleta e/o parziale 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;
- possibilità che i pareri favorevoli resi dalle DDRR siano carenti quanto alle motivazioni sottese agli stessi. Tanto potrebbe tradursi in una carente e/o insufficiente tutela degli assetti dominicali ascrivibile all’assenza del filtro di autonoma valutazione da parte della DDRR su pareri e accertamenti (eventualmente viziati) da parte degli Organi idraulici;
- assenza di un efficace controllo sostanziale da parte della DGP ed all’incertezza normativa sugli effettivi poteri e compiti in capo alla stessa;

### **d) Misure di mitigazione**

Sulla scorta di quanto innanzi detto, al fine di abbattere il rischio inerente, sono state già adottate misure di mitigazione dirette a:

- sensibilizzare le DDRR ad una più incisiva azione di verifica e controllo sull’osservanza dei requisiti richiamati da ultimo nelle indicazioni operative diramate con nota prot. n. 21944 del 13.12.2021;

- sensibilizzare le DDRR 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*";
- 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.
- sensibilizzare le DDRR ad attuare la cd. rotazione del personale. Con nota prot. 27042 del 13.11.2023, DGP ha rappresentato come questa misura ha lo scopo di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, rimettendo alle DDRR medesime la scelta per individuarne le modalità di attuazione più opportune.

Nel corso del 2024, la Direzione Governo del Patrimonio intende nuovamente rammentare alle DDRR la necessità di avvalersi della misura della rotazione del personale, nelle modalità descritte all'interno del presente PTPCT 2024-2026, coinvolto nel processo di sdemanializzazione. Ciò al fine di scongiurare il verificarsi di situazioni di rischio corruttivo o di *maladministration* a causa della *vicinitas* con il territorio che potrebbe esporre gli operatori del settore a dinamiche improprie.

## **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'Agencia 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'Agencia del demanio sulla base di piani annuali di vendita dalla stessa predisposti.

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

Da qui nasce l'esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ai dipendenti dell'Agencia chiamati ad operare in tale settore, descrivendo i rischi corruttivi a cui il processo di vendita è potenzialmente esposto e, al contempo, prevenirne l'insorgenza.

### **Procedimento di vendita**

#### **a) Introduzione**

Il procedimento c.d. di *“vendita operato mediante trattativa privata o mediante asta pubblica”* è complesso ed articolato e al suo esito 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. 1<sup>16</sup>, commi 433, 436, 437 e 438 della

---

<sup>16</sup> 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'Agencia 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'Agencia 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'Agencia 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'Agencia 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'Agencia del demanio sulla base dei valori indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento e avuto riguardo alla tipologia di immobile e all'andamento del mercato. In caso di procedura ad offerta libera, l'Agencia 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

Legge n. 311/2004, nonché quelle dettate dall'art. 3, comma 109<sup>17</sup>, della Legge n. 662/1996 (in caso di immobili residenziali) e quelle di cui al D.Lgs. n. 42/2004.

Detto procedimento si può sintetizzare nelle seguenti fasi principali.

In particolare, una prima fase (i), che possiamo definire come “*preliminare all'attivazione delle iniziative*”, che si sostanzia:

i.a) nello svolgimento delle attività di *due diligence* a cura delle DRR 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 DRR 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;

---

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.”

<sup>17</sup> 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 DDRR 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 DDRR 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<sup>18</sup> le DDRR 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 DDRR, 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).

---

<sup>18</sup> I beni soggetti a tale sistema di vendita sono: le quote indivise di proprietà dello Stato; i fondi interclusi; i diritti reali su immobili dei quali lo Stato è proprietario ovvero comunque è titolare; le unità residenziali occupate con regolare pagamento da soggetti titolari di contratti di locazione in corso ovvero di contratti scaduti e non ancora rinnovati, purché si trovino nella detenzione dell'immobile, ivi compresi i loro familiari conviventi, a norma dell'art. 1, comma 219 della Legge del 27 dicembre 2006 n. 296, che ha previsto la vendita con le modalità di cui all'art. 3, comma 109, della Legge 23 dicembre 1996, Nr. 662 delle "unità immobiliari appartenenti al patrimonio Stato destinate ad uso abitativo e gestite dall'Agenzia del demanio". Ulteriori forme di vendita a trattativa diretta, disciplinate da specifiche norme, riguardano le aree sulle quali i Comuni hanno realizzato, alla data di entrata in vigore della L. 30/12/2004, n. 311, le opere di urbanizzazione di cui all'art. 4 della L. 29/09/1964, n. 847 e successive modificazioni (con vincolo decennale di inalienabilità da parte dei Comuni acquirenti).

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, poi, fa 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 ADDRESS<sup>19</sup>.

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 DRR 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;

---

<sup>19</sup> 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.

- 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.

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 operate 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**

Il procedimento di vendita di beni immobili di proprietà dello stato, soprattutto rispetto alle fasi ia), ib), espletamento della gara e stipula del contratto, è connotato da un livello di rischio inerente "*considerevole*" in virtù dei seguenti aspetti:



- 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;
- eventuale redazione delle relazioni tecnico-estimative in difetto delle informazioni necessarie afferenti allo stato e la situazione occupazionale del bene con l'ulteriore rischio di travalicare gli ordinari contatti tra i potenziali acquirenti del bene posto in vendita e il tecnico valutatore;
- 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.
- 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;
- 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;
- possibilità di condizionamenti che possono essere azionati nei confronti di componenti della Commissione di gara all'atto dell'apertura delle buste;
- 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);
- 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;
- 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.
- possibilità di condizionamenti suscettibili di verificarsi laddove si procede ai rogiti per lunghi periodi con il medesimo Notaio.

#### **d) Misure di mitigazione**

Sulla scorta di quanto innanzi detto, al fine di abbattere il rischio inerente, sono state già adottate misure di mitigazione del rischio dirette a:

- implementare un controllo ex post a campione da parte di DGP, delle procedure di vendita con riferimento agli aspetti maggiormente esposti a rischio corruttivo o di *maladministration*;
- sensibilizzare le DDRR ad attuare la cd. rotazione del personale. Con nota prot. 27042 del 13.11.2023, DGP ha rappresentato come questa misura ha lo scopo di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, rimettendo alle DDRR medesime la scelta per individuarne le modalità di attuazione più opportune.

Annualmente, la Direzione Governo del Patrimonio effettuerà delle verifiche *ex post* a campione sui prodotti consuntivati in relazione a degli aspetti rilevanti delle procedure.

Nel corso del 2024 verrà completato l'aggiornamento del Documento di processo e l'adeguamento delle Linee Guida in materia. Nelle more si valuterà la trasmissione di istruzioni operative alle DDRR su specifici aspetti.

Infine, DGP, intende nuovamente rammentare alle DDRR la necessità di avvalersi della misura della rotazione del personale, nelle modalità descritte all'interno del presente PTPCT 2024-2026, coinvolto nel processo di vendita. Ciò al fine di scongiurare il verificarsi di situazioni di rischio corruttivo o di *maladministration* a causa della *vicinitas* con il territorio che potrebbe esporre gli operatori del settore a dinamiche improprie.

## **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 potrebbero registrare delle ipotesi di corruzione o più genericamente, di cattiva amministrazione, di entità più o meno rilevante.

Da qui nasce l'esigenza di fornire un quadro complessivo della materia ai dipendenti dell'Agenzia chiamati ad operare in tale settore, descrivendo i rischi corruttivi a cui il procedimento riferito alle locazioni e concessioni è potenzialmente esposto e, al contempo, prevenirne l'insorgenza.

### ***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. 11<sup>20</sup> DPR n. 296/2005).

---

<sup>20</sup> 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. 2<sup>21</sup>, comma 4 e art. 13, comma 1<sup>22</sup>, 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) <sup>15</sup>

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."

<sup>21</sup> 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."

<sup>22</sup> 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. 2<sup>23</sup>, 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 DDRR 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 DDRR procederanno ad indire un bando di gara.

Nell'ipotesi, invece, in cui siano stati ravvisati i presupposti per poter procedere alla trattativa privata le DDRR 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 DDRR 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;

---

<sup>23</sup> 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 <= 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. 224 del D.L. 79/2012) e la trascrizione per i casi di durata superiore a 9 anni.

Le DRR 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;
  - ii.c.2) nomina della Commissione;

---

<sup>24</sup> 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.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**

Il procedimento locazioni e concessioni, soprattutto rispetto alle fasi ia), ic) id) ie), gestione della trattativa privata, stipula del contratto o rilascio della concessione e l'attivazione della procedura di gara, è connotato da un livello di rischio inerente "considerevole", ciò in virtù dei seguenti aspetti:

- 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.;
- che si possano travalicare gli ordinari contatti tra il tecnico valutatore e l'istante (occupante), omettendo le informazioni rilevanti ai fini della determinazione del canone nella relazione tecnico estimativa;
- alterazione o del travisamento dei presupposti e delle situazioni di fatto, rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa di riferimento, determinando casi di disparità di trattamento tra occupanti in fase di rinnovo o trattativa privata.
- gestione della trattativa privata omettendo lo svolgimento i dovuti controlli e delle necessarie verifiche sul possesso dei requisiti di idoneità in capo agli aventi diritto.
- omissione delle verifiche sul possesso dei requisiti, non richiedendosi la documentazione a tal fine necessaria (ad es.: la capacità a contrarre con la PA).

- mancata verifica ed acquisizione dei certificati necessari suscettibili ad incidere negativamente sul buon esito della procedura (ad esempio: mancata acquisizione certificato di destinazione urbanistica - CDU);
- 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;
- 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;
- 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);
- possibili condizionamenti o pressioni nei confronti di funzionari dell'Agenzia o membri della Commissione di gara da parte di controinteressati all'aggiudicazione provvisoria a ridosso della stipula dell'atto.

#### **d) Misure di mitigazione**

Sulla scorta di quanto innanzi detto, al fine di abbattere il rischio inerente, sono state già adottate misure di mitigazione dirette a:

- implementare un controllo ex post a campione da parte di DGP delle procedure di locazioni e concessioni con riferimento agli aspetti maggiormente esposti a rischio corruttivo o di *maladministration*;
- sensibilizzare le DDRR ad attuare la cd. rotazione del personale. Con nota prot. 27042 del 13.11.2023, DGP ha rappresentato come questa misura ha lo scopo di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie



nella gestione amministrativa, rimettendo alle DDRR medesime la scelta per individuarne le modalità di attuazione più opportune.

Annualmente, la Direzione Governo del Patrimonio effettuerà delle verifiche ex post a campione sui prodotti consuntivati in relazione a degli aspetti rilevanti delle procedure.

Nel corso del 2024 verrà completato l'aggiornamento del documento di processo e l'adeguamento delle Linee Guida in materia. Nelle more si valuterà la trasmissione di istruzioni operative alle DDRR su specifici aspetti.

Infine, DGP, intende nuovamente rammentare alle DDRR la necessità di avvalersi della misura della rotazione del personale, nelle modalità descritte all'interno del presente PTPCT 2024-2026, coinvolto nel procedimento di locazione e concessione a canone ordinario. Ciò al fine di scongiurare ulteriormente il verificarsi di situazioni di rischio corruttivo o di *maladministration* a causa della *vicinitas* con il territorio che potrebbe esporre gli operatori del settore a dinamiche improprie.

## 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-estimative<sup>25</sup>.

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. 9<sup>26</sup> del D.P.R. 296/05;

---

<sup>25</sup> 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, permuta, 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. "

<sup>26</sup> 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."

- 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.

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 DDRR 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  $\leq$  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**

Il procedimento locazioni e concessioni a canone agevolato, soprattutto rispetto alle fasi ia), ic), stipula dell'atto, è connotato da un livello di rischio inerente "*considerevole*", ciò in virtù dei seguenti aspetti:

- 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.;
- alterazione o travisamento dei presupposti e delle situazioni di fatto, rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa di riferimento, determinando casi di disparità di trattamento tra occupanti aventi analoghe caratteristiche;
- possibilità che si possano travalicare gli ordinari contatti tra il tecnico valutatore e l'istante (occupante), omettendo le informazioni rilevanti ai fini della determinazione del canone nella relazione tecnico estimativa;
- 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 mitigazione**

Sulla scorta di quanto innanzi detto, al fine di abbattere il rischio inerente, sono state già adottate misure di mitigazione dirette a:

- implementare un controllo ex post a campione da parte di DGP, delle procedure di locazioni e concessioni con riferimento agli aspetti maggiormente esposti a rischio corruttivo o di *maladministration*;

- sensibilizzare le DDRR ad attuare la cd. rotazione del personale. Con nota prot. 27042 del 13.11.2023, DGP ha rappresentato come questa misura ha lo scopo di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, rimettendo alle DDRR medesime la scelta per individuarne le modalità di attuazione più opportune.

Annualmente, la Direzione Governo del Patrimonio effettuerà delle verifiche ex post a campione sui prodotti consuntivati in relazione a degli aspetti rilevanti delle procedure.

Nel corso del 2024 verrà completato l'aggiornamento del documento di processo e l'adeguamento delle Linee Guida in materia. Nelle more si valuterà la trasmissione di istruzioni operative alle DDRR su specifici aspetti.

Infine, DGP, intende nuovamente rammentare alle DDRR la necessità di avvalersi della misura della rotazione del personale, nelle modalità descritte all'interno del presente PTPCT 2024-2026, coinvolto nel processo di procedimento di locazione e concessione a canone agevolato. Ciò al fine di scongiurare il verificarsi di situazioni di rischio corruttivo o di maladministration a causa della *vicinitas* con il territorio che potrebbe esporre gli operatori del settore a dinamiche improprie.

## E. ATTIVITÀ ESTIMALE<sup>27</sup>

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. n. 300/1999; art. 1, comma 479, della l. n. 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. n. 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. n. 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).

---

<sup>27</sup> Paragrafo redatto con il contributo della Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative.

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 CONSIDEREBILE)

#### **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 CONSIDEREVOLE).

### **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 CONTENUTO).

### **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 CONSIDEREVOLE).

### **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 CONSIDEREVOLE).

### **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 CONTENUTO).

## **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 CONSIDEREOLE).

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 CONTENUTO).

#### **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 CONTENUTO).

#### **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 CONSIDEREOLE).

#### **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 CONSIDEREOLE).

#### **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 CONTENUTO).

## **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 CONSIDEREVOLE).

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 CONSIDEREVOLE).

### **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 CONSIDEREVOLE).

### **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 CONSIDEREVOLE).

### **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 CONSIDEREOLE).

#### **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 CONSIDEREOLE).

### **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 CONTENUTO).

#### **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 CONTENUTO).

#### **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 CONTENUTO).

#### **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 CONTENUTO).

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:
  - 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);
  - acquisire, per quanto possibile, direttamente dagli uffici preposti tutti i documenti necessari alla stima;
  - 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 DDRR che la Commissione di Congruità, che si occupa di verificare le valutazioni riguardanti vendite, permutate, 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 DDDR 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 DDRR 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;
- mantenere la certificazione ISO 37001:2016 del Sistema di Gestione per la prevenzione della corruzione, certificazione acquisita nel mese di dicembre del corrente anno;
- 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*” aggiornata da ultimo nel 2022”.

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, a mente del quale “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](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. I Commissari nominati dichiarano, su apposito modulo (dichiarazione Commissari) di non trovarsi – per quanto a conoscenza alla data della dichiarazione medesima, in alcuna delle cause di astensione previste dall'articolo 51 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 partecipanti alla selezione.

#### **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.

In caso di disponibilità di posizioni vacanti di livello dirigenziale, la copertura delle stesse avviene tramite procedure selettive rivolte prioritariamente all'interno e, in caso non vi siano candidature interne ritenute idonee, 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 effettuato, avvalendosi di strumenti e metodologie di valutazione adeguati, anche eventualmente ricorrendo a società specializzate, 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, considerevole a seguito di valutazione effettuata nell'ambito del risk assesment anticorruzione 2023, 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 proceduralizzato 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 nell'Impegno etico dell'Agenzia 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 a marzo 2023, verificando l'adeguatezza del macroprocesso di riferimento dell'Agenzia del Demanio per la gestione delle risorse umane che entro il 2024 si rileva necessario adeguare al nuovo assetto organizzativo della Direzione Risorse Umane e Organizzazione.

In coordinamento con la Direzione per la Trasformazione Digitale, è in corso un progetto per l'individuazione ed adozione, entro il 2024, di una piattaforma che snellisca ed ottimizzi ulteriormente il processo.

## **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 attuare 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 di 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 possenga i requisiti indicati dall’annuncio. Nell’ambito di questa procedura viene effettuata una valutazione diretta sulle competenze manageriali e tecnico-professionali dei candidati e, a seguito di valutazione positiva, viene avviato un periodo di affiancamento al responsabile di livello superiore normalmente di sei mesi, al fine del quale, a seguito di valutazione a 360° e di valutazione diretta del Responsabile viene affidata la responsabilità della posizione vacante. Per i candidati che hanno precedenti esperienze di responsabilità di unità organizzativa (o lo sia stato in precedenza per un periodo superiore ai tre anni) si procede direttamente alla assegnazione della responsabilità senza il periodo di affiancamento e successiva valutazione.

### ***Rischi***

L’area si presenta complessivamente a rischio “considerevole” 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:

- nell'ambito della procedura di *Job Posting* allo svolgimento e alla definizione dei requisiti partecipano diversi attori, per la parte manageriale / motivazionale e per la parte tecnica, e nella commissione tecnica sono esclusi i responsabili diretti attuali e futuri dei candidati (rispetto alla posizione per la quale ci si candida);
- l'adozione di una procedura strutturata e formalizzata attraverso specifica linea guida e interamente informatizzata, per l'assegnazione degli obiettivi e la valutazione delle *performance*;
- 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 di livello apicale e della procedura per la nomina a dirigente.

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 a marzo 2023, verificando l'adeguatezza del documento di macroprocesso di riferimento dell'Agenzia del Demanio per la gestione delle risorse umane, che entro il 2024 si rileva necessario adeguare al nuovo assetto organizzativo della Direzione Risorse Umane e Organizzazione.

## 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; attività di selezione del personale; 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 2023, sono state portate a termine diverse iniziative, a livello di formazione di livello generale, di seguito elencate:

- è stata avviata l'organizzazione di una attività formativa, destinata alla platea dei neoassunti dell'anno, sui principali temi della prevenzione della corruzione: L.190/2012, Inconferibilità, Conflitto di interesse, Incompatibilità, *Pantouflage*, *Whistleblowing*, PTPCT, etc. Su tali temi sono state formate 58 persone;

- per tutto il personale è stato messo a disposizione on line sulla Intranet dell'Agencia con adeguata pubblicizzazione la registrazione della formazione sopra esposta unitamente ai relativi materiali divulgativi.

Quanto alla formazione di livello specifico, su iniziativa del RPCT, è stata chiesta la partecipazione obbligatoria a tutti i RUP dell'Agencia al corso "Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023)", ricomprendente, tra l'altro, uno specifico modulo in materia di anticorruzione e trasparenza, accessibile dalla piattaforma per la formazione Syllabus, messa a disposizione di tutte le PA e degli enti gestori di pubblici servizi dal Dipartimento della funzione pubblica.

Alla fruizione di quest'ultimo percorso è stato, inoltre, abilitato sulla piattaforma "Syllabus", l'intero personale dell'Agencia per consentire a chiunque volesse di acquisire o arricchire utili competenze in materia, soprattutto qualora fosse chiamato a rivestire il ruolo di RUP nell'immediato futuro.

Da segnalare, inoltre, la partecipazione di due componenti del Nucleo di supporto al RPCT a un corso erogato dalla SNA, avente ad oggetto "Prevenzione e contrasto alla corruzione nelle PA: dalla legge 190/2012 al PNRR".

Infine, si evidenzia che il RPCT ha partecipato alla nona edizione della Giornata dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza organizzata da ANAC sul tema seguente: "Rpct e Whistleblowing: esperienze e competenze".

Anche per il triennio 2024-2026 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, gestione e controllo ex D.Lgs. n. 231/2001 - mediante percorsi di:

- livello generale rivolto a tutti i dipendenti, con particolare attenzione alla popolazione dei neoassunti, 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 sono curate dalla 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. Uno specifico corso in materia di *Whistleblowing* e in materia di *Privacy* dovrà essere erogato a tutto il personale dell'Ente entro la fine del 2024.

## **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 e 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, l'Impegno 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).

Nella Convenzione di servizi 2023-2025 è riportato in particolare che l'Agenzia:

*- in relazione ai compiti affidati, (...) 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;*

*- 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;*

*- 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.*

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 2024-2026 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, qualora previsto anche in tabelle in formato aperto, e la tempestiva trasmissione alla UO Comunicazione ([dg.internet@agenziademanio.it](mailto:dg.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 [dg.complianceetrasparenza@agenziademanio.it](mailto:dg.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, qualora previsto anche in tabelle in formato aperto, alla UO Comunicazione ([dg.internet@agenziademanio.it](mailto:dg.internet@agenziademanio.it)) per la pubblicazione, informando per conoscenza il Nucleo di supporto al RPCT all'indirizzo e-mail [dg.complianceetrasparenza@agenziademanio.it](mailto:dg.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 Direzione Trasformazione Digitale, 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](mailto:dg.internet@agenziademanio.it)) e, per conoscenza, al Nucleo di supporto al RPCT all'indirizzo email [dg.complianceetrasparenza@agenziademanio.it](mailto: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 per la 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 2022 approvato 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 PNA 2022, 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.

## **Obblighi di pubblicazione per “Bandi di gara e contratti”: le novità a partire dal 2024**

La piena efficacia del nuovo Codice degli appalti (D. Lgs 36/2023) comporta un impatto significativo sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione relativi a “Bandi di gara e contratti”, in virtù di due importanti aggiornamenti normativi riguardanti:

- la digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti pubblici attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (**BDNCP**), come disposto dagli artt. 19-36 del D. Lgs 36/2023;
- l'attuazione dell’art. 28 del citato Decreto sulla trasparenza dei contratti pubblici secondo le indicazioni contenute in particolare nell’Allegato 1 della Delibera ANAC n. 264 del 20.06.2023, così come modificato dalla Delibera ANAC n. 601 del 19.12.2023, integralmente recepite dall’Agenzia nella Matrice ANAC per EPE integrata per l’Agenzia (cfr. Allegato 4 al presente PTPCT “Matrice ANAC - Elenco degli obblighi di pubblicazione”).

La citata Delibera n. 264 chiarisce quali sono a partire dal 2024 i nuovi obblighi e le modalità di pubblicazione a carico delle Amministrazioni. Le Stazioni appaltanti devono:

- trasmettere alla **BDNCP** i dati e le informazioni relativi alla programmazione e alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici tramite piattaforma digitale certificata, di cui all’art. 25 e 26 del nuovo Codice;
- pubblicare il collegamento ipertestuale (link) alla procedura sulla **BDNCP** nella sottosezione “Bandi di gara e Contratti” di Amministrazione Trasparente.

Nella medesima sottosezione in Amministrazione Trasparente vanno, inoltre, pubblicati i dati, gli atti e le informazioni (cfr. Allegato 4 al presente PTPCT “Matrice ANAC - Elenco degli obblighi di pubblicazione”) individuati dall’Allegato 1 alla Delibera ANAC n. 264/2023, così come modificata dalla Delibera ANAC n. 601/2023, che non devono essere trasmessi alla **BDNCP**.

In merito a tali novità, la competente Direzione Servizi al Patrimonio dell’Agenzia avrà cura di inviare apposite istruzioni.

#### 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 civici**

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 civici ricevuti, richiedendo a ciascuna struttura di attivare uno specifico Registro degli accessi civici contenente in ordine cronologico la data di ricezione, l'oggetto dell'accesso, la data di evasione e l'esito dell'istanza.

Allo scadere di ciascun semestre si procede alla pubblicazione in Amministrazione Trasparente del Registro contenente gli accessi civici ricevuti.

### **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 e la segregazione delle funzioni sono misure fondamentali 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, innanzitutto di livello apicale e laddove possibile anche di livello inferiore, preservando, al tempo stesso, la necessità di assicurare l'efficacia e l'efficienza nell'azione amministrativa ed evitando la dispersione di competenze specialistiche, in linea con il proprio assetto organizzativo e con i principi di gestione e sviluppo delle risorse umane e nel rispetto dei limiti delle proprie disponibilità economiche.

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.

Al fine di rafforzare maggiormente l'efficacia dei principi sopracitati, l'Agenzia nel 2023 ha formalizzato nuovi, puntuali criteri e procedure per l'attuazione della rotazione dei responsabili di I, II e III livello, in coerenza con le valutazioni dei rischi individuate nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tutto ciò sempre ponendo la massima attenzione alla necessità di individuare un temperamento tra le esigenze di non disperdere preziose professionalità e quella di limitare l'eccessivo radicamento presso le singole strutture o unità organizzative, ma anche di evitare la rotazione contemporanea, nella medesima struttura, di dirigente e responsabili, con pregiudizio per il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, e tenuto conto delle aree a rischio, dei processi afferenti a ciascuna area e del livello di rischio di ciascuno di essi, nonché del livello di responsabilità assegnato.

In osservanza dei nuovi criteri stabiliti, è stato predisposto un primo Piano della rotazione del personale, sulla base del quale nel corso dell'anno (agg. al 31 dicembre 2023) è stato effettuato l'avvicendamento di 18 figure di responsabilità, di cui 3 dirigenziali e 15 non dirigenziali, e sono state condotte le necessarie attività di approfondimento e interlocuzione con i direttori apicali, propedeutiche all'implementazione nell'anno successivo delle ulteriori movimentazioni individuate.

L'Agenzia, inoltre, proseguendo nell'azione di rafforzamento della sua struttura organizzativa avviata a fine 2021, ha provveduto ad affinare, laddove necessario, l'assetto organizzativo delle strutture apicali di centro e di territorio, anche definendo le unità organizzative di secondo e terzo livello, e ad assegnare incarichi di responsabilità nell'ottica della valorizzazione delle professionalità e del miglioramento continuo in termini di efficacia dell'azione espressa, realizzando di fatto anche un avvicendamento dei responsabili apicali e no, in alcuni casi necessario a seguito di cessazioni dal servizio. In un contesto più ampio, le diverse assegnazioni di nuove responsabilità e ricollocazioni attuate hanno realizzato indirettamente una misura di prevenzione.

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.

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 negli ambiti a elevato 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.

Di seguito le misure a presidio del rispetto delle disposizioni in tema di rotazione:

	<b>Tempi di attuazione</b>	<b>Indicatori di attuazione</b>	<b>Risultato atteso</b>	<b>Soggetto responsabile</b>
<b>Aggiornamento annuale Piano della rotazione</b>	Entro primi quattro mesi di ogni anno	Produzione dell'aggiornamento	Invio aggiornamento al RPCT	DRUO
<b>Monitoraggio sulle misure alternative in caso di impossibilità di rotazione</b>	Alla fine di ciascun anno	Nuove misure implementate	Monitoraggio delle misure ulteriori implementate in caso di impossibilità alla rotazione	RPCT

Con la delibera n. 215 del 26.03.2019 recante *“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 richiamata, rilevando la non obbligatorietà della misura in parola per gli Enti Pubblici Economici, come l'Agenzia del Demanio tenuta – invece – all'applicazione della misura del trasferimento obbligatorio ad altro ufficio, in caso di rinvio a giudizio, così come previsto dall'art. 3 dalla Legge n. 97/2001, recante *“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”*.

Pur non trovando l'istituto in parola, come detto, obbligatoria applicazione all'Agenzia, quest'ultima, anche al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'Ente, nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, svolge ogni utile

approfondimento interno per esaminare nel dettaglio la condotta del dipendente, tenuto conto, altresì, delle previsioni contenute nell'Impegno Etico dell'Agenzia. Tali approfondimenti vengono svolti congiuntamente dal responsabile apicale della risorsa coinvolta e da DRUO, anche sulla base degli atti eventualmente prodotti dall'Audit Interno qualora attivato, informati il RPCT e l'ODV in ogni fase, compresa quella relativa alla decisione finale assunta dalla DRUO in termini di trasferimento/sanzione disciplinare.

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 anticorruzione, 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, 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](mailto: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.

In generale, nel 2023 il livello di adempimento delle misure generali e specifiche previste nel Piano è risultato in linea con il significativo processo di trasformazione in corso - orientato agli obiettivi dell'innovazione, della sostenibilità e della digitalizzazione - che, unitamente alle recenti novelle normative (es. nuovo Codice dei contratti), si riflette sulla revisione/pubblicazione, *in itinere*, dei processi dell'Ente.

Con riferimento alla Trasparenza, in occasione dell'attività di monitoraggio per la verifica sulla completezza, correttezza e tempestività delle pubblicazioni, sono state riscontrate e segnalate alcune limitate criticità (ritardi nell'invio dei documenti da pubblicare), successivamente sanate dalle strutture competenti. In generale, è risultato buono il livello di adempimento degli obblighi di trasparenza raggiunto dall'Ente nel 2023, anche in considerazione dell'attestazione di conformità rilasciata dall'OIV del MEF a dicembre 2023.

Da segnalare, inoltre, che nel corso del 2023 è stato adottato come già detto l'Impegno Etico (documento che contiene il Codice etico aggiornato rispetto alla versione del 2015, le regole etiche e di condotta per il personale e le regole etiche e di condotta nei rapporti con fornitori e collaboratori esterni), è stato implementato il Regolamento per lo svolgimento di incarichi e attività extraistituzionali da parte del personale dell'Agenzia del Demanio ed è stato, altresì, approvato l'aggiornamento al Modello di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. n. 231/2001 (MOG 231) dell'Agenzia, la cui Parte speciale A "*Reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica amministrazione*" è parte integrante del PTPCT (Allegato 1).

Dei risultati dell'attività svolta si è dato conto in specifici paragrafi del presente Piano (Formazione, Rotazione del personale...etc.) nonché nella Relazione annuale del RPCT per l'anno 2023, di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, pubblicata sul sito dell'Agenzia, nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" - Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione - Relazione Annuale RPCT.

Come già detto, 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 2023 è stata effettuata, come già rappresentato al § 3.4. la consueta attività di *Risk Assessment* per tutti processi adottati dall'Agenzia. Si segnala, inoltre, che all'esito dell'attività di Risk Assessment sono state evidenziate una serie di misure/azioni programmate, con indicazione dei relativi tempi di implementazione (Allegato 5).

#### **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, sempre nel rispetto dei doveri di riservatezza normativamente previsti.

#### **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.

Nel corso del 2023 sono state acquisite le dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità/incompatibilità rese da tutto il personale dirigenziale in servizio e pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente del sito.

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.

Di seguito le misure a presidio del rispetto delle disposizioni in tema di inconferibilità e incompatibilità:

	<b>Tempi di attuazione</b>	<b>Indicatori di attuazione</b>	<b>Risultato atteso</b>	<b>Soggetto responsabile</b>
<b>Richiesta annuale delle dichiarazioni di incompatibilità/ inconferibilità a tutti I dirigenti (anche di nuovo incarico) in servizio presso l'Agenzia</b>	Entro la fine di marzo di ogni anno per il personale dirigenziale già titolare di incarico e richiesta preventiva per i dirigenti che devono assumere l'incarico	Trasmissione della nota di richiesta a tutto il personale dirigenziale	Acquisizione e pubblicazione delle dichiarazioni pervenute	DRUO
<b>Verifica esito delle dichiarazioni</b>	Annuale o all'atto del conferimento dell'incarico	Richiesta Casellario	100% delle dichiarazioni in linea con disposizioni di legge in materia	DRUO RPCT

#### **4.8. Gestione del conflitto di interessi e incarichi extra-istituzionali**

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, parte integrante dell'Impegno etico dell'Agenzia stabilisce che il conflitto di interessi è la condizione che si verifica quando un'attività, un rapporto personale, un incarico interferiscono o sembrano interferire con la capacità di adempiere pienamente alle responsabilità lavorative, in particolare quando posizioni private possano porsi in contrasto, o in potenziale contrasto, con l'imparzialità nello svolgimento dell'attività finalizzata alla cura dell'interesse dell'Agenzia e di quello pubblico alla cui cura il lavoratore è preposto. Alla base vi è l'assunto in forza del quale la sfera personale e lavorativa devono essere distinte, per garantire il corretto svolgimento dell'attività istituzionale. Il conflitto di interessi può essere di tre tipologie:

- reale, nel caso in cui ciò che rientra nella sfera privata interferisce con i doveri e le responsabilità assunte nei confronti dell'Agenzia;
- potenziale, quando l'attività svolta può essere influenzata da un interesse privato che metta a rischio l'interesse primario dell'Agenzia;
- apparente, qualora anche la sola percezione esterna di una situazione di conflitto di interessi possa compromettere l'attività istituzionale ovvero la reputazione dell'Agenzia.

In tutte le attività svolte e nei rapporti intrattenuti dall'Agenzia, il portatore degli interessi in conflitto deve darne tempestiva e preventiva comunicazione in maniera autonoma, senza cioè ricevere esplicita richiesta, all'Agenzia, al Responsabile di Unità organizzativa di riferimento. Per l'Agenzia ogni persona ha diritti e doveri, l'una nei confronti dell'altra, riconoscendo quale dovere più importante la fiducia. Individuare, valutare e affrontare un conflitto di interessi è importante per il perseguimento del bene comune ed è essenziale per mantenere leale il rapporto con i Destinatari, nonché integre la reputazione e la fiducia dell'Agenzia presso gli Stakeholders.

Si rileva, altresì, che nella vigente Procedura per le attività di ricerca, selezione e assunzione del personale viene espressamente stabilito che *“nel rispetto delle prescrizioni di cui alla Legge n. 190/2012 – in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione - e del D.Lgs. n. 39/2013 – in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico - nel corso del processo di selezione sarà raccolta una dichiarazione sostitutiva di certificazione di inconferibilità e incompatibilità, nonché una dichiarazione tesa ad acquisire la conoscenza di situazioni che possano creare condizioni di conflitto di interesse ovvero impedire l'inserimento in organico”*. Inoltre, i “Commissari nominati devono dichiarare, su apposito modulo (dichiarazione Commissari), di non trovarsi per quanto a conoscenza alla data della dichiarazione medesima - 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 partecipanti alla selezione”.

Come già riferito al § 3.4.1., a tutti i soggetti coinvolti nella gestione del procedimento di scelta del contraente viene chiesto, in via preventiva, la dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità e conflitto di interessi, 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.

Di seguito le misure a presidio del rispetto delle disposizioni in tema di conflitto di interessi:

	<b>Tempi di attuazione</b>	<b>Indicatori di attuazione</b>	<b>Risultato atteso</b>	<b>Soggetto responsabile</b>
<b>Acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto dai soggetti tenuti all'obbligo</b>	Ad evento nel corso di ciascun anno	Numero di dichiarazioni acquisite-conservate verificate su numero dichiarazioni da rendere	100%	Dirigente o Responsabile della struttura.
<b>Verifica a campione su presenza dichiarazioni dei RUP negli affidamenti diretti</b>	In corso su campione affidamenti 2022 e 2023. Esiti nel 2024	Numero di dichiarazioni acquisite-conservate verificate su numero affidamenti	100%	RPCT - IA
<b>Attività di sensibilizzazione del personale neo-assunto al rispetto di quanto previsto in materia dalla l. 241/1990 e dall'Impegno etico.</b>	A partire dal 2024	N° neo-assunti/N° di persone sensibilizzate	100%	DRUO - Nucleo supporto al RPCT

- **Incarichi e attività extra-istituzionali**

Nel CCNL del personale impiegatizio e quadro dell'Agenzia del Demanio - EPE *“La prestazione di lavoro per l'Agenzia del Demanio è svolta in regime di esclusività, fatte salve eventuali autorizzazioni nei casi disciplinati dall'Agenzia in applicazione dei principi dell'anticorruzione, dell'incompatibilità e del conflitto di interessi.”*

A tal riguardo, l'Ente si è dotato di un apposito Regolamento, che, nel rispetto del regime di esclusività della prestazione lavorativa, disciplina requisiti, criteri e procedure per lo svolgimento degli incarichi e delle attività extra-istituzionali da parte del personale dell'Agenzia. Tra le finalità perseguite dal Regolamento vi è quella di assicurare che l'Agenzia del Demanio venga a conoscenza di incarichi/attività svolti esternamente dal proprio personale e da quello alle proprie dipendenze al fine di verificare l'insussistenza di situazioni di incompatibilità e/o di conflitto di interesse, nonché la compatibilità con l'organizzazione del lavoro e il corretto svolgimento delle attività lavorative finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Ente. Il personale che intende svolgere un incarico o una attività *extra-istituzionale* tra quelle non vietate dal medesimo Regolamento, è tenuto a presentare domanda di autorizzazione da trasmettere all'ufficio competente della Direzione Risorse Umane e Organizzazione e per conoscenza al proprio Responsabile apicale, almeno 20 giorni prima dell'avvio dell'incarico o dell'attività, salvi casi eccezionali

debitamente motivati, tramite compilazione di apposito modello allegato al regolamento. In merito alla domanda del personale interessato-ivi compreso il dirigente non apicale, il Responsabile apicale della risorsa rilascia il Nulla Osta motivato sulla base di apposito modello e lo trasmette alla Direzione Risorse Umane e Organizzazione. A seguito del Nulla Osta motivato rilasciato dal Responsabile apicale del dipendente, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione provvede a verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dal Regolamento e a valutare la compatibilità con le esigenze organizzative. All'esito delle verifiche sopraindicate il dipendente viene informato dell'accoglimento o del diniego della sua istanza entro il termine di 10 giorni lavorativi dalla ricezione dell'istanza da parte della Direzione Risorse Umane e Organizzazione. Quest'ultima, svolge le attività di controllo - anche a campione - con cadenza annuale per l'accertamento dell'osservanza delle disposizioni di cui al citato Regolamento. Il mancato rispetto delle disposizioni regolamentari, ivi compreso il rilascio di dichiarazioni mendaci da parte del personale, costituisce violazione dell'Impegno Etico dell'Agenzia e comunque delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti in materia, con la conseguente responsabilità disciplinare ivi prevista e fatta salva ogni eventuale responsabilità civile, penale e amministrativa.

#### **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 interni per segnalare un illecito di interesse generale nell'ambito del contesto lavorativo, 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.

La protezione, e, dunque, 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.

I possibili canali di segnalazione delineati dal 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 (canale interno) le stesse possono essere effettuate al RPCT in forma scritta - anche con modalità informatiche - o in forma orale, conformemente alla "*Procedura per whistleblowing*" riportata nell'apposita sezione di "*Amministrazione Trasparente*" del sito internet dell'Agenzia raggiungibile dall'indirizzo <https://www.agenziademanio.it/it/amministrazionetrasparente/Corruzione/Whistleblowing/>.

I segnalanti dovranno rendere i propri dati identificativi e indicare 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.

La gestione delle comunicazioni di eventuali ritorsioni subite dal *whistleblower* in ragione della segnalazione compete all'ANAC, mentre la dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi spetta all'Autorità giudiziaria.

Il procedimento di gestione della segnalazione garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

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.

Le segnalazioni legate ad un interesse di carattere personale del segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego con le figure gerarchicamente sovraordinate, non possono essere inviate attraverso il canale sopra descritto.

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.

#### **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<sup>28</sup> 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.*

Pur non rientrando l'Agenzia nel novero delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, come precisato dall'ANAC da ultimo nel PNA 2022 il divieto di *Pantouflage* “*si riferisce non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai titolari di uno degli incarichi di cui al D.Lgs. 39/2013 negli enti pubblici economici, atteso che il D.Lgs. n. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018 cit.)*”.

Più in particolare, l'Autorità precisa che il divieto di *Pantouflage* si applica anche a “*coloro che negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico rivestano*

---

<sup>28</sup> Nel PNA 2022 l'ANAC ritiene che con tale espressione il legislatore abbia voluto considerare tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale. Tra questi, naturalmente, può ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere. L'Autorità precisa, inoltre, che al fine di valutare l'applicazione del *pantouflage* agli atti di esercizio di poteri autoritativi o negoziali, occorrerà valutare nel caso concreto l'influenza esercitata sul provvedimento finale.

uno degli incarichi di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 39/2013, secondo quanto previsto all'art. 21 del medesimo decreto<sup>29</sup>.

In continuità con quanto già posto in essere dall'Agenzia nel corso del tempo, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, acquisisce, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico dei soggetti sopra menzionati, le dichiarazioni informative in materia di *Pantouflage*. Tali dichiarazioni devono espressamente prevedere l'impegno degli stessi al rispetto del relativo divieto e vanno trasmesse con cadenza annuale al RPCT.

Sempre in continuità con quanto in essere in agenzia, la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, con cadenza annuale, presenta altresì un prospetto al RPCT indicante tutti i soggetti assunti, con l'attestazione che, all'atto dell'assunzione del personale sia specificamente previsto il divieto di *Pantouflage* ai sensi dell'art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

Per garantire la necessaria vigilanza, il RPCT, con il supporto della Direzione Risorse Umane e Organizzazione, nei tre anni successivi al termine del rapporto di lavoro, comunque avvenuto, con riferimento ai dirigenti o altri soggetti sopra individuati che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia, effettua controlli attraverso incrocio di banche dati sull'eventuale svolgimento da parte degli stessi di attività che possano configurare le ipotesi a cui si applica il divieto di *Pantouflage*.

Nel caso in cui dovesse emergere un'effettiva violazione della normativa di riferimento, il RPCT informerà l'Organo d'indirizzo e intimerà al soggetto privato di risolvere il rapporto di lavoro o di collaborazione contrario alla legge.

Quanto alla clausola di *Pantouflage* inserita nel Patto di Integrità predisposto dall'Agenzia, si rimanda al § 3.4.1.

Di seguito le misure a presidio del rispetto delle disposizioni in tema di *Pantouflage*:

	<b>Tempi di attuazione</b>	<b>Indicatori di attuazione</b>	<b>Risultato atteso</b>	<b>Soggetto responsabile</b>
<b>Acquisizione dichiarazioni in materia di <i>Pantouflage</i> sottoscritte da soggetti cessati dal servizio o dall'incarico tenuti a rendere la dichiarazione</b>	Ad evento nel corso di ciascun anno	N° dichiarazioni/N° cessati che devono rendere la dichiarazione	100%	DRUO

<sup>29</sup> Ciò vuol dire, precisa l'ANAC nella Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 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.*

<b>Acquisizione attestazioni in materia di Pantouflage all'atto dell'assunzione del personale</b>	Ad evento nel corso di ciascun anno	N° attestazioni/ N° assunti	100%	DRUO
<b>Svolgimento delle verifiche su un campione di cessati dal servizio o dall'incarico tenuti a rendere la dichiarazione negli ultimi 3 anni</b>	A partire dal 2024	Numero di dichiarazioni verificate sul campione selezionato.	100%	RPCT con supporto DRUO

## **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".