



Comunicato del Presidente del 11 gennaio 2023

Esiti dell'indagine condotta sulle modalità di gestione delle situazioni di conflitto di interesse nell'ambito della contrattualistica pubblica (art. 42 d.lgs. 50/2016), da parte dei comuni, con particolare riferimento agli affidamenti diretti.

L'Autorità ha condotto un'analisi volta a verificare il grado di osservanza degli obblighi dichiarativi, previsti in materia di **conflitti di interesse** nell'ambito della contrattualistica pubblica.

L'analisi si è concentrata sugli **affidamenti diretti** sui quali, già in sede di vigilanza ordinaria, si sono registrate diverse criticità relativamente alle situazioni di conflitto di interesse. L'affidamento diretto, infatti, è caratterizzato dalla strutturale assenza di confronto competitivo nell'individuazione dell'assegnatario, il che rende necessario garantire che la scelta dell'appaltatore avvenga senza condizionamenti impropri (Delibere ANAC 376 e 377 del 2022).

L'oggetto dell'analisi è stato condotto con l'ausilio della BDNCP, dalla quale è stato estratto un campione di appalti, relativi all'anno 2021, aventi ad oggetto servizi tecnici¹ affidati da comuni italiani, con particolare riferimento ai comuni non capoluogo di provincia, per importi inferiori a € 150.000 mediante procedura senza bando, in relazione ai quali è stato verificato il rispetto degli obblighi dichiarativi del RUP previsti dall'art. 42 d.lgs. 50/2016.

I dati e la metodologia dell'analisi condotta dall'Autorità

Dalla consultazione della BDNCP è emerso che, nel 2021, n. 2.921 enti locali hanno assegnato almeno un servizio tecnico professionale, per un totale di n. 6.686 affidamenti diretti.

L'analisi si è concentrata su **n. 4.959 affidamenti diretti, assegnati da n. 1.502 comuni** (espungendo gli enti che hanno assegnato su solo affidamento diretto "tecnico"). In particolare:

1. per la maggior parte dei comuni (n. 1.412 enti locali, relativi a n. 4.157 affidamenti diretti) è stato predisposto un questionario con il quale è stato chiesto di attestare la presenza della dichiarazione, correttamente protocollata, relativa al conflitto di interesse da parte del RUP;
2. per un più ristretto numero di comuni (n. 124 comuni per un totale di 917 affidamenti diretti, selezionati in parte tra gli enti locali assegnatari di almeno 7 affidamenti diretti ed in parte tra coloro che hanno riscontrato il questionario), è stata acquisita, per ciascun affidamento, la dichiarazione di (in)sussistenza della situazione di conflitto di interesse, o l'atto equipollente, che è stata poi esaminata dagli Uffici dell'Autorità.

Si è dunque proceduto ad un **esame effettivo delle dichiarazioni**, relativo a n. 124 comuni e a n. **917 affidamenti diretti**, pari cioè a circa al **18% del campione** di riferimento (n. 4.959 affidamenti diretti).

¹ Tra i servizi tecnici, individuati mediante CPV, a titolo esemplificativo, sono ricompresi i servizi di progettazione, collaudo, coordinamento della sicurezza.



Complessivamente, dall'analisi condotta è emerso quanto segue.

1. nel primo caso (ove i comuni hanno attestato il rilascio di una dichiarazione conforme), sono risultati **non conformi** alle prescrizioni normative circa il **42% degli affidamenti diretti** (n. 1.075 su n. 2.587 affidamenti diretti), con una percentuale di mancate risposte di circa il 36%;
2. nel secondo caso (ove l'Autorità ha verificato l'effettivo contenuto delle dichiarazioni rese dai RUP), il **tasso di non conformità** è stato più elevato e ha riguardato il **55,79% degli affidamenti diretti** (n. 448 su 803), con una percentuale di mancate risposte del 12,43%.

Gli affidamenti per i quali non è pervenuta una risposta non sono inclusi tra quelli ritenuti non conformi.

Sintesi delle criticità emerse

In alcuni casi, la dichiarazione è stata completamente omessa oppure è stata rilasciata "postuma", solamente al fine di riscontrare la richiesta istruttoria dell'Autorità.

In altri casi, è emerso che le dichiarazioni sono state rilasciate da soggetti diversi da quelli obbligati (es. dal segretario comunale per conto del RUP oppure, addirittura, solo dall'affidatario, in luogo del personale della stazione appaltante).

Nella maggior parte dei casi, le dichiarazioni trasmesse all'Autorità sono firmate in analogico, anziché con firma digitale, e/o risultano non protocollate. Tale adempimento - espressamente richiesto dalle Linee Guida n. 15 e la cui importanza è stata recentemente messa in evidenza dalla delibera ANAC 377/2022 - è essenziale per la corretta conservazione della dichiarazione ed è funzionale alla successiva verifica delle dichiarazioni stesse da parte della stazione appaltante.

Da ultimo va notato, che in **nessun caso è stata dichiarata una situazione di potenziale conflitto di interesse**, ancorché la dichiarazione fosse presente, seppure con modalità non adeguate.

Considerazioni dell'Autorità.

Le criticità riscontrate evidenziano una **sostanziale inadeguatezza nella gestione del conflitto di interesse** da parte degli enti locali, fattispecie sulla quale il PNA 2022-2024 ha riservato uno specifico *focus* (pag. 96 della Parte Speciale del PNA). Non deve infatti dimenticarsi che la gestione del conflitto di interesse, oltre ad essere disciplinato espressamente dall'art. 42 d.lgs. 50/2016, costituisce una ordinaria **misura di prevenzione della corruzione**, prevista dal DPR 62/2013, oltre che dai piani di prevenzione della corruzione e dai piani integrati di attività e organizzazione delle singole amministrazioni

L'alto numero di dichiarazioni omesse o non conformi (prevalenti rispetto a quelle conformi), inoltre, dimostra che **la disciplina del conflitto di interesse è scarsamente applicata**, soprattutto nello specifico settore esaminato (affidamento diretto dei servizi professionali tecnici). Il mancato corretto assolvimento dell'obbligo strumentale (assunzione della dichiarazione), infatti, rende pressoché impossibile l'emersione delle ordinarie situazioni di conflitto e la gestione delle stesse.

Inequivoca conferma è costituita dal dato (sorprendente) relativo alla completa assenza di qualsivoglia situazione di conflitto: in nessuno dei casi esaminati è stato infatti segnalato un potenziale conflitto di interesse da gestire.

Il dato appare coerente con quanto emerso dall'attività di vigilanza ordinaria condotta in questi anni, che ha evidenziato in più occasioni carenze formali, ma anche omesse astensioni, anche negli



affidamenti sotto soglia comunitaria (delibere ANAC 712/2021, 65/2022, 66/2022, 273/2022, 376/2022, 377/2022, 589/2022, 590/2022).

In tale quadro, devono ribadirsi le preoccupazioni dell'Autorità in relazione **alla nozione di conflitto di interesse prevista dal nuovo codice dei contratti pubblici** all'esame del Parlamento (attuativo dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*").

Come si è già avuto modo di segnalare, la formulazione proposta restringe la nozione stessa dell'istituto ed introduce un onere probatorio a carico di chi intende far valere il conflitto di interesse che rischia di azzerare l'ambito applicativo della norma, in modo incoerente e sproporzionato rispetto alle più ampie formulazioni previste dalle norme comunitarie (art. 24 Dir. UE 24/2014 e art. 35 Dir. UE 23/2014) e dalle altre norme nazionali (art. 6**bis** L. 241/90 e art. 6-7 DPR 62/2013).

In conclusione, devono richiamarsi tutte le stazioni appaltanti al puntuale rispetto della normativa in tema di conflitto di interessi, intesa anche quale misura di prevenzione del rischio corruttivo, in particolare riferimento agli affidamenti diretti, caratterizzati dalla sostanziale assenza di confronto competitivo.

In questo contesto, si ricorda in particolare alle stazioni appaltanti la necessità di raccogliere per ogni affidamento le dichiarazioni di insussistenza del conflitto di interesse del responsabile unico del procedimento.

Queste dichiarazioni dovranno essere protocollate all'atto dell'accettazione dell'incarico e conservate dalla stazione appaltante, che dovrà provvedere a controllarne a campione la veridicità.

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

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

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 19 gennaio 2022

Il Segretario verbalizzante Laura Mascali

Atto firmato digitalmente

