



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

L'AUTORITÀ E L'EMERGENZA COVID-19

RELAZIONE ANNUALE 2019

Camera dei deputati
Roma, 2 luglio 2020

L'AUTORITA' E L'EMERGENZA COVID-19

Camera dei Deputati
Roma, 2 luglio 2020

PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ
Francesco Merloni

COMPONENTI DEL CONSIGLIO
Michele Corradino
Ida Angela Nicotra
Nicoletta Parisi

SEGRETARIO GENERALE
Angela Lorella Di Gioia

Sommario

Premessa.....	2
1. Anticorruzione e trasparenza.....	4
2. Contratti pubblici.....	6
2.1 La normativa emergenziale.....	6
2.2 Il supporto a stazioni appaltanti e operatori economici.....	14
2.3 Il Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici	21
2.4 Proposte per agevolare la ripresa economica.....	22
2.5 Vigilanza collaborativa e monitoraggio degli affidamenti.....	23
2.6 Le procedure di somma urgenza.....	26
3. Il mercato dei contratti pubblici.....	34
3.1 Il 1° quadrimestre 2020.....	34
3.1.1 Trend del mercato degli appalti pubblici.....	34
3.1.2. Tasso di variazione congiunturale.....	35
3.1.3 Andamento per tipologia di contratto.....	36
3.1.4 Scelta del contraente.....	37
3.1.5 Variazione congiunturale: dettaglio in base alla localizzazione dell'appalto.....	39
3.1.6 Analisi comparata mensile: gennaio-aprile 2020 vs gennaio- aprile 2019.....	42
3.1.7 Analisi comparata per localizzazione appalti.....	49
3.1.8 Variazione tendenziale mensile del numero procedure per regione.....	51
3.1.9 Lotti non perfezionati.....	54
3.2 Analisi degli appalti correlati all'emergenza COVID-19 nel 1° quadrimestre 2020.....	58
3.2.1 Analisi complessiva della spesa.....	59
3.2.2 Analisi sugli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 euro.....	61
3.3 Appalti e <i>smart working</i>	65

Premessa

In concomitanza con la dichiarazione di emergenza epidemiologica da Covid-19, l'Autorità ha proseguito le proprie attività istituzionali, adottando per tutti i dipendenti lo *smart working*, come da disposizioni governative. Tale modalità lavorativa è disciplinata nel Regolamento del personale già a partire da gennaio 2019.

L'Autorità ha poi promosso l'adozione da parte degli operatori del settore di comportamenti uniformi e omogenei, grazie ad atti di supporto e indirizzo, pubblicati sia nella sezione "news", che in una pagina dedicata del sito istituzionale e facilmente raggiungibile dalla homepage.

Diversi sono gli strumenti attuati per attenuare le incombenze delle amministrazioni: sospensione dei termini per i procedimenti in corso e dilazione di quelli per alcuni adempimenti previsti *ex lege*; chiarimenti e soluzioni interpretative. Ciò senza disattendere la propria funzione di vigilanza, a presidio della correttezza delle procedure.

Inoltre, con l'obiettivo di contribuire alla ripresa economica del Paese, l'Autorità ha chiesto al Governo di sospendere, fino al 31 dicembre 2020 i contributi da versare all'ANAC per indire o partecipare a una gara d'appalto, norma poi inserita nel cd "decreto rilancio". Il presente documento illustra pertanto l'attività svolta nel periodo marzo- maggio 2020, e contiene un approfondimento sui dati relativi agli appalti nei primi mesi del 2020 e la relativa variazione congiunturale, anche sotto il profilo territoriale e un focus sugli affidamenti per l'emergenza.

In particolare, l'ANAC:

- allo scopo di velocizzare le procedure, ha offerto alle stazioni appaltanti di stipulare protocolli di vigilanza collaborativa per supportare le amministrazioni nella gestione dell'emergenza anche al di là degli ordinari limiti imposti dalla normativa e dalle risorse disponibili;
- allo scopo di favorire interpretazioni omogenee, ha indicato, con un provvedimento, alle amministrazioni come operare nella materia degli appalti pubblici alla luce dei decreti legge dell'emergenza che - non trattando direttamente la materia delle gare, ma incidendo in via generale sui procedimenti amministrativi - avevano creato non poco disorientamento nelle stazioni appaltanti;
- allo scopo di evitare un blocco degli appalti, ha trasmesso al Governo e al Parlamento una segnalazione urgente, con riferimento al d.l. 18/2020 e al d.l. 23/2020, sottolineando il rischio che la sospensione in via generale dei procedimenti amministrativi ivi prevista potesse comportare la paralisi ingiustificata delle gare e offrendo soluzioni normative praticabili per consentire una rapida ripresa dei procedimenti amministrativi interrotti o rallentati;
- allo scopo di consentire alle Amministrazioni di concentrarsi sulle attività connesse all'emergenza sanitaria, ha sospeso praticamente tutti gli adempimenti previsti nei confronti dell'Autorità da parte delle stazioni appaltanti e dalle amministrazioni in generale ben al di là di quanto previsto dalla normativa primaria, prevedendo che non sarebbe stata comunque iniziata attività di vigilanza per il ritardo nell'adempimento di attività il cui termine non poteva essere sospeso attraverso un provvedimento dell'ANAC;

- allo scopo di garantire liquidità immediata alle imprese, ha chiesto al Parlamento e al Governo, con una segnalazione urgente, di modificare la normativa primaria in modo da consentire alle amministrazioni i pagamenti in favore delle imprese degli stati di avanzamento lavori (SAL) non ancora scaduti, cioè dei pagamenti parziali per i lavori già effettuati ma non ancora saldabili.
- allo scopo di assicurare le stazioni appaltanti in ordine alla possibilità di utilizzare le procedure semplificate già previste dall'ordinamento nelle ipotesi di emergenza e allo scopo di garantire una loro veloce utilizzazione, ha pubblicato un vademecum operativo riepilogativo di tutti gli istituti dell'emergenza sparsi tra Codice dei contratti, norme speciali e ordinanze di protezione civile; analoghe iniziative sono state assunte dalla Commissione europea che ha emanato un'apposita comunicazione sulle materie di sua competenza e da numerosi Governi nel mondo;
- allo scopo di aiutare concretamente la ripresa, ha messo a disposizione della comunità parte del proprio bilancio proponendo al Governo di utilizzare 40 milioni di euro di cui disponeva in cassa per esonerare il sistema imprenditoriale dal pagamento del CIG per tutto l'anno in corso; il Governo ha inserito tale disposizione nel decreto rilancio;
- allo scopo di garantire la legalità anche in questa fase, ha svolto una speciale attività di vigilanza nei confronti delle gare dell'emergenza, curando di fare in modo che le istruttorie non incidessero sull'operatività delle amministrazioni rallentandone i procedimenti;
- allo scopo di fronteggiare il rialzo ingiustificato dei prezzi dei beni acquistati dalle amministrazioni durante il periodo dell'emergenza, ha accompagnato l'attività di vigilanza con un monitoraggio delle condizioni economiche volto a fornire indicazioni di *benchmarking* alle stazioni appaltanti;
- allo scopo di favorire la ripresa economica ha elaborato un documento, inviato alla Presidenza del Consiglio e ai Ministri competenti, contenente varie proposte per velocizzare le procedure e favorire la ripresa economica.

1. Anticorruzione e trasparenza

L'Autorità ha affrontato il tema degli effetti della disciplina adottata in occasione dell'emergenza sanitaria sugli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33 del 2013.

Il Governo ha adottato numerosi provvedimenti che incidono sul funzionamento e sull'organizzazione delle amministrazioni, volti a contenere gli oneri per cittadini e imprese e a consentire la sostenibilità amministrativa di numerose attività amministrative, anche in considerazione delle trasformazioni in atto delle modalità di lavoro delle stesse amministrazioni, per lo più da remoto.

Si evidenziano, in particolare, tre disposizioni contenute nel d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e s.m.i., convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19":

- a) l'art. 67 "Sospensione dei termini relativi all'attività degli uffici degli enti impositori", al comma 3, sospende a far data dall'8 marzo e fino al 31 maggio 2020 le attività amministrative non aventi carattere di indifferibilità e urgenza consistenti, tra l'altro, nelle risposte alle istanze di accesso agli atti ai sensi dell'art. 22 della legge 241/1990 e alle istanze di accesso civico di cui art. 5 del d.lgs. 33/2013; la norma è limitata agli enti impositori;
- b) l'art. 99 "Erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19", al comma 5, introduce un obbligo di trasparenza in merito all'apposita rendicontazione separata, attuata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria, per le erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza del Coronavirus, per la quale è autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato presso il proprio tesoriere, assicurandone la completa tracciabilità; nello specifico, tale separata rendicontazione, al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID-19, dovrà essere pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet o, in assenza, su altro idoneo sito internet, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle predette liberalità;
- c) l'art. 103 "Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza", introduce al comma 1 la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi e disciplina gli effetti degli atti amministrativi in scadenza delle pubbliche amministrazioni; tale disposizione incide sui procedimenti avviati a seguito dell'esercizio dell'attività di vigilanza e del potere di accertamento e sanzionatorio dell'Autorità in materia di anticorruzione e trasparenza.

Sulla base della previsione di cui all'art. 103 del d.l. 18/2020 l'Autorità ha adottato dapprima la delibera n. 268 del 19 marzo 2020 recante "Sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e modifica dei termini per l'adempimento degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità" con cui ha previsto la sospensione delle proprie attività, anche di vigilanza (ivi compresa quella sugli obblighi di pubblicazione), sino al 15 aprile 2020, come da indicazioni della normativa primaria.

Successivamente, attesa la proroga della sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi sino al 15 maggio, alla luce delle

modifiche apportate dall'art. 37 del d.l. 23/2020 sopra citato, con comunicato del Presidente ANAC del 9 aprile 2020 "Indicazioni in merito all'attuazione delle misure di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e all'attività di vigilanza e consultiva dell'ANAC", l'Autorità ha disposto fino a tale data la sospensione dei termini per la pubblicazione dei dati di cui alla l. 190/2012 e al d.lgs.33/2013. Si è fatto presente, tuttavia, che le amministrazioni potessero continuare la pubblicazione dei dati, progressivamente e proporzionalmente rispetto alle condizioni oggettive in cui si trovavano.

Con il suddetto comunicato l'Autorità ha anche rinviato, fino alla data del 15 maggio 2020, l'avvio di nuovi procedimenti di vigilanza, sia d'ufficio che su segnalazione, sul rispetto delle misure di trasparenza di cui alle citate leggi; decorso tale termine, l'Autorità riprenderà l'attività di vigilanza in modo graduale, tenendo conto delle dimensioni organizzative delle amministrazioni e degli enti.

In un'ottica di supporto e di ausilio alle amministrazioni, si è, invece, deciso di non ritenere sospesa l'attività consultiva di ANAC su trasparenza e prevenzione della corruzione.

In questa logica di riduzione degli oneri di trasparenza in questa fase emergenziale, l'Autorità ha anche prorogato i termini delle Attestazioni OIV, o di strutture con funzioni analoghe, sugli obblighi di trasparenza fissati dalla delibera n. 213 del 4 marzo 2020. In particolare, con il comunicato del Presidente del 12 marzo 2020, è stata stabilita al 31 luglio l'attestazione della pubblicazione su dati al 30 giugno, invece che al 30 aprile su dati al 31 marzo.

Si fa presente, inoltre, che alcune iniziative sono state prese in relazione a segnalazioni ricevute dall'Autorità e all'opportunità di affrontare più ampiamente il tema della trasparenza nella fase dell'emergenza.

In particolare, in merito alla pubblicazione dei buoni per la spesa alimentare in favore di persone e nuclei familiari che versano in stato di disagio economico e sociale a causa dell'emergenza COVID-19, si è valutato se tali buoni siano riconducibili nel *genus* di "atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati", così come delineato dall'art. 26 del D.lgs. 33/2013, e quali siano le modalità e le accortezze in tema di tutela della riservatezza dei beneficiari che tale pubblicazione deve assicurare.

Per quanto concerne, invece, la trasparenza da assicurare ai dati relativi alle erogazioni liberali ricevute dalle amministrazioni, si è valutata la necessità di invitare le amministrazioni a pubblicare, ai sensi dell'art. 12, co. 1, del d.lgs. 33/2013, i Regolamenti con cui disciplinano i procedimenti per ricevere le erogazioni liberali nonché, ai sensi dell'art. 99, co. 5. del d.l. 18/2020, la rendicontazione separata per le erogazioni liberali ricevute per il contrasto all'emergenza COVID-19 sul proprio sito internet o in assenza su altro idoneo sito internet.

Al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle liberalità ricevute per l'emergenza COVID-19, si è anche ritenuto opportuno raccomandare ai soggetti privati di cui agli artt. 2-bis, co. 2 e 3 del d.lgs. 33/2013 di adeguarsi a quanto previsto all'art. 99 del d.l. 18/2020 per le PA.

Infine, sempre al fine di orientare le amministrazioni, si è evidenziato che i provvedimenti con cui sono canalizzate e investite in interventi le donazioni effettuate a favore delle amministrazioni

per l'emergenza COVID-19 sono ricompresi nel novero di quelli per cui l'art. 42 del d.lgs. 33/2013 che impone precisi obblighi di pubblicazione.

Nel periodo di emergenza sanitaria, tutt'ora in corso, l'attività in materia di vigilanza sugli obblighi di pubblicazione si è principalmente incentrata sulla chiusura dei procedimenti pendenti, in tutti i casi in cui, per la presenza agli atti di riscontro conclusivo da parte dell'ente, era possibile definire l'attività.

Gli uffici hanno pertanto sospeso l'invio di nuove richieste di informazioni pre-procedimentali e di avvisi di procedimenti, anche sanzionatori, al fine di riprendere l'attività gradualmente al termine della sospensione, tenendo conto delle dimensioni dell'ente e di quelli che sono stati gli enti maggiormente gravati dall'emergenza (come ad esempio quelli del SSN).

Quanto alle nuove segnalazioni in ingresso, il cui numero invero è rimasto pressoché costante, si è riscontrato un aumento dei casi di missive, indirizzate all'Autorità solo per conoscenza, recanti accessi agli atti presso altre amministrazioni, a riprova del fatto che il cittadino, nel periodo di forzata quarantena, ha mantenuto interesse al dialogo con la PA e alla conoscenza dei suoi atti e procedimenti. Si è osservato, infatti, anche un incremento delle istanze di accesso civico generalizzato di competenza della stessa Autorità, ossia aventi ad oggetto suoi atti, documenti e/o richieste di notizie; solo dall'inizio dell'emergenza sanitaria alla fine di aprile ne sono infatti pervenute già 7, contro le 11 pervenute, complessivamente, in tutto l'ultimo semestre del 2019.

2. Contratti pubblici

2.1 La normativa emergenziale

La necessità di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria, consentendo ai soggetti pubblici di procedere all'acquisto di lavori, servizi e forniture con celerità, ha comportato l'adozione di interventi normativi in materia, con modifiche al Codice dei contratti pubblici, mediante decretazione d'urgenza e altri strumenti straordinari, quali le ordinanze adottate dal Capo della Protezione Civile.

Gli interventi in parte rivestono natura sostanziale, con deroghe e modifiche alle disposizioni in materia di contrattualistica pubblica, e in parte natura procedurale, finalizzati a perseguire esigenze di snellimento e di accelerazione più idonee a fronteggiare l'emergenza in atto rispetto alle tempistiche imposte dal ricorso alle procedure ordinarie.

Con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», il Governo ha emanato disposizioni normative per «proteggere la salute dei cittadini, sostenere il sistema produttivo e salvaguardare la forza lavoro» (cfr. Relazione Illustrativa del decreto legge).

Nel settore dei contratti pubblici, con il decreto legge, il Governo, al fine di snellire e velocizzare le procedure di affidamento di lavori e servizi e di acquisizione di forniture in settori ritenuti strategici nel quadro emergenziale, ha introdotto deroghe al decreto legislativo

18 aprile 2016, n. 50, che hanno avuto come comune denominatore la valutazione *ex ante*, da parte del legislatore, della sussistenza di ragioni di estrema urgenza tali da giustificare la previsione di procedure semplificate, caratterizzate dalla riduzione o totale soppressione del confronto competitivo.

L'art. 72 (rubricato «Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese»), dopo avere previsto, nel comma 1, l'istituzione di un fondo per la promozione dell'internazionalizzazione del Paese, volto alla realizzazione di una serie di iniziative aventi come obiettivo la valorizzazione della produzione italiana sui mercati esteri, nel comma 2, dispone che, «In considerazione dell'esigenza di contenere con immediatezza gli effetti negativi sull'internazionalizzazione del sistema Paese in conseguenza della diffusione del Covid-19», agli interventi di cui al comma 1, nonché a quelli inclusi nel piano straordinario di cui all'art. 30 del d.l.n.133/2014 (Promozione straordinaria del Made in Italy e misure per l'attrazione degli investimenti), «si applicano, fino al 31 dicembre 2020, le seguenti disposizioni: a) i contratti di forniture, lavori e servizi possono essere aggiudicati con la procedura di cui all'articolo 63, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Tale previsione consente, entro un orizzonte temporale limitato al 31 dicembre dell'anno in corso, di espletare, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando, tutte le gare rientranti nell'ambito della realizzazione degli interventi sopra indicati, in forza di una valutazione *ex lege* della sussistenza del presupposto delle ragioni di estrema urgenza (di cui alla lettera c) del comma 2 dell'art. 63), con conseguente esonero delle stazioni appaltanti dalla necessità di motivare il ricorso a tale tipo di procedura, fatta salva la riconducibilità della singola fattispecie nell'ambito di applicazione dell'art. 72.

L'art. 75 (rubricato «Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese») che, «Al fine di agevolare la diffusione del lavoro agile di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81, favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, quali ulteriori misure di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da COVID-19», autorizza le amministrazioni «ad acquistare beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (software as a service), nonché servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Anche in questo caso il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando è giustificato - invero qui esplicitamente con il riferimento alla lettera c) del comma 2 dell'art. 63 - dalla valutazione *ex ante* della sussistenza di ragioni di urgenza ed è consentito fino al 31 dicembre del 2020. La norma stabilisce altresì, in deroga al comma 6 dell'art. 63, che il numero di operatori economici da consultare sia quattro (e non cinque) e pone come condizione che tra questi ci sia almeno una «start-up innovativa» o un «piccola e media impresa innovativa», iscritta nell'apposita sezione speciale del registro delle imprese. Le deroghe introdotte dall'art. 75 investono anche la fase di stipula del contratto consentendo alle amministrazioni di procedere previa acquisizione di una mera autocertificazione dell'operatore economico aggiudicatario attestante il possesso dei requisiti generali, finanziari e tecnici, la regolarità del DURC e l'assenza di motivi di esclusione secondo

segnalazioni rilevabili dal Casellario Informativo di ANAC, fatta tuttavia salva la verifica del rispetto delle prescrizioni imposte dalle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 159/2011. Un'ulteriore deroga prevista dal comma 3 dell'art. 75 riguarda i termini dettati dall'art. 32 del Codice dei contratti per la stipula (cd. *stand still*) e l'esecuzione del contratto.

L'art. 86 (rubricato «Misure urgenti per il ripristino della funzionalità degli Istituti penitenziari e per la prevenzione della diffusione del COVID-19»), comma 2, sempre in un'ottica emergenziale, con riferimento agli interventi urgenti di ristrutturazione e di rifunionalizzazione delle strutture e degli impianti degli istituti penitenziari danneggiati nel corso delle proteste dei detenuti anche in relazione alle notizie sulla diffusione epidemiologica a livello nazionale del Covid-19, autorizza l'esecuzione dei lavori di somma urgenza con le procedure di cui all'art. 163 del Codice, anche in deroga ai limiti di spesa ivi previsti, fatto salvo il limite della soglia europea, e ai termini di presentazione della perizia giustificativa dei lavori. In questo caso, la deroga - sempre consentita fino al 31 dicembre 2020 - è limitata all'estensione della procedura di somma urgenza oltre il limite di 200.000,00 euro, previsto dal comma 1 dell'art. 163 (ma comunque entro la soglia di rilevanza europea) e all'inosservanza del termine di dieci giorni, dall'ordine di esecuzione dei lavori, entro cui il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione competente è tenuto a compilare una perizia giustificativa dei lavori stessi ai sensi del comma 4 dell'art. 163.

L'art. 86-bis (Modifica dei contratti in corso per lavori relativi a centri e strutture di accoglienza immigrati), frutto delle modifiche apportate al testo del decreto in Parlamento, prevede, tra l'altro, che, al solo fine di assicurare la tempestiva adozione di misure dirette al contenimento della diffusione del COVID-19, le prefetture-uffici territoriali del Governo sono autorizzate a provvedere alla modifica dei contratti in essere per lavori, servizi o forniture supplementari, per i centri e le strutture di accoglienza degli immigrati, in deroga alle disposizioni del codice appalti, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza e trasparenza e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Altra deroga introdotta con il decreto legge è quella prevista dal comma 3 dell'art. 99 (rubricato «Erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19») che, nella vigenza dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e, in ogni caso sino al 31 luglio 2020, consente alle aziende, alle agenzie e agli enti del Servizio sanitario nazionale di effettuare l'acquisizione di forniture e servizi «da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza COVID-19» mediante affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie di cui all'art. 35 del Codice, qualora finanziati in via esclusiva tramite donazioni di persone fisiche o giuridiche private ai sensi dell'art. 793 c.c. e a condizione che l'affidamento sia conforme al motivo delle liberalità. La deroga, limitata ai beni e servizi, estende l'affidamento diretto, senza alcun tipo di confronto competitivo, oltre il limite di 40.000,00 euro fissato dall'art. 36, comma 2, lett. a), del Codice, fino alla soglia di rilevanza europea.

Infine, l'art. 120 (rubricato «Piattaforme per la didattica a distanza»), al comma 3, prevede che le istituzioni scolastiche acquistino le piattaforme e i dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b) - ovvero le piattaforme e gli strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza e i dispositivi digitali individuali per la fruizione delle suddette piattaforme da mettere a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d'uso - mediante ricorso agli strumenti di cui all'art. 1, commi 449 (convenzioni-quadro) e 450 (MEPA), della legge 296/2006 e «Qualora non sia possibile ricorrere ai predetti strumenti, le istituzioni scolastiche provvedono all'acquisto delle piattaforme e dei dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b), anche in deroga alle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Non è invero chiaro, e la Relazione illustrativa non è d'aiuto in questo frangente, quale sia, nelle intenzioni del legislatore, la portata di questa deroga che, così come formulata, potrebbe sembrare riferita all'intero corpus del Codice. All'opposto, si potrebbe invece giungere a ritenere, tenuto anche conto che non reca un limite temporale di applicazione, che la disciplina (apparentemente) derogatoria legittimi gli affidamenti al di fuori delle convenzioni-quadro e del MEPA.

Tutte le disposizioni derogatorie riguardano settori - forniture e servizi per il personale sanitario impegnato nel contrasto al Covid-19, forniture e servizi informatici per l'agevolazione del lavoro agile e per la didattica a distanza, promozione dell'internazionalizzazione del Paese e interventi di ristrutturazione urgenti negli istituti di pena - fortemente interessati dallo stato emergenziale e sono, tranne quella (criptica) introdotta dell'art. 120, limitate temporalmente e ben circostanziate.

Una modifica al Codice, che sembrerebbe invece definitiva, è introdotta dal comma 2 dell'art. 91 (rubricato «Disposizioni in materia ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento e di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici»), rispetto all'art. 35, del d.lgs. 50/2016, con un intervento finalizzato a fugare dubbi interpretativi relativi alle disposizioni in materia di anticipazione del prezzo in favore dell'appaltatore, chiarendo che la stessa è consentita anche nel caso di consegna in via d'urgenza ai sensi dell'art. 32, comma 8, del Codice.

Il Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. ha introdotto ulteriori disposizioni sulla materia dei contratti pubblici.

L'art. 207, al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla diffusione del contagio da COVID - 19, prevede che, in relazione alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto, nonché - in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi - alle procedure in cui, alla medesima data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini e, in ogni caso, per le procedure avviate a decorrere dalla medesima data fino al 30 giugno 2021, l'importo dell'anticipazione prevista dall'articolo 35, comma 18, del d.lgs. 50/2016 può essere elevato al 30 per cento, nei limiti e compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente. Al comma 2, si prevede che le stazioni appaltanti possano riconoscere - secondo le modalità e con le garanzie previste dall'articolo 35, co.18, del d.lgs. 50/2016, un'anticipazione fino al 30 per cento del valore

delle prestazioni ancora da eseguire, anche laddove l'appaltatore abbia già usufruito dell'anticipazione contrattualmente prevista, nei limiti e compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente. Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione della prestazione non procede, per ritardi a lui imputabili, secondo i tempi contrattuali. Sulle somme restituite sono dovuti gli interessi legali con decorrenza dalla data di erogazione della anticipazione

L'articolo 35 prevede, come richiesto dall' Autorità (v. oltre), al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e garantire la necessaria liquidità, l'esonero, limitatamente alle procedure di gara avviate dalla data di entrata in vigore della norma e fino al 31 dicembre 2020, per le stazioni appaltanti e gli operatori economici dal versamento del contributo previsto dall'art. 1, comma 65 della legge 23 dicembre 2005 relativo al funzionamento dell'Autorità nazionale anticorruzione.

In particolare, l'art. 1 (commi 65 e 67) della legge 23 dicembre 2005, n. 266 stabilisce che le spese di funzionamento dell'Autorità sono a carico del mercato di competenza e per la parte non coperta dal finanziamento sono a carico del bilancio dello Stato. La norma prevede, inoltre, che l'Autorità determini, con propria delibera, annualmente l'ammontare della contribuzione dovuta dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nel rispetto dei limiti massimi previsti dalla legge, nonché le relative modalità di riscossione, purché la misura della contribuzione fissata tenga conto del limite massimo dello 0,4 per cento del valore complessivo del mercato di competenza.

La predetta delibera è sottoposta al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni, decorsi i quali diventa esecutiva.

L'Autorità, in attuazione delle citate disposizioni, ha determinato, con delibera n. 1174 del 19 dicembre 2018, per l'anno 2019, l'importo della contribuzione dovuta -in relazione all'importo posto a base di gara - dai soggetti pubblici e privati vigilati; anche per il 2020 l'importo è rimasto invariato.

Tuttavia, in considerazione dell'avanzo di amministrazione maturato dall'Autorità nel corso degli anni per effetto degli interventi normativi di contenimento della spesa e tenuto conto della destinazione vincolata di tali somme, la norma prevede - limitatamente alle procedure di gara avviate dalla data di entrata in vigore e fino al 31 dicembre 2020 - di esonerare sia le stazioni appaltanti sia gli operatori economici dal versamento del predetto contributo in modo da favorire, in coerenza con i provvedimenti assunti dal Governo, una maggiore liquidità per cittadini e imprese e, quindi, sostenere la ripresa del sistema produttivo.

Il predetto esonero comporta per l'Autorità una riduzione delle entrate previste per il 2020 di circa 42 milioni di euro e, pertanto, la norma dovrà autorizzare l'Autorità a coprire le conseguenti minori entrate proprio mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione maturato al 31 dicembre 2019.

Al fine di garantire la massima correttezza e trasparenza nello svolgimento delle procedure di scelta del contraente e non arretrare sul sistema dei controlli e della vigilanza, restano fermi tutti gli altri adempimenti previsti in materia di tracciabilità dei flussi finanziari e di monitoraggio e vigilanza sui contratti pubblici, con

particolare riguardo per la richiesta dei CIG e la comunicazione delle informazioni di cui all'art. 213 del d.lgs. 50 del 2016.

Deroghe più incisive al Codice dei contratti sono contenute nell'art. 3 dell'Ordinanza del Capo della Protezione Civile (Ocdpc) 630 del 3 febbraio 2020, recante "Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.32 dell'8 febbraio 2020).

L'ordinanza riguarda:

- a) tutti gli interventi urgenti e necessari all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza oltre per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con particolare riferimento: alla prosecuzione delle misure urgenti già adottate dal Ministro della salute, alla disposizione di eventuali ulteriori misure di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale; al rientro delle persone presenti nei paesi a rischio ed al rimpatrio assistito dei cittadini stranieri nei paesi di origine esposti al rischio, all'invio di personale specializzato all'estero; all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi.
- b) gli interventi per il ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento dalla specifica emergenza ed all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea.

Per quanto attiene l'ambito di applicazione soggettivo, l'ordinanza riguarda gli interventi eseguiti dalla Protezione Civile e dai soggetti attuatori - individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati - che agiscono sulla base di specifiche direttive adottate sempre dalla Protezione Civile.

Per la realizzazione delle attività incluse nell'ordinanza, sono previste deroghe a diverse normative nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Con specifico riferimento alla normativa in tema di contratti pubblici, l'ordinanza prevede la possibilità di avvalersi della procedura negoziata, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 50/2016 e della procedura di somma urgenza, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016; con riferimento a quest'ultima procedura è inoltre prevista la possibilità di derogare ai termini per la redazione della perizia giustificativa e per il controllo dei requisiti di partecipazione come anche al termine per la trasmissione all'ANAC della documentazione, per i controlli.

Come di consueto nelle ordinanze di Protezione civile, sono poi individuate le specifiche disposizioni del Codice dei contratti che possono essere derogate:

- art.21: allo scopo di autorizzare le procedure di affidamento anche in assenza della delibera di programmazione;
- artt.32, 33, 34, 36, 70, 72, 73, 76 e 98: allo scopo di consentire la semplificazione della procedura di affidamento e l'adeguamento della relativa tempistica alle esigenze del contesto emergenziale; in particolare, la deroga agli articoli 76 e 98 è riferita alle tempistiche e modalità delle

- comunicazioni ivi previste, da esercitare in misura compatibile con le esigenze del contesto emergenziale;
- art.35: allo scopo di consentire l'acquisizione di beni e servizi omogenei e analoghi, caratterizzati da regolarità, da rinnovare periodicamente entro il periodo emergenziale;
 - artt. 37 e 38: allo scopo di consentire di procedere direttamente ed autonomamente all'acquisizione di lavori, servizi e forniture di qualsiasi importo in assenza del possesso della qualificazione ivi prevista e del ricorso alle Centrali di committenza;
 - artt. 40 e 52: allo scopo di ammettere mezzi di comunicazione differenti da quelli elettronici, ove le condizioni determinate dal contesto emergenziale lo richiedono;
 - artt.60, 61 e 85, allo scopo di semplificare e accelerare la procedura per la scelta del contraente;
 - art.63, comma 2, lettera c): relativamente alla possibilità di consentire lo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, al fine di accelerare la procedura di scelta del contraente e avviare, per ragioni di estrema urgenza a tutela della salute e dell'ambiente, gli interventi infrastrutturali di cui alla presente ordinanza. Tale deroga, se necessario, potrà essere utilizzata anche per l'individuazione dei soggetti cui affidare la verifica preventiva della progettazione di cui all'articolo 26, comma 6, lettera a);
 - art. 95: relativamente alla possibilità di adottare il criterio di aggiudicazione con il prezzo più basso anche al di fuori delle ipotesi previste dalla norma;
 - art. 97: relativamente alla possibilità di esercitare la facoltà di esclusione automatica fino a quando il numero delle offerte ammesse non è inferiore a cinque;
 - art. 31: allo scopo di autorizzare, ove strettamente necessario, l'individuazione del RUP tra soggetti idonei estranei agli enti appaltanti, ancorché dipendenti di ruolo di altri soggetti o enti pubblici, in caso di assenza o insufficienza di personale interno in possesso dei requisiti necessari all'espletamento degli incarichi e dell'incremento delle esigenze di natura tecnico-progettuali derivanti dalle esigenze emergenziali;
 - art. 24: allo scopo di autorizzare l'affidamento dell'incarico di progettazione a professionisti estranei all'ente appaltante, in caso di assenza o insufficienza di personale interno in possesso dei requisiti necessari all'espletamento dell'incarico e dell'incremento delle esigenze di natura tecnico - progettuali derivanti dalle esigenze emergenziali;
 - artt. 25, 26 e 27: allo scopo di autorizzare la semplificazione e l'accelerazione della procedura concernente la valutazione dell'interesse archeologico e le fasi di verifica preventiva della progettazione e di approvazione dei relativi progetti;
 - art. 157: allo scopo di consentire l'adozione di procedure semplificate e celeri per l'affidamento di incarichi di progettazione e connessi, secondo le modalità ed entro i limiti stabiliti dalla presente ordinanza;
 - art. 105: allo scopo di consentire l'immediata efficacia del contratto di subappalto a far data dalla richiesta dell'appaltatore, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti, secondo le modalità descritte all'art. 163, comma 7, del d.lgs. 50/2016;

- art. 106: allo scopo di consentire varianti anche se non previste nei documenti di gara iniziali e allo scopo di derogare ai termini previsti dai commi 8 e 14 per gli adempimenti nei confronti dell'ANAC;

L'ordinanza, inoltre prevede l'utilizzo, ai fini dell'assegnazione dei contratti, delle autocertificazioni circa il possesso dei requisiti di partecipazione alle gare, da verificare ai sensi dell'articolo 163, comma 7, del Codice, mediante la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, o i mezzi di prova di cui all'art. 86, ovvero tramite altre idonee modalità compatibili con la gestione della situazione emergenziale, individuate dai medesimi soggetti responsabili delle procedure.

Per quanto riguarda l'acquisizione di lavori, beni e servizi, strettamente connessi alle attività oggetto dell'ordinanza, è previsto il ricorso alle procedure di cui agli articoli 36 e 63 del Codice previa selezione, ove possibile e qualora richiesto dalla normativa, di almeno cinque operatori economici, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti, secondo le modalità descritte all'art. 163, comma 7; ove esistenti, tali operatori sono selezionati all'interno delle *white list* delle Prefetture. È altresì previsto che la verifica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 97 del Codice possa avvenire richiedendo le necessarie spiegazioni per iscritto, assegnando al concorrente un termine compatibile con la situazione emergenziale in atto e comunque non inferiore a cinque giorni.

2.2 Il supporto a stazioni appaltanti e operatori economici

L'Autorità ha anzitutto esaminato la questione relativa all'applicabilità alle procedure ad evidenza pubblica delle previsioni contemplate nell'art. 103 (rubricato "Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza") del d.l. 18/2020, che al comma 1, detta un regime di sospensione dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, fino alla data del 15 aprile, nella originaria versione della norma, prorogata al 15 maggio dall'art. 37, del decreto legge 23/2020 modificativo del decreto legge 18/2020. Al contempo, l'art. 103 prevede, sempre al comma 1, l'impegno delle pubbliche amministrazioni ad adottare ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati.

La questione concernente l'ambito di applicazione della sospensione dei termini procedurali sotto due profili: il profilo concernente l'applicazione del regime di sospensione dei termini procedurali anche ai procedimenti amministrativi di propria competenza (delibera n. 268 del 19 marzo 2020); il profilo concernente l'applicazione del regime di sospensione dei termini procedurali alle procedure di gara non rientranti nell'ambito di applicazione delle norme in deroga sopra richiamate (delibera n. 312 del 9 aprile 2020), sollecitando anche un intervento del legislatore (atto di segnalazione n. 4 del 9 marzo 2020) ai sensi dell'articolo 213, co. 3, lettere c) e d), del d.lgs. 50/2016.

In ambito emergenziale, l'Autorità ha altresì fornito indicazioni sull'applicabilità delle disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari all'acquisizione di buoni spesa e all'acquisto diretto di generi alimentari e di prodotti di prima necessità (delibera n. 313 del 9 aprile 2020).

L'Autorità ha affrontato anche, per quanto di competenza, la questione relativa all'impatto dell'art. 103, comma 2, del decreto legge n. 18/2020 sul sistema di qualificazione SOA, alla luce della norma che prevede una proroga della validità di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, per i quali è stata prevista la conservazione di validità fino al 15 giugno 2020.

Di seguito una sintesi dei suddetti provvedimenti.

Comunicato del Presidente del 4 marzo 2020

L'Autorità è intervenuta sulle criticità correlate ai termini per la conclusione dei contratti di attestazione.

Con comunicazione acquisita dall'Autorità in data 27 febbraio 2020, l'associazione di categoria delle SOA GENERALSOA ha rappresentato che per effetto dei provvedimenti legislativi adottati per il contrasto e la prevenzione della diffusione del virus COVID-19, sono insorte sensibili difficoltà organizzative per gli operatori economici con sedi legali e operative nelle regioni maggiormente interessate dall'emergenza sanitaria in atto (al momento dell'adozione del comunicato, ciò riguardava le regioni individuate dal dPCM del 25 febbraio 2020, ovvero Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia

Giulia, Veneto, Liguria e Piemonte), nonché dalle stesse amministrazioni pubbliche ricadenti nei territori suindicati, alle quali le SOA si rivolgono per la verifica della documentazione presentata dalle imprese ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

Al riguardo l'Autorità, rimarcata l'imprescindibile esigenza che le imprese accedano alla qualificazione solo in esito ad un rigoroso procedimento di accertamento del possesso dei requisiti richiesti dalla norma, ha riconosciuto che le problematiche organizzative prospettate potrebbero causare un fisiologico rallentamento delle attività amministrative necessarie ad assicurare un elevato standard degli accertamenti dovuti e che il dilatarsi delle tempistiche potrebbe avere come conseguenza l'impossibilità da parte delle SOA di concludere l'iter di attestazione entro i termini indicati dall'art. 76, comma 3, del d.P.R. 207/2010 (novanta giorni dalla stipula del contratto, con possibilità di sospensione per chiarimenti o integrazioni documentali per un periodo complessivamente non superiore a novanta giorni), trascorsi i quali le SOA sono tenute a "rilasciare l'attestazione o comunque il diniego di rilascio della stessa".

Pertanto, in considerazione della straordinarietà delle circostanze descritte, l'Autorità ha comunicato che per tutti i contratti di attestazione aventi scadenza entro il 31 marzo 2020, è ammessa la sospensione dell'istruttoria fino ad un massimo di 150 in luogo dei 90 previsti dall'art. 76, comma 3, del d.P.R. 207/2010.

Detta deroga, disposta inizialmente per le imprese aventi sedi legali e operative nelle regioni individuate dal citato dPCM, o che, ai fini della qualificazione, avessero esibito dichiarazioni e documenti da verificarsi presso le amministrazioni pubbliche situate nelle medesime regioni, è stata successivamente estesa a livello nazionale, in considerazione delle disposizioni contenute nel dPCM del 9 marzo 2020, che hanno esteso all'intero territorio nazionale l'applicazione delle misure adottate per il contrasto e la prevenzione della diffusione del virus COVID-19.

Delibera n. 268 del 19 marzo 2020 recante "Sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e modifica dei termini per l'adempimento degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità"

Come noto, l'art. 103 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, modificato con l'art. 37 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, ha introdotto, per tutti i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio o su istanza di parte, un regime di sospensione di tutti i termini, ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi a procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, per un periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 maggio 2020, al contempo disponendo che le pubbliche amministrazioni adottino ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche in base a motivate istanze degli interessati.

Con delibera n. 268 del 19 marzo 2020, integrata con il comunicato del Presidente del 9 aprile 2020, l'Autorità ha dato attuazione alla citata disposizione, fornendo indicazioni operative per l'applicazione del regime di sospensione dei termini ai procedimenti amministrativi di propria competenza ed esplicitando le misure organizzative adottate per assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, in conformità alle disposizioni di legge.

Con riferimento ai procedimenti di vigilanza, sanzionatori, di precontenzioso e, in generale consultivi, e ai termini per essi fissati nei regolamenti approvati sull'esercizio delle diverse funzioni, per il previsto periodo di sospensione dei termini procedurali, dal 23 febbraio ai 15 maggio 2020, l'Autorità si è comunque riservata di concludere il procedimento anche prima della scadenza del periodo di sospensione, laddove, avendo acquisiti agli atti tutti gli elementi istruttori nella piena garanzia del contraddittorio, ritenga che esistano particolari motivi di urgenza per l'adozione del provvedimento finale.

Specifiche indicazioni operative sono state fornite con riferimento alle funzioni di vigilanza collaborativa e di precontenzioso.

Per quanto concerne la vigilanza collaborativa, l'Autorità ha deliberato nel senso che le relative attività, svolte su richiesta della stazione appaltante, continuano nel rispetto del regolamento in materia, compatibilmente con le difficoltà operative degli Uffici legate all'emergenza sanitaria in atto.

Con riferimento, invece, all'attività del precontenzioso, l'Autorità ha indicato che il regime di sospensione trova applicazione ai termini procedurali fissati nel regolamento di precontenzioso del 9 gennaio 2019, incluso il termine iniziale di presentazione dell'istanza, quello per l'integrazione della stessa, per l'eventuale adesione al parere, per la presentazione di memorie e documenti e per l'adeguamento al parere, prevedendo allo stesso tempo la possibilità di adottare e rilasciare il parere anche in regime di sospensione dei termini ove le parti ne facciano espressa richiesta, in presenza quindi di un contraddittorio concluso.

Infine, tenuto conto dell'emergenza in atto e per tutta la durata della stessa, fatte salve successive indicazioni fornite con delibera, l'Autorità ha anche previsto, in favore delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, il differimento di termini di adempimento di obblighi di comunicazione nei propri confronti. In particolare, l'Autorità ha portato a 150 giorni, in luogo dei 90 previsti, il termine per l'adempimento, da parte delle stazioni appaltanti, dell'obbligo di perfezionamento del CIG; ha prorogato di ulteriori 60 giorni il termine per adempiere all'obbligo di trasmissione dei dati all'Osservatorio dei contratti pubblici; ha portato a 90 giorni, in luogo dei 30 previsti, il termine per adempiere l'obbligo delle stazioni appaltanti di rilasciare i certificati di esecuzione dei lavori.

Delibera n. 312 del 9 aprile 2020 recante "Prime indicazioni in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull'esecuzione delle relative prestazioni"

In ragione del decreto-legge 18/2020 recante misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e, in particolare, dell'articolo 103, comma 1, con la delibera n. 312 del 9 aprile 2020, l'Autorità ha ritenuto necessario fornire indicazioni sull'applicabilità del regime di sospensione dei termini alle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici.

Infatti, nonostante la previsione di cui al citato comma primo dell'art. 103 si riferisse in termini generali e ampi "allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio", non era chiaro se la stessa trovasse applicazione anche alle procedure di

affidamento dei contratti pubblici, come peraltro evidenziato anche dall'ANCE in un documento del 18 marzo 2020 recante una prima analisi del decreto legge 18/2020.

Il timore era che l'eventuale sospensione delle procedure di gara potesse determinare l'effetto contrario alle finalità perseguite dal decreto legge di concludere celermente i procedimenti (anche di gara) utili per superare l'emergenza, ma anche di tutelare attraverso tali misure (oltre alla salute pubblica) il tessuto produttivo del Paese e quindi le imprese (la sospensione delle gare avrebbe infatti evidenti effetti negativi sulle stesse). Il legislatore aveva operato un rinvio espresso alle disposizioni del Codice laddove ritenuto necessario, richiamo che non si rinveniva nell'art. 103, primo comma, citato.

Considerata la formulazione generale della norma, in linea con l'interpretazione offerta anche dal MIT nella nota rivolta alle stazioni appaltanti dipendenti e vigilate (recante come oggetto "applicazione dell'art. 103 del decreto - legge 17 marzo 2020 alle procedure disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"), l'Autorità ha ritenuto applicabile la sospensione dei termini procedurali anche alle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici in quanto intesa a salvaguardare i diritti e le facoltà procedurali delle parti, previste dalla l. 241/90, ritenendo al tempo stesso, sempre in base alla disciplina dettata dallo stesso art. 103, che non sia preclusa la possibilità per le amministrazioni di esercitare il proprio potere considerata la previsione, contenuta nel secondo periodo del primo comma, per cui "Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati".

Con la finalità di garantire, durante l'emergenza sanitaria, l'adozione di comportamenti omogenei ed uniformi da parte delle stazioni appaltanti nello svolgimento delle procedure di gara e nella relativa fase di esecuzione, ferme restando le indicazioni contenute nel documento della Commissione europea (2020/C 108 I/01) recante "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19", l'Autorità ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti sulle procedure di gara da avviare, sulle gare in corso di svolgimento e rispetto alla fase di esecuzione del contratto, valutando l'impatto della sospensione dei termini procedurali anche rispetto alle diverse fasi delle procedure di gara ed alla diversa tipologia delle gare stesse.

Pertanto, fermo restando il regime di sospensione dei termini procedurali, tenuto conto dell'obbligo previsto dall'art. 103, d.l. 18/2020 per le amministrazioni di «adottare ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati», l'Autorità ha indicato, per le procedure di gara per le quali non si è ancora addivenuti alla pubblicazione del bando di gara, dell'avviso o dell'invito a presentare offerte, la possibilità per le stazioni appaltanti di valutare la necessità o l'opportunità di differire l'avvio delle procedure di gara già programmate tenendo conto dell'urgenza di approvvigionamento, della necessità di prevedere il sopralluogo o la consultazione sul posto di atti o documenti, della complessità delle operazioni richieste per la preparazione delle offerte, dell'esigenza di garantire, in ogni caso, la massima

partecipazione alla procedura e di favorire l'agevole adempimento degli oneri di partecipazione, delle difficoltà organizzative interne connesse alla situazione di emergenza; d'altra parte, ha sollecitato le stazioni appaltanti ad avviare le procedure ritenute urgenti ed indifferibili, adottando tutte le cautele volte a favorire la massima partecipazione e la *par condicio* dei concorrenti.

Per le procedure in corso di svolgimento, l'Autorità ha sollecitato le amministrazioni ad assicurare la massima pubblicità e trasparenza delle determinazioni adottate in conseguenza dell'emergenza sanitaria, dando atto con avviso pubblico della sospensione dei termini, della nuova scadenza dei termini, dell'adozione in futuro di misure organizzative idonee ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione della procedura, compatibilmente con la situazione di emergenza in atto.

Quindi, l'Autorità ha evidenziato la necessità per le stazioni appaltanti di valutare comunque l'opportunità di rispettare i termini endoprocedimentali, finali ed esecutivi originariamente previsti, nei limiti in cui ciò sia compatibile con le misure di contenimento della diffusione del Covid-19 e di valutare la possibilità, ove il tipo di procedura e la fase della stessa lo consentano, di determinarsi per la disapplicazione della sospensione di alcuni termini di gara previsti, a condizione di acquisire l'assenso dei concorrenti.

Nel sollecitare il ricorso alle modalità telematiche nello svolgimento delle procedure di gara così come nell'evidenziare la possibilità di svolgere le sedute pubbliche a distanza e in modalità videoconferenza, l'Autorità ha sollecitato le stazioni appaltanti ad adottare modalità di adempimento degli obblighi connessi alla partecipazione alle procedure di affidamento compatibili con le misure restrittive in atto, ad esempio, ritenendo consentita la rinuncia al sopralluogo obbligatorio, ove non necessario per la formulazione dell'offerta, così come il pagamento dell'imposta di bollo con modalità telematiche. L'Autorità ha in generale evidenziato la necessità che tutte le misure adottate in ragione dell'emergenza e concernenti lo svolgimento delle gare siano rese pubbliche.

Delibera numero 313 del 9 aprile 2020 recante "Ordinanza della Protezione Civile n. 658 sull'emergenza sanitaria Covid-19. Applicabilità delle disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari all'acquisizione di buoni spesa e all'acquisto diretto di generi alimentari e di prodotti di prima necessità" e Comunicato del Presidente dell'Autorità del 09/04/2020 di pari oggetto Con la delibera n. 313 e il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 9 aprile 2020, sono state fornite indicazioni in merito alla non applicabilità degli obblighi vigenti in materia di tracciabilità dei flussi finanziari e di comunicazione in favore dell'Autorità alle erogazioni di cui all'articolo 2, comma 4, dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020, che si sostanziano nell'acquisizione di buoni spesa e nell'acquisto di generi alimentari e prodotti di prima necessità nella fase dell'emergenza sanitaria.

L'indicazione si giustifica in ragione dell'assenza «dei presupposti soggettivi e oggettivi di applicazione dell'art. 3 della legge n. 136/2010 all'erogazione diretta, a titolo individuale, di contributi da parte della pubblica amministrazione a soggetti indigenti o, comunque, a persone in condizioni di bisogno economico e fragilità personale e sociale ovvero, ancora, erogati per la realizzazione di

progetti educativi», già stabilita con la determina n. 556 del 31 maggio 2017 sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

Gli atti in esame hanno chiarito, altresì, che, nel diverso caso in cui il Comune affidi a soggetti terzi il servizio di gestione del processo di acquisizione, erogazione monitoraggio e rendicontazione dei buoni spesa (ad es. acquistando i voucher sociali sul MEPA), si configura un appalto di servizi e che tale affidamento, in applicazione della citata Ordinanza, potrà avvenire in deroga al d.lgs. 50/2016, ma resterà assoggettato all'obbligo di acquisizione del CIG ai fini della tracciabilità.

Da un punto di vista operativo, quindi, è stato chiarito che il Comune dovrà acquisire un CIG semplificato (smartCIG) qualunque sia l'importo del servizio affidato, rimanendo esonerato da ogni altro obbligo contributivo e informativo verso l'Autorità.

È stato, altresì, evidenziato che le attività gestite tramite enti del terzo settore configurano la fattispecie dell'appalto di servizi qualora sia previsto il riconoscimento di una remunerazione che vada oltre il mero rimborso delle spese e che per gli enti già attivi nella distribuzione alimentare nell'ambito del Programma FEAD si applicano le specifiche disposizioni ivi previste.

Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 4 del 9 aprile 2020 concernente l'applicazione dell'articolo 103, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, così come modificato dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 nel settore dei contratti pubblici

Con l'atto di segnalazione in oggetto, l'Autorità ha ritenuto opportuno formulare delle osservazioni in merito all'applicazione del regime di sospensione dei termini disposto dall'art. 103, co. 1, del d.l.18/2020 alle procedure di evidenza pubblica.

Il decreto-legge in esame prevede, al comma 1, che «Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020»(termine prorogato al 15 maggio 2020 ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 23/2020). La previsione in esame dispone, altresì, che «Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento».

La segnalazione si propone pertanto di evidenziare che la formulazione ampia della norma (riferita a tutti i procedimenti amministrativi avviati su istanza di parte o d'ufficio) non consente, in sede interpretativa, di eccettuare dall'ambito applicativo le procedure di gara, né di rimettere tale valutazione alle singole stazioni appaltanti (in ragione di criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, avendo riguardo alle finalità e alle caratteristiche tecniche dell'affidamento), con il rischio di una sospensione generalizzata delle procedure di affidamento, ivi comprese quelle indette in via d'urgenza per fronteggiare la stessa emergenza.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato che la peculiarità delle procedure di gara e la loro rilevanza per l'economia del Paese suggeriscono la previsione di specifiche misure volte a temperare

le contrapposte esigenze di agevolare l'adempimento delle attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, in vigore delle misure restrittive anti-contagio, e favorire la celere ripresa delle attività economiche, scongiurando la paralisi generalizzata delle attività produttive. Esigenza che si manifesta in maniera ancora più pregnante se si considera l'intervenuta proroga del periodo di sospensione dei termini inizialmente previsto nel d.l. 18/2020 e la possibilità che il ritorno alla normalità sia operato per fasi temporali differenziate.

A sostegno delle osservazioni offerte, è stato evidenziato che la Commissione Europea, nella Comunicazione (2020/C 108 I/01) ha individuato le opzioni e i margini di manovra possibili a norma del quadro dell'UE in materia di appalti pubblici per l'acquisto di forniture, servizi e lavori necessari per affrontare la situazione di emergenza sanitaria in atto, ritenendo gli strumenti già previsti dalle Direttive europee idonei, di per sé, a fronteggiare le necessità correlate alla situazione contingente.

Sulla base delle considerazioni esposte, l'Autorità ha quindi segnalato l'opportunità di prevedere, anche in vista della ripresa delle attività produttive nella cosiddetta "fase 2", misure *ad hoc* riferite allo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici e all'esecuzione degli stessi, ritenendo che l'applicazione delle disposizioni adottate in generale per i procedimenti amministrativi possa creare rilevanti problemi applicativi al settore dei contratti pubblici, date le sue specificità.

Atto di segnalazione n. 5 del 29 aprile 2020 concernente l'articolo 107 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e gli articoli 10, 14 e 23 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 marzo 2018, n. 49

L'attuale quadro normativo di riferimento in materia di sospensione delle attività contrattuali è rappresentato dall'articolo 107 del Codice dei contratti pubblici e dagli articoli 10 e 23 del decreto del MIT n. 49 del 7 marzo 2018 (Regolamento recante "Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione").

In materia di emissione e pagamento degli acconti del corrispettivo di appalto i riferimenti normativi sono invece l'art. 113-bis del Codice e l'articolo 14 del citato d.m. 49/2018.

Dalle richiamate disposizioni, si ricava che al verificarsi delle circostanze di cui ai commi 1, 2 e 4 del citato articolo 107 del Codice, il direttore dei lavori dispone la sospensione dell'esecuzione del contratto, compilando, se possibile con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, il verbale di sospensione in cui si dà atto dello stato di avanzamento dei lavori. Non è prevista in corrispondenza della sospensione l'emissione di uno stato avanzamento lavori (SAL), che, quindi, interviene - in aderenza a quanto previsto dall'articolo 14 del d.m. n. 49/2018 - secondo i termini e le modalità definite nella documentazione di gara e nel contratto, indipendentemente dalla sospensione.

La disciplina previgente al d.lgs. 50/2006 era in parte diversa, in quanto contemplava l'emissione dello stato di avanzamento lavori nei casi di sospensione dei lavori aventi una certa durata. Nello specifico, l'articolo 141, comma 3, del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi

a lavori, servizi e forniture”), abrogato con l’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016, stabiliva che in «caso di sospensione dei lavori di durata superiore a quarantacinque giorni la stazione appaltante dispone comunque il pagamento in acconto degli importi maturati fino alla data di sospensione». Tale previsione sembra che sarà riprodotta nel Regolamento unico di cui all’articolo 216, comma 27-*octies*, del d.lgs.50/2016, nell’ambito della disciplina inerente alla sospensione dei lavori, ancora in fase di redazione.

Nella particolare situazione di emergenza sanitaria che ha comportato la chiusura di tutti i cantieri in corso, una indicazione di tale portata che consente alle stazioni appaltanti di emettere lo stato di avanzamento lavori anche in deroga alle disposizioni della documentazione di gara e del contratto - limitatamente alle prestazioni eseguite sino alla data di sospensione dei lavori a causa dell’epidemia in corso - potrebbe rappresentare uno strumento di aiuto particolarmente efficace per gli operatori economici per affrontare la carenza di liquidità connessa alla sospensione delle attività.

L’Autorità ha, pertanto, segnalato l’opportunità di prevedere, nelle norme di prossima emanazione inerenti alla situazione emergenziale, una specifica indicazione che consenta alle stazioni appaltanti di emettere lo stato di avanzamento lavori anche in deroga alle disposizioni della documentazione di gara e del contratto, limitatamente alle prestazioni eseguite sino alla data di sospensione delle attività.

2.3 Il Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici

Sempre nell’ottica di fornire un fattivo sostegno agli operatori del settore degli appalti pubblici, merita di essere ricordata la pubblicazione, sul proprio sito istituzionale, in data 30 aprile 2020 di un documento contenente la “ricognizione delle disposizioni acceleratorie e di semplificazione, presenti nel codice dei contratti e nell’attuale quadro normativo, al fine di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per agevolare lo svolgimento delle procedure di affidamento”.

Con il predetto documento, l’Autorità ha inteso fornire un quadro delle vigenti disposizioni acceleratorie e di semplificazione in tema di procedure per l’aggiudicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, al fine di agevolare le stazioni appaltanti che, fermo restando il contenuto dell’art. 103 del d.l. 18/2020, come modificato dall’art. 37 del d.l. 23/2020, ritenessero comunque necessario procedere ad approvvigionamenti nella difficile situazione di emergenza sanitaria in corso.

In questa ottica, dopo un richiamo alle indicazioni fornite in materia di appalti pubblici dalla Commissione Europea per fronteggiare l’emergenza sanitaria, si è dato conto delle numerose previsioni acceleratorie e di semplificazione presenti nel d.lgs. 50/2016, fornendo prospetti riepilogativi per ognuno degli argomenti tratti. Ad integrazione e completamento del quadro regolatorio così definito, il documento ha poi indicato le principali disposizioni in materia di affidamento dei contratti pubblici contenute nei più recenti provvedimenti emergenziali connessi alla crisi emergenziale sanitaria e di ulteriori previsioni normative previgenti che possono costituire utili riferimenti.

Il contributo in questione, che, nel riepilogare le norme acceleratorie e di semplificazione previste, in via generale, dal

d.lgs. 50/2016, si configura quale strumento che le stazioni appaltante potranno utilmente impiegare anche quando l'emergenza epidemiologica in corso sarà cessata, è stato corredato da un *vademecum* grafico che, per rendere ancora più immediata la comprensione e la fruibilità del documento, ripropone i concetti chiave ivi rappresentativi in forma discorsiva.

2.4 Proposte per agevolare la ripresa economica

In vista dell'emanazione di un intervento normativo di semplificazione in materia di appalti pubblici, l'Autorità, in data 27 maggio 2020, ha elaborato un documento - inviato alla Presidenza del Consiglio e ai Ministri competenti - con il quale vengono avanzate diverse proposte per velocizzare le procedure e favorire la ripresa economica.

Nello specifico, l'ANAC ha segnalato la necessità, in primo luogo, di realizzare tempestivamente la previsione, contenuta nel Codice, di una piena digitalizzazione delle gare, che in circa un terzo dei casi sono ancora svolte in modalità cartacea. Molteplici i vantaggi che ne deriverebbero: semplificazioni per la trasparenza, maggior controllo, tutela della concorrenza, garanzia dell'inviolabilità e della segretezza delle offerte, tracciabilità delle operazioni di gara e un continuo monitoraggio dell'appalto, riducendo peraltro al minimo gli errori operativi, con una significativa diminuzione del contenzioso. Sarebbe inoltre possibile ottenere consistenti risparmi in termini di tempi e costi (le commissioni di gara potrebbero lavorare a distanza, eliminando la necessità delle sedute pubbliche o limitandone il numero) e si darebbe attuazione al principio dell'invio unico dei dati, espressamente previsto dal Codice, snellendo gli obblighi di comunicazione e rendendo disponibili informazioni sui contratti pubblici per le varie finalità ai soggetti istituzionali e ai cittadini.

Per tali ragioni l'ANAC ritiene che un adeguato livello di digitalizzazione e la disponibilità di personale tecnico debbano divenire requisiti fondamentali nel processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, affinché gli acquisti più complessi vengano svolti soltanto da amministrazioni dotate delle competenze necessarie, favorendo le economie di scala e contenendo i costi amministrativi per le imprese. Per sostenere la diffusione delle piattaforme potrebbe essere utile mettere gratuitamente a disposizione le tecnologie telematiche e il supporto tecnico, prevedere politiche di incentivazione legate ai risultati raggiunti e assumere nuove risorse con competenze specifiche.

L'Autorità suggerisce anche di semplificare e ridurre notevolmente i tempi di verifica dei requisiti nei casi in cui l'aggiudicatario di un appalto, entro un intervallo di tempo prestabilito (ad es. 6 mesi), sia già stato esaminato con esito positivo in una procedura di gara. Infine, per superare la grave situazione economica e fronteggiare i danni subiti dalle attività produttive, l'Autorità suggerisce di introdurre una norma che fino al 31 dicembre permetta alle amministrazioni di ricorrere motivatamente alle procedure di urgenza ed emergenza già consentite dal Codice. I settori che si prestano maggiormente a tali semplificazioni, per dimensione economica o per connessione diretta con attività in grado di far superare la crisi provocata dall'emergenza sanitaria, ad avviso dell'Autorità sono le seguenti: manutenzioni, ristrutturazione/costruzione di ospedali e scuole, interventi sulla rete viaria, approvvigionamenti nel settore sanitario, informatico e dei trasporti.

2.5 Vigilanza collaborativa e monitoraggio degli affidamenti

L'Autorità ha adottato ulteriori provvedimenti per fornire un concreto supporto alle stazioni appaltanti. In proposito, si può menzionare il comunicato del Presidente del 1° aprile 2020, con il quale l'Autorità ha manifestato la disponibilità ad incrementare l'attività di vigilanza collaborativa ex art. 213 del d.lgs. 50/2016 favore delle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta, con particolare riferimento agli affidamenti funzionali alla gestione della citata emergenza o che dovessero svolgersi in deroga, totale o parziale, alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, come peraltro già efficacemente accaduto in occasione di precedenti contesti emergenziali.

Con riguardo alle attività istituzionali svolte, si deve anzitutto far menzione del fatto che l'Autorità è stata coinvolta dalla Protezione civile, nell'ambito dell'emergenza sanitaria in oggetto e delle misure urgenti previste dal decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6.

Nello specifico, sono state sottoposte alla attenzione dell'Autorità, prima della loro formale adozione, alcune ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile.

In particolare, l'Autorità ha fornito, su richiesta del Capo della Protezione civile nonché commissario straordinario per la gestione dell'emergenza Coronavirus, un parere in ordine all'Ordinanza di Protezione civile n. 638 del 22 febbraio 2020, recante "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", con cui si prevedevano deroghe alle previsioni del codice degli appalti per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, strettamente connessi alle attività di cui all'ordinanza.

Analoga attività è stata resa anche con riguardo all'ordinanza n. 639 del 25 febbraio 2020, sempre con riguardo ad "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

Inoltre, è stata sottoposto all'attenzione dell'Autorità, prima che fosse formalmente adottato, il decreto del Capo Dipartimento n.1287 del 12 aprile 2020 recante "nomina del soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitari dei migranti soccorsi in mare ovvero giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi nell'ambito dell'emergenza relativa la rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"

Nel provvedimento è stata inserita, d'intesa con l'Autorità, una specifica previsione sulla base della quale viene legittimata l'attivazione, su richiesta del soggetto attuatore, di procedure di vigilanza collaborativa ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016, concernenti gli affidamenti funzionali all'esecuzione dell'ordinanza stessa.

Inoltre, si deve evidenziare che, anche nel corso dell'emergenza epidemiologica, l'Autorità ha continuato a ricevere segnalazioni in merito a presunte criticità relative a procedure di gara o, più in generale, ad affidamenti, che, in alcuni casi, hanno riguardato forniture di beni o servizi rilevanti ai fini dell'adozione di misure di contenimento del contagio.

In proposito, pur nella consapevolezza della delicatezza della materia, l'Autorità ha ritenuto comunque necessario richiedere, ai sensi dei vigenti regolamenti sull'esercizio dei poteri di vigilanza, informazioni alle stazioni appaltanti al fine di acquisire elementi che consentano di avere un quadro completo delle criticità, così da valutare l'opportunità di avviare procedimenti di vigilanza ordinari. È stata inoltre avviata un'indagine conoscitiva sugli affidamenti per gli acquisti riconducibili all'emergenza, mediante l'estrazione dalla BDNCP di tutti gli affidamenti registrati nel periodo 1 marzo - 9 aprile 2020, pervenendo a circa 16.500 CIG.

I dati acquisiti sono stati quindi elaborati secondo i seguenti criteri e filtri:

- a. Estrazione degli affidamenti relativi a forniture e servizi con esclusione dei lavori;
- b. Estrazione degli affidamenti riconducibili all'emergenza COVID19 sulla base della declaratoria dell'oggetto dell'affidamento ovvero della compilazione dell'apposito campo urgenza;
- c. Estrazione successiva dei soli CIG perfezionati dei quali si ha quindi contezza del buon fine dell'affidamento;
- d. Estrazione successiva degli affidamenti di servizi e forniture di natura sanitaria effettuati dalle sole stazioni appaltanti operanti nel settore (centrali di committenza nazionali, soggetti aggregatori regionali, ASL, Aziende Ospedaliere, Fondazioni operanti in ambito sanitario, Istituti di ricerca, ecc.

Per effetto di tali operazioni di filtro dei dati registrati in SIMOG si è quindi pervenuti a un insieme di 2.265 affidamenti effettuati nel periodo in esame, per un importo complessivo degli stessi pari ad € 2.277.636.680. Tali affidamenti sono risultati riferibili ad un totale di 194 stazioni appaltanti del settore sanitario che hanno operato nel regime emergenziale.

Analizzando i dati ricavati si evince la distribuzione della spesa complessiva pari a circa 2,277 miliardi di euro secondo le categorie precedentemente individuate:

Tabella 2.5.1 Acquisti riconducibili all'emergenza COVID-19 nel periodo 1 marzo - 9 aprile 2020

		N°	IMPORTO €	INCIDENZA %
a)	Mascherine	277	532.076.650	23%
b)	Altri DPI	353	727.652.569	32%
c)	Tamponi	309	82.500.762	5%
d)	Ventilatori polmonari	513	513.365.218	23%
e)	Disinfettanti	190	18.305.231	1%
f)	Altre categorie	999	403.136.055	18%

Come sopra indicato, risultano aver operato 194 stazioni appaltanti fra le quali sono ricompresi il Dipartimento della Protezione Civile e CONSIP, nominata dal Dipartimento quale soggetto attuatore.

Entrambe le stazioni appaltanti hanno effettuato affidamenti finalizzati alle esigenze di tutto il territorio nazionale, privilegiando, nel periodo osservato, le regioni nelle quali l'emergenza ha manifestato il maggiore impatto sulla popolazione.

Dall'esame dei dati estratti si rileva come il binomio Protezione Civile-CONSIP abbia effettuato gare per un importo complessivo di € 1.165.253.226 dei quali € 1.045.112.381 effettuati da CONSIP ed € 120.140.845 da parte del Dipartimento della Protezione Civile. Tale dato ci consente di affermare che la spesa sanitaria sostenuta per l'emergenza Covid19 è stata gestita per poco più della metà a livello

centralizzato nazionale e per poco meno della metà dalle strutture sanitarie regionali.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'effetto di centralizzazione degli acquisti operato in ambito regionale attraverso l'operato dei soggetti aggregatori iscritti nell'apposito elenco.

Si può osservare come ci si trovi sul territorio nazionale di fronte ad un quadro differenziato, dove per 10 regioni i soggetti aggregatori regionali ovvero la regione stessa è risultata la stazione appaltante che ha effettuato affidamenti di prevalente importo complessivo, mentre nelle altre 10 regioni la maggiore spesa è riscontrabile in singole aziende sanitarie od ospedaliere, riconoscendosi quindi una certa capillarità nella gestione della spesa.

Effettuata l'acquisizione del quadro conoscitivo degli affidamenti effettuati in regime emergenziale nel periodo marzo-aprile 2020, è stato estratto per ciascuna categoria merceologica, come sopra individuata, un campione di CIG riferibile a ciascuna stazione appaltante che ha operato sul territorio nazionale.

L'individuazione del CIG da campionare è stata effettuata sulla base di un criterio di prevalenza economica, individuando, per ciascuna categoria merceologica e per ciascuna stazione appaltante, il CIG corrispondente all'affidamento di maggior importo e selezionando soltanto gli affidamenti di importo superiore ad € 50.000.

Nell'ambito del campione di affidamenti selezionati in ragione della rilevanza economica sono stati ricompresi solo CIG perfezionati, rispetto ai quali pertanto la gara è stata regolarmente avviata dalla stazione appaltante fornendo tutte le prescritte indicazioni tramite SIMOG.

L'analisi svolta sui dati estrapolati ha confermato che la spesa per i soli apprestamenti sanitari destinati a fronteggiare l'emergenza in atto ha determinato sinora, com'era prevedibile, un impatto molto rilevante sulla finanza pubblica, nonostante la permanente scarsità di tali beni per i destinatari finali, che siano appartenenti a categorie protette o cittadini comuni.

A questo dato, legato in parte alle naturali dinamiche del mercato connesse all'accaparramento di tali prodotti sullo scenario internazionale, non possono ritenersi estranei comportamenti speculativi e predatori da parte di soggetti variamente posizionati lungo la catena di fornitura, come già emerso da svariate indagini della magistratura.

È evidente, peraltro, che queste spese sono destinate ad una crescita consistente nel breve-medio periodo, visto che l'atteso riavvio delle attività dovrà essere supportato da una più ampia e capillare distribuzione di dispositivi di protezione individuale e dei sistemi di diagnosi. La domanda di tali beni potrebbe quindi attestarsi su valori multipli rispetto a quelli relativi al periodo già trascorso, impegnando una quota ancora più ingente della spesa pubblica nazionale.

Si ritiene opportuno, pertanto, che l'Autorità focalizzi l'attenzione su tale ambito con una specifica e approfondita attività di vigilanza, al fine di individuare le criticità ricorrenti e le misure correttive più idonee a superarle.

L'Autorità ha quindi deliberato in prima istanza di interpellare le stazioni appaltanti per acquisire le informazioni essenziali in ordine alle fasi di aggiudicazione, stipula ed esecuzione dei contratti, informazioni che non è possibile ricavare dall'interrogazione del sistema SIMOG.

Concretamente, identificate le principali criticità che possono occorre in simili frangenti in:

1. abnorme lievitazione dei prezzi rispetto ai prezzi riconoscibili ante emergenza e forte variabilità degli stessi sul territorio nazionale;
2. scostamento nella qualità e quantità delle forniture rispetto alle caratteristiche richieste;
3. retrocessione dell'aggiudicatario dall'offerta, mancata stipula del contratto, mancato avvio o interruzione della fornitura;
4. ritardi rispetto al/i termine/i di consegna;
5. mancato possesso, da parte dell'affidatario, dei requisiti di ordine generale necessari per contrarre con la PA;

Sono state inviate richieste di informazione a circa 180 stazioni appaltanti per tutti gli affidamenti individuati come campione di indagine.

La stazione appaltante è stata invitata ad indicare, per ciascuno dei CIG afferenti gli affidamenti effettuati ed individuati nel campione (in generale 3-4 CIG):

- i prezzi unitari fissati nell'offerta e pattuiti nel contratto,
- la conformità della fornitura, all'atto della consegna, rispetto ai prezzi e alla qualità pattuita, ovvero le eventuali criticità riscontrate;
- il rispetto dei termini di consegna, ovvero gli eventuali ritardi;
- effettuazione e positiva verifica dei requisiti sull'impresa aggiudicataria e le eventuali problematiche riscontrate al riguardo.

2.6 Le procedure di somma urgenza

In situazioni emergenziali, caratterizzate dalla improrogabile esigenza di acquisto di beni e servizi necessari a fronteggiarle, la immediatezza della acquisizione diventa essa stessa funzionale alla efficacia e all'utilità dell'acquisto.

Tra gli strumenti individuati dal Codice per accelerare le procedure di acquisizione si colloca quello di cui all'art. 163, ossia le "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile".

Di interesse in tale sede è in particolare lo strumento offerto dal comma 9 della disposizione citata che si pone quale alternativa alle ordinarie procedure ad evidenza pubblica, consentendo alle amministrazioni, al ricorrere di determinate circostanze, di approvvigionarsi tempestivamente di quei beni e servizi necessari in una data situazione emergenziale.

Solo successivamente all'acquisizione dei beni e servizi necessari l'amministrazione è tenuta a trasmettere all'Autorità la documentazione relativa all'acquisto al fine di consentire alla stessa di valutare, anche attraverso indagini di mercato, la congruità del prezzo di acquisto e di rendere il relativo parere entro il termine di sessanta giorni. In questo arco di tempo è consentita la liquidazione del 50% dell'importo contrattuale mentre il restante 50% può essere saldato a seguito di parere favorevole.

Attraverso tale meccanismo si coniuga pertanto l'esigenza di immediatezza nell'acquisizione dei beni e servizi con quella di una verifica (seppure *ex post*) in ordine alla correttezza del prezzo concordato, con la possibilità di correggere eventuali distorsioni

derivanti dallo "sfruttamento" della situazione di urgenza - nel caso di specie dell'emergenza sanitaria - a base dell'aumento eccessivo dei prezzi non riconducibile a motivazioni di ordine strutturale.

Compito attribuito dalla norma all'ANAC, quale soggetto "terzo" ai contraenti, che nel caso dell'art. 163, comma 9, assume competenze sia di vigilante sia di regolatore del mercato, al fine di evitare comportamenti abusivi se non fraudolenti favoriti dagli stati emergenziali.

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha determinato un incremento delle richieste formulate dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 163, comma 9, del Codice, anche per affidamenti che ordinariamente non rientrerebbero nel relativo ambito di applicazione.

Alla metà del mese di maggio sono state infatti formulate quasi 50 istanze di parere di congruità, in larga parte pervenute nel mese di aprile, relative ad affidamenti di beni/servizi relativi alla gestione dell'emergenza COVID-19, per un importo complessivo pari a oltre 43 milioni di euro.

Tra le amministrazioni richiedenti si individuano la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero della Difesa, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, alcune Regioni/Province autonome, Aziende ospedaliere e Aziende sanitarie locali, i cui acquisti hanno riguardato prevalentemente alcuni dispositivi di protezione individuale (tra cui Mascherine protettive FFP2, FFP3 e chirurgiche, camici e visiere protettivi e in generale equipaggiamenti di protezione), prodotti per la disinfezione, letti ospedalieri elettrici, apparecchiature mediche per la cura del COVID quali ventilatori polmonari e sistemi di ventilazione, dispositivi medici vari, servizi di disinfezione di pullman e sedi operative, il servizio di *contact center* per la gestione dell'emergenza.

L'incremento delle richieste di parere di congruità è stato dovuto, oltre che alla situazione di emergenza in sé considerata, che ha richiesto l'utilizzo di moduli più agili di acquisizione, anche da alcune modifiche normative dettate per fronteggiare la stessa, che hanno inciso in modo rilevante sulla modalità ordinaria di applicazione dell'istituto contemplato dalla disposizione normativa di interesse, in parte estendendo la sua portata (comma 9) e in parte limitandone l'applicazione (commi 4, 7 e comma 10).

Come sopra accennato, le deroghe hanno riguardato le previsioni di cui ai commi 4, 7, 9 e 10 dell'art. 163 e sono contenute nelle ordinanze emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile nel mese di febbraio 2020.

Per quanto di interesse in tale sede, l'ordinanza n.630 del 3 febbraio 2020 all'art. 3, comma 2, dispone che «Per l'espletamento delle attività previste dalla presente ordinanza, il Capo del Dipartimento della protezione civile ed i soggetti attuatori, possono avvalersi, ove ricorrano i presupposti, delle procedure di cui agli articoli 63 e 163 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Con riferimento alle procedure di somma urgenza, i termini per la redazione della perizia giustificativa di cui al comma 4 dell'art. 163 e per il controllo dei requisiti di partecipazione di cui al comma 7 dell'art. 163 possono essere derogati, di conseguenza è derogato il termine di cui al secondo periodo del comma 10 dell'art. 163».

La medesima ordinanza all'art. 3, comma 5, come sostituito dall'art. 1 della ordinanza n. 638 del 23 febbraio 2020, dispone che «Ai fini dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, strettamente

connessi alle attività di cui alla presente ordinanza, i soggetti di cui all'articolo 1 provvedono con la procedura di cui all'articolo 36 anche senza previa consultazione di operatori economici e con la procedura di cui all'articolo 63, comma 2, lettera c) in deroga al comma 6 del medesimo articolo 63, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti, secondo le modalità descritte all'articolo 163, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016 e determinando il corrispettivo delle prestazioni ai sensi dei commi 3 e 9 del medesimo articolo 163. Ove esistenti, gli operatori sono selezionati all'interno delle *white list* delle Prefetture».

Le deroghe citate hanno pertanto determinato, per quanto concerne gli appalti pubblici affidati in somma urgenza, da un lato una limitazione in ordine ad alcuni degli adempimenti previsti dall'art. 163 e dall'altro un ampliamento dell'ambito di operatività del comma 9 del medesimo articolo.

Per quanto riguarda le limitazioni, ci si riferisce ai commi 4, 7 e 10. Quest'ultimo comma, in particolare, impone alle stazioni appaltanti di comunicare all'ANAC in un termine congruo gli atti relativi agli affidamenti effettuati ai sensi dell'art. 163, termine che, si ribadisce, è allo stato derogato dalla ordinanza CDPC n. 630/2020. Ne discende pertanto la possibilità che a oggi le stazioni appaltanti non stiano procedendo alle suddette comunicazioni, il che potrebbe determinare una sottostima delle stesse e conseguentemente una rappresentazione parziale per come emergente dai documenti trasmessi all'Autorità ai sensi del citato comma 10.

Diversamente, invece, per quanto riguarda le verifiche di congruità dei prezzi degli affidamenti di servizi e forniture di cui al comma 9, si rappresenta che la normativa emergenziale ha di fatto determinato un'estensione dell'ambito di operatività anche agli appalti sopra soglia comunitaria. E invero, disponendo l'ordinanza n. 638/2020 la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere ad affidamenti ai sensi dell'art. 63, comma 2, lettera c) (oltre che dell'art. 36) «determinando il corrispettivo delle prestazioni ai sensi dei commi 3 e 9 del medesimo articolo 163», e applicandosi l'art. 63 anche agli affidamenti sopra soglia, è evidente che si sia voluto estendere lo strumento della verifica della congruità anche a tali appalti.

Il parere di congruità viene reso entro 60 giorni ad esito di un'istruttoria che, nel caso dell'emergenza COVID-19, si è basata su un più estensivo utilizzo di indagini dal lato della domanda, che si è affiancato alla metodologia di analisi di mercato dal lato dell'offerta generalmente adottata in passato.

Come descritto più nel dettaglio nella parte della relazione annuale 2019 dedicata alla trattazione generale del tema¹, in un contesto di mercato "normale", nella maggior parte dei casi un'indagine lato offerta, rivolta a verificare il prezzo praticato dalle principali imprese operanti nel settore oggetto di analisi, ha una maggiore probabilità di pervenire in modo sufficientemente rigoroso all'individuazione di benchmark di riferimento sulla base dei quali ancorare la valutazione di congruità, rispetto alla speculare indagine dal lato della domanda, che risente di un'assai maggiore aleatorietà. Nel caso dell'emergenza COVID-19, tuttavia, occorre considerare che si è in presenza di un shock sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, che ha generato una crisi economica senza precedenti

¹ Si veda il citato paragrafo su "La regolazione dei prezzi", in particolare "Affidamenti in somma urgenza e congruità dei prezzi".

nella storia recente, per certi versi paragonabile per effetti alla crisi petrolifera degli anni Settanta.

A tale situazione generale di profondo mutamento delle condizioni di mercato, si è aggiunta l'improvvisa e significativa crescita della domanda di servizi e forniture funzionali alla gestione dell'emergenza.

Per alcune tipologie di prodotto, in particolare le mascherine, in un arco temporale ristretto è cresciuta a dismisura la necessità di approvvigionamento, anche in ragione del blocco temporaneo delle esportazioni verso l'Italia adottato dalla maggior parte degli altri Paesi. Con la conseguente estrema difficoltà di acquisto anche di quantità minime di molti prodotti analizzati, quantomeno nel periodo più critico dell'emergenza, nonché elevata variabilità dei prezzi nell'intervallo temporale di riferimento, anche a distanza di pochi giorni, tipica delle situazioni di temporaneo e significativo squilibrio tra domanda e offerta.

Ciò considerato, i prezzi presenti sul mercato in un momento antecedente all'emergenza non rappresentano attendibili parametri di riferimento in un contesto temporale di squilibrio tra domanda ed offerta come quello in cui si inquadra la situazione nell'ambito della quale va operata la valutazione di congruità. In tale situazione, l'analisi dal lato dell'offerta, preferibile in condizioni normali, evidenzia non pochi limiti, enfatizzati poi dall'oggettiva e intuibile difficoltà di condurre indagini di mercato durante il *lockdown*.

D'altra parte, il significativo incremento della domanda concentrato su un numero abbastanza limitato di servizi e forniture ha consentito di raccogliere in tempi relativamente brevi numerose evidenze sui prezzi praticati nel periodo considerato, ricorrendo a elementi informativi di varia natura, perlopiù dal lato della domanda, che hanno costituito la base informativa necessaria per la valutazione di congruità in esame².

Si rappresenta altresì che tale modalità operativa ha consentito spesso di ridurre, talvolta in maniera significativa, la tempistica dell'istruttoria e di emissione del parere, garantendo tuttavia un soddisfacente grado di affidabilità.

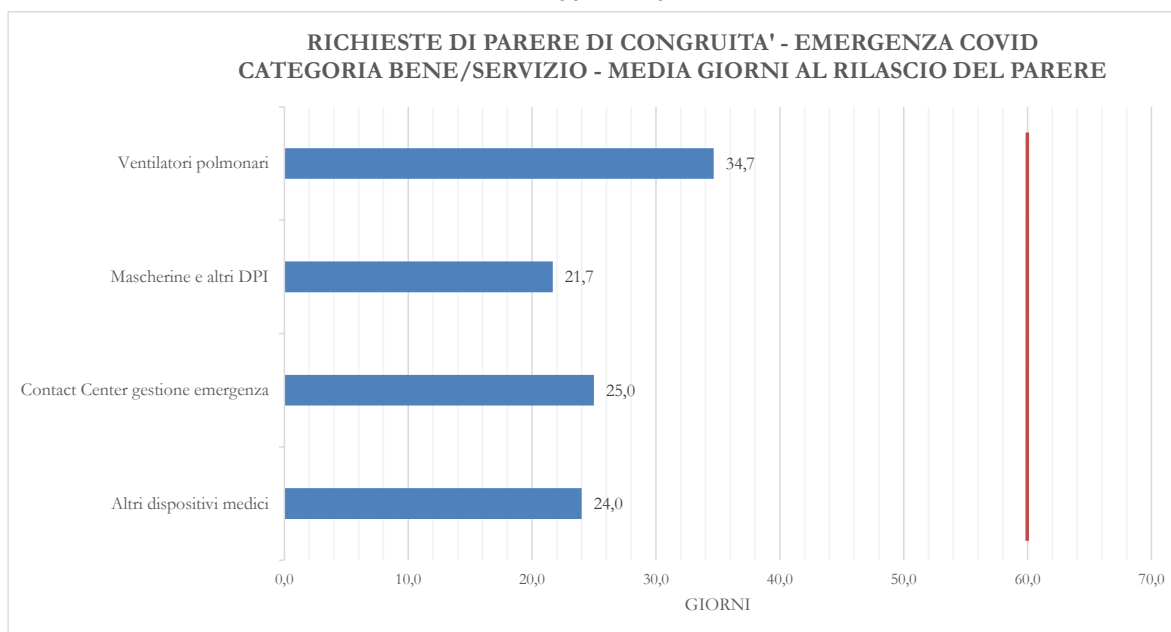
²Rispetto ad una situazione di mercato normale, per alcuni beni si è infatti riusciti più agevolmente a risalire al lato della domanda ossia alle informazioni rilevanti sulla base dei contratti stipulati dalle stazioni appaltanti che hanno effettuato acquisti analoghi a quello oggetto di indagine, integrandole spesso anche con dati dal lato dell'offerta (es: offerte presenti sul MEPA, informazioni acquisite direttamente dalle imprese aggiudicatrici, ricerche su siti internet, ecc). Tra i dati di prezzo utili ai fini della valutazione ci sono quelli di aggiudicazione CONSIP, laddove disponibili e ritenuti effettivamente utili ai fini della valutazione. Ciò anche alla luce delle diverse disposizioni in tema di *spending review* che delineano un quadro generale, seppur non direttamente applicabile al caso di specie, in cui i prezzi delle convenzioni CONSIP, congiuntamente ai prezzi di riferimento dell'ANAC, ricoprono un ruolo centrale nel quadro della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. Si vedano, tra gli altri, l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488; gli articoli 11 e 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; l'art. 9. (Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento) del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni in Legge 23 giugno 2014, n. 89 (in particolare, comma 7, il quale prevede che i prezzi di riferimento ANAC costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi del citato art. 26, comma 1, della L. 488/1999, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento); e infine i decreti del Ministero dell'Economia e delle finanze (da ultimo il DM 21/10/2019), sottoposti al parere preventivo dell'ANAC ai sensi del comma 507 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che definiscono i cosiddetti "prezzi benchmark". Tali decreti definiscono infatti l'elenco delle iniziative, programmate da CONSIP, oggetto di "benchmark", per le quali sono state identificate le prestazioni principali e le relative caratteristiche essenziali. Le caratteristiche essenziali insieme ai prezzi delle prestazioni principali, pubblicati a seguito della progressiva attivazione delle Convenzioni, costituiscono i parametri di qualità e prezzo che tutte le Amministrazioni devono rispettare per gli acquisti autonomi di beni e servizi disponibili anche in Convenzione.

Nel caso di beni e servizi complessi, tuttavia, tale percorso non è ovviamente possibile e la valutazione di congruità, pertanto, non può che continuare a basarsi su una più onerosa, articolata e meno breve indagine di mercato dal lato dell'offerta rivolta alle imprese potenzialmente produttrici della categoria cui fa parte il bene in questione.

In particolare, alla fine di maggio sono state evase oltre la metà delle istanze pervenute e i pareri sono stati trasmessi alle stazioni appaltanti mediamente in circa 24 giorni, ben al di sotto dei 60 giorni previsti dall'art. 163, comma 9.

Nel grafico 2.6.1 sono indicati i tempi medi di rilascio del parere per le 4 categorie merceologiche per le quali l'istruttoria si è finora conclusa, da un minimo di 21,7 giorni a un massimo di 34,7 rispetto ai 60 giorni previsti dalla norma (linea rossa a destra). Tale tempistica, pur risentendo di vari fattori anche in relazione alla congestione dei casi da trattare contemporaneamente in un determinato periodo, è coerente con il succitato grado di complessità del bene/servizio, più ridotto nel caso delle mascherine, più elevato per i ventilatori polmonari.

Grafico 2.6.1 *Tempi medi di rilascio parere di congruità per affidamenti emergenza COVID-19*

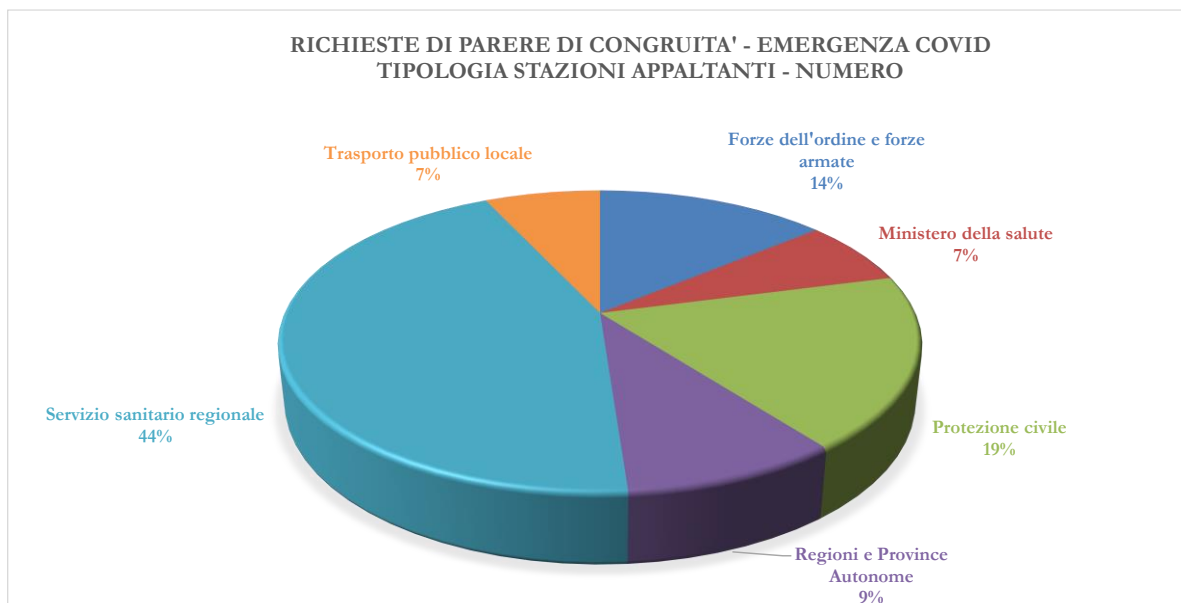


Fonte: ANAC

La maggior parte dei pareri già conclusi riguarda mascherine di varie tipologie, sia perché trattasi dei beni maggiormente acquistati nella prima fase acuta dell'emergenza sia perché più agevoli da chiudere in tempi più brevi rispetto ad altri beni/servizi più complessi. Relativamente al complesso delle istanze pervenute (quindi il totale dei casi oggetto di istruttoria, conclusi e non conclusi), i grafici

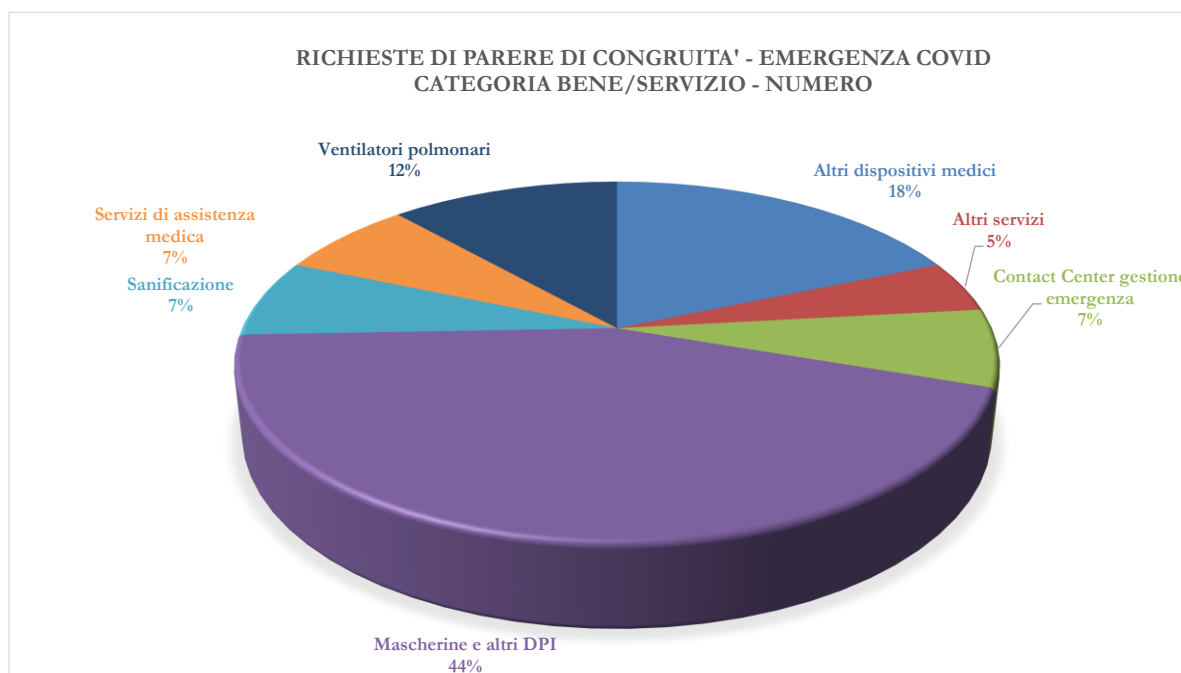
di seguito riportati contengono la distribuzione percentuale sia del numero sia dell'importo complessivo dei contratti, per tipologia di stazione appaltante e per categoria merceologica. Relativamente al numero di richieste, un po' meno della metà sono pervenute dal servizio sanitario regionale e, rispetto alla tipologia di bene/servizio, sempre poco meno della metà ha riguardato mascherine e altri dispositivi di protezione individuale. Le cose cambiano se si considera l'importo dei contratti, oltre la metà dei quali ha riguardato i più costosi ventilatori polmonari, dove emerge anche maggiormente il ruolo della Protezione Civile.

Grafico 2.6.2 Rilascio parere di congruità per affidamenti emergenza COVID-19 per tipologia stazioni appaltanti



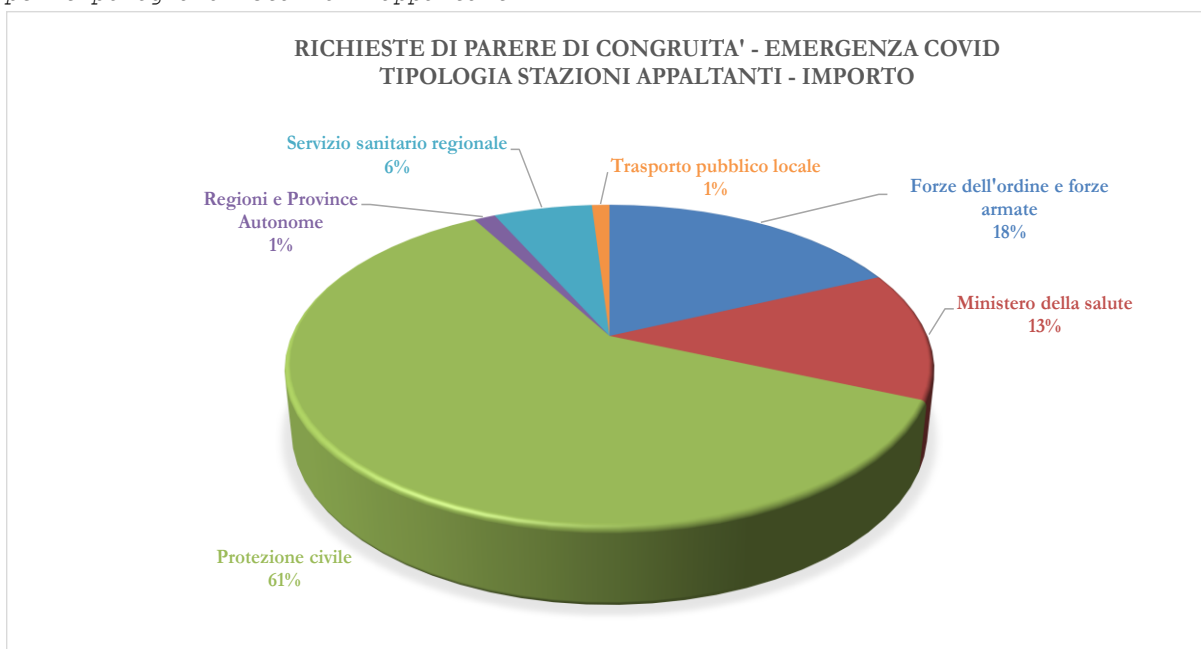
Fonte: ANAC

Grafico 2.6.3 Rilascio parere di congruità per affidamenti emergenza COVID-19 per categoria bene/servizio



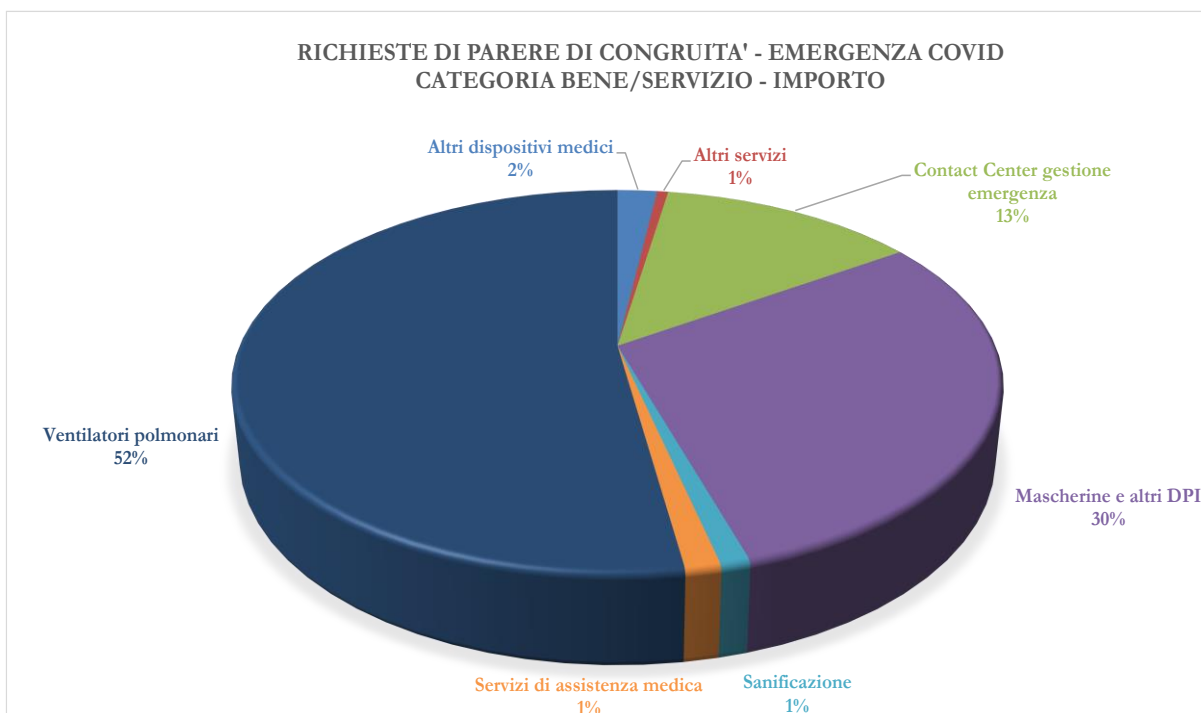
Fonte: ANAC

Grafico 2.6.4 Rilascio parere di congruità per affidamenti emergenza COVID-19- importo per tipologia di stazioni appaltanti



Fonte: ANAC

Grafico 2.6.5 Rilascio parere di congruità per affidamenti emergenza COVID-19 importo per categoria bene/servizio



Fonte: ANAC

3. Il mercato dei contratti pubblici

3.1 Il 1° quadrimestre 2020

Le analisi contenute nel presente paragrafo sono state effettuate sulla base dei dati presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) aggiornati a fine aprile 2020. Tutti i dati fanno riferimento alle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro) c.d. "perfezionate", per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti)³. La data di riferimento è quella di pubblicazione che risulta dal sistema SIMOG e i dati relativi agli appalti del primo quadrimestre 2020 sono quelli aggiornati a fine aprile 2020.

Ulteriore peculiarità dell'analisi è il basso grado di consolidamento dei dati disponibili, dovuto al ridotto lasso di tempo tra evento rilevato ed elaborazioni (le analisi qui presentate sono effettuate a pochi giorni dal verificarsi dell'evento) e, di conseguenza, al mancato perfezionamento delle procedure. Come già detto, le analisi seguenti sono state effettuate dall'Autorità soltanto sui CIG perfezionati, in quanto è solo il perfezionamento del CIG che conferisce validità alla gara, accertandone l'avvenuto svolgimento. Proprio a causa della situazione emergenziale in cui le stazioni appaltanti si sono trovate ad operare - a fronte della quale l'Autorità ha esteso da 90 a 150 giorni il termine per il perfezionamento - una percentuale significativa di CIG non sono stati ad oggi perfezionati, a testimonianza del notevole impatto che la pandemia ha avuto sull'operatività delle stazioni appaltanti: risultano infatti più di 22.000 CIG di importo maggiore o uguale a 40.000 euro non perfezionati, per un valore complessivo pari a circa 23 miliardi di euro, sui quali è stata condotta un'analisi specifica. In definitiva, i dati presentati riflettono una situazione provvisoria e *in itinere*, la cui evoluzione dipenderà fortemente dalle tempistiche e modalità con cui avverrà il ritorno alla normalità.

3.1.1 Trend del mercato degli appalti pubblici

La tabella 3.1.1 e il grafico 3.1.1 rappresentano il numero di procedure e il valore degli appalti di importo maggiore o uguale a € 40.000, suddiviso per mesi del primo quadrimestre 2020. Come si può notare nel mese di aprile 2020, in piena emergenza COVID, il numero di procedure e il relativo valore è sceso drasticamente.

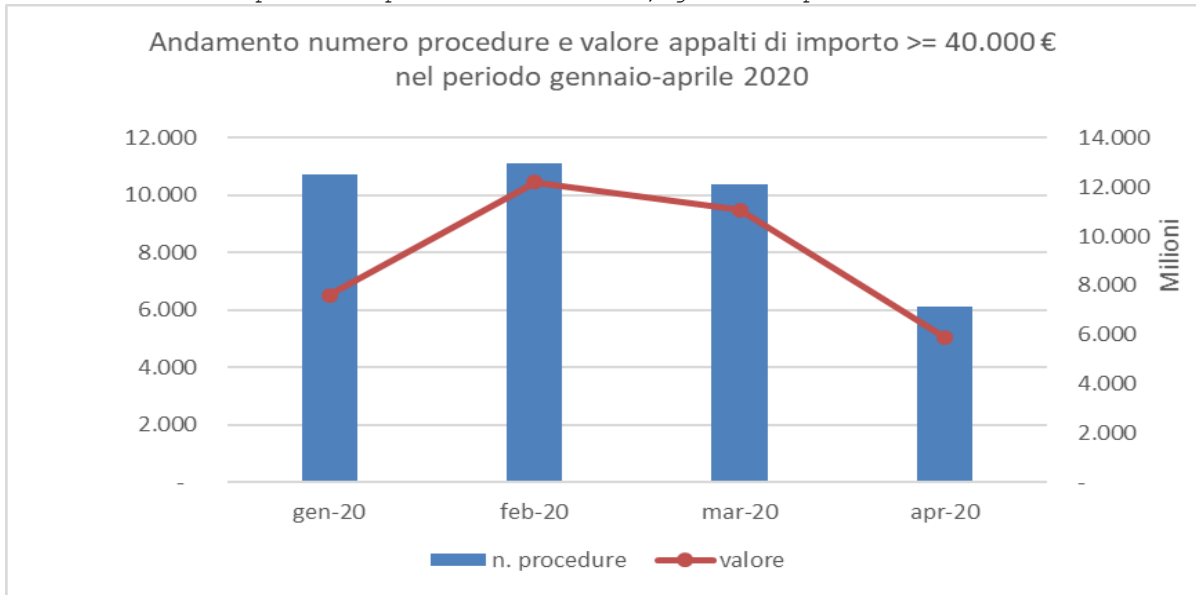
Tabella 3.1.1 - andamento mensile del numero e del valore degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 €, gennaio-aprile 2020

MESE	N. PROCEDURE	VALORE IN €
Gennaio 2020	10.708	7.615.872.081
Febbraio 2020	11.114	12.205.701.516
Marzo 2020	10.387	11.075.316.005
Aprile 2020	6.122	5.886.215.952
TOTALE	38.331	36.783.105.554

Fonte: ANAC

³ per il criterio di analisi seguito cfr. paragrafo 8.2.1 "Il mercato di riferimento" della relazione relativa all'attività del 2019."

Grafico 3.1.1 - andamento mensile del numero e del valore degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 €, gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

3.1.2. Tasso di variazione congiunturale

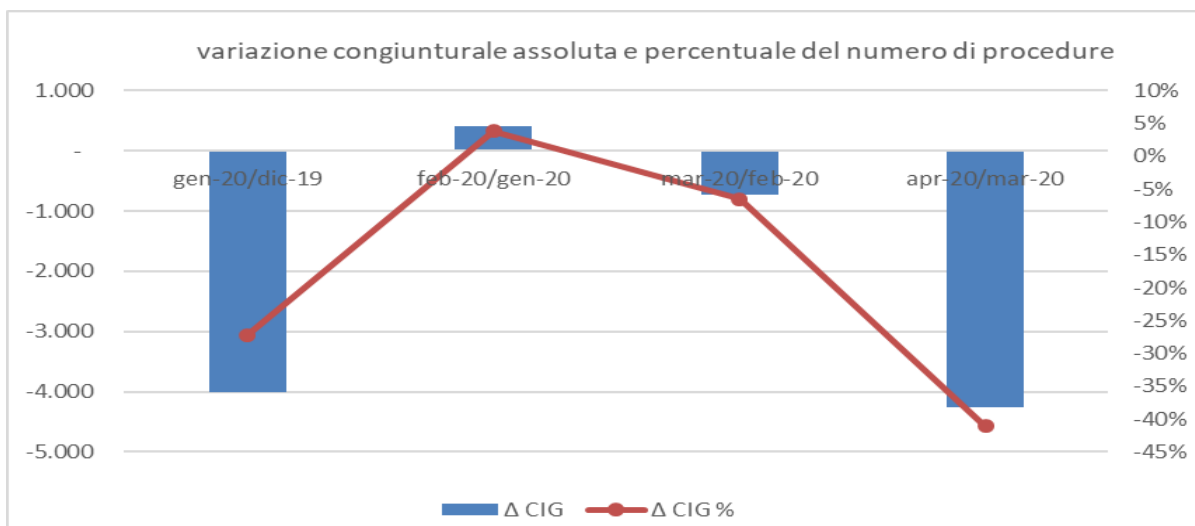
La tabella 3.1.2 e i due grafici 3.1.2 e 3.1.3 evidenziano la variazione congiunturale in termini assoluti del numero di procedure o del valore degli appalti, attraverso un confronto differenziale dei valori del mese corrente rispetto al mese precedente. Come si può notare, sia per il numero di procedure che per gli importi, ad eccezione del mese di febbraio confrontato con il mese di gennaio 2020, tutti i valori sono in forte contrazione con percentuali che raggiungono oltre il -40% nel mese di aprile rapportato al mese di marzo 2020.

Tabella 3.1.2 - variazione congiunturale del numero e del valore degli appalti pari o superiore a 40.000 € gennaio-aprile 2020

MESE	NR. CIG	IMPORTO	Δ CIG	Δ IMPORTO	Δ CIG %	Δ IMPORTO %
dic-19	14.715	15.940.669.116				
gen-20/dic-19	10.708	7.615.872.081	-4.007	8.324.797.035	-27%	-52%
feb-20/gen-20	11.114	12.205.701.516	406	4.589.829.435	4%	60%
mar-20/feb-20	10.387	11.075.316.005	-727	1.130.385.511	-7%	-9%
apr-20/mar-20	6.122	5.886.215.952	-4.265	5.189.100.053	-41%	-47%

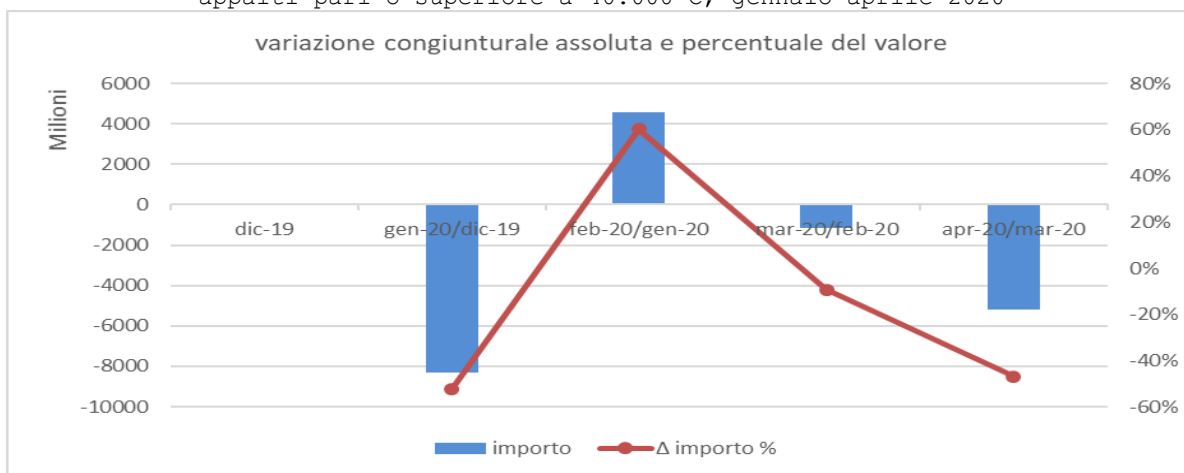
Fonte: ANAC

Grafico 3.1.2 - variazione congiunturale assoluta e percentuale del numero degli appalti pari o superiore a 40.000 €, gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

Grafico 3.1.3 - variazione congiunturale assoluta e percentuale del valore degli appalti pari o superiore a 40.000 €, gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

3.1.3 Andamento per tipologia di contratto

La tabella 3.1.3 e il grafico 3.1.4 rappresentano l'andamento, nel periodo gennaio-aprile 2020, del numero di procedure e del valore degli importi suddivisi per tipologia di contratto (forniture, lavori e servizi). Si registra sempre una flessione importante, sia in termini di numero di procedure che di importi totali degli appalti, nel mese di aprile 2020: questo può dipendere sia dal minore numero di appalti esperiti dalle stazioni appaltanti in tempo di emergenza COVID, sia dalla mancata comunicazione dei dati (da imputare alla limitata operatività conseguente sempre all'emergenza sanitaria) degli appalti nella BDNCP da parte delle stesse amministrazioni.

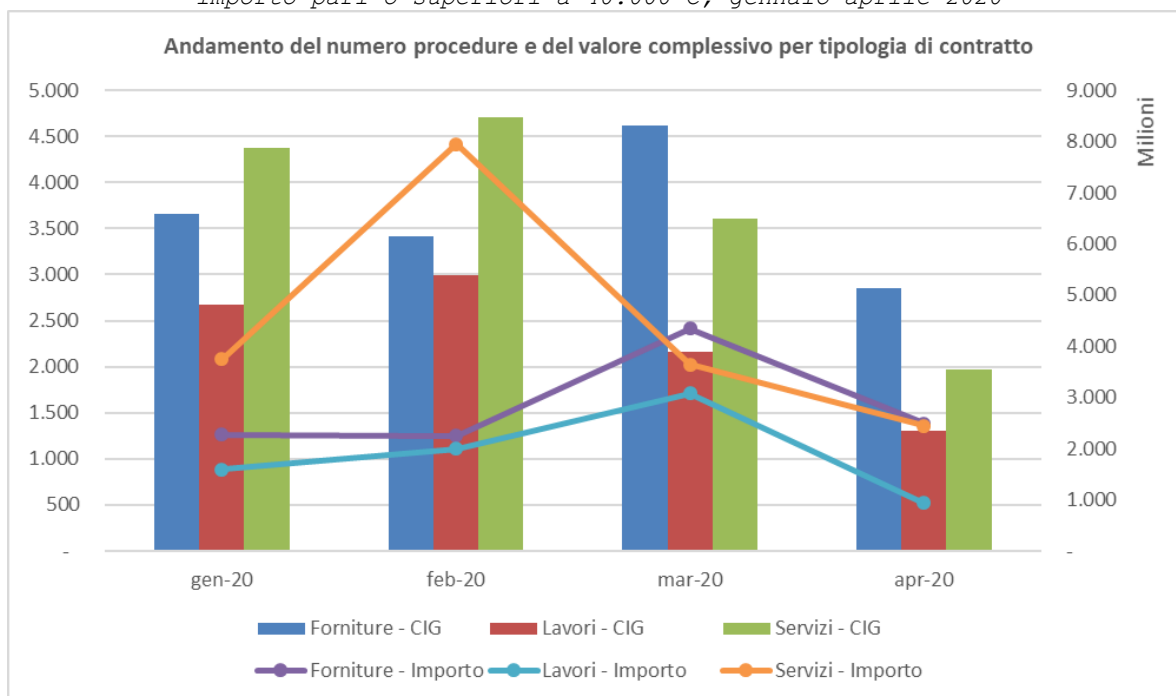
Tabella 3.1.3 - distribuzione per lavori, servizi e forniture degli appalti di importo pari o superiori a 40.000 €, gennaio-aprile 2020

MESE	FORNITURE CIG	LAVORI CIG	SERVIZI CIG	FORNITURE IMPORTO	LAVORI IMPORTO	SERVIZI IMPORTO
gen-20	3.660	2.678	4.370	2.271.764.711	1.596.576.672	3.747.530.698
feb-20	3.413	2.991	4.710	2.255.412.664	2.002.166.542	7.948.122.309

MESE	FORNITURE CIG	LAVORI CIG	SERVIZI CIG	FORNITURE IMPORTO	LAVORI IMPORTO	SERVIZI IMPORTO
mar-20	4.620	2.156	3.611	4.350.492.798	3.078.555.918	3.646.267.289
apr-20	2.853	1.301	1.968	2.493.582.380	941.398.494	2.451.235.078
TOTALE	14.546	9.126	14.659	11.371.252.553	7.618.697.626	17.793.155.374

Fonte: ANAC

Grafico 3.1.4 - distribuzione per lavori, servizi e forniture degli appalti di importo pari o superiori a 40.000 €, gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

3.1.4 Scelta del contraente

La tabella 3.1.4 e i due grafici 3.1.5 e 3.1.6 evidenziano, sia in termini di numerosità che di importi, le modalità di scelta del contraente utilizzate dalle SA per gli appalti nel periodo gennaio-aprile 2020.

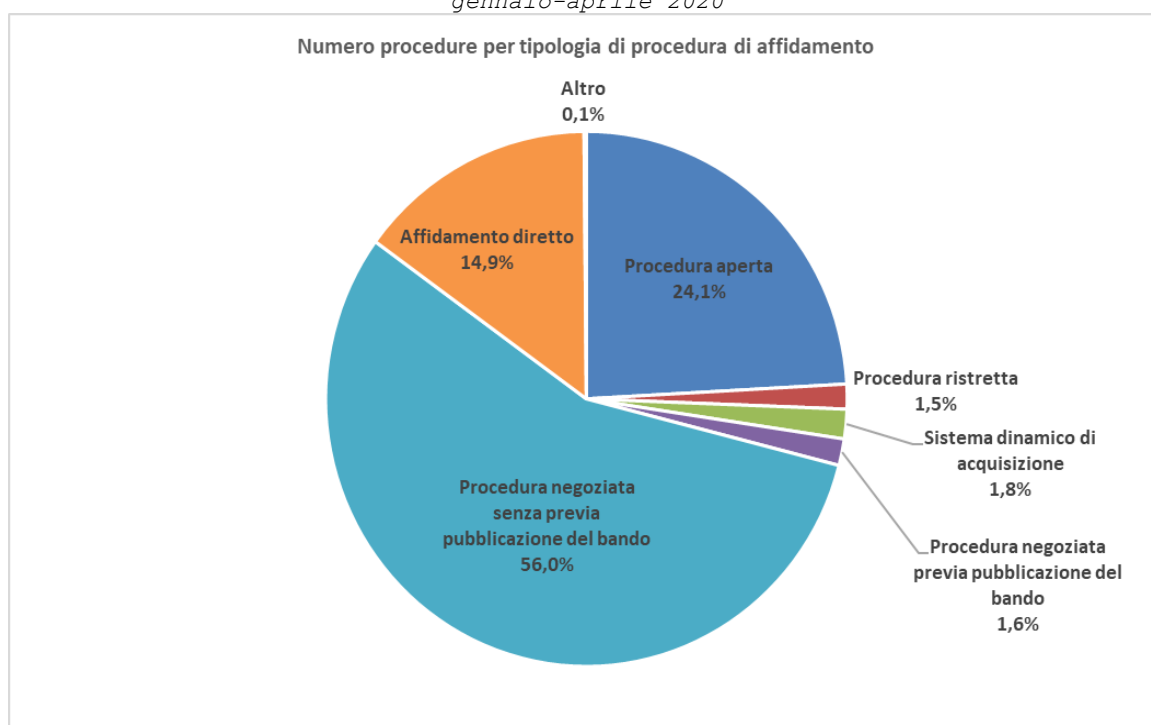
La procedura aperta, in termini di importo, si conferma la modalità di scelta del contraente più rilevante (oltre il 50%), mentre in termini di numerosità la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando è la modalità più usata, molto probabilmente perché le stazioni appaltanti hanno utilizzato procedure negoziate per importi sotto soglia comunitaria attraverso il c.d. "Sblocca cantieri" di cui alla Legge 14 giugno 2019, n.55, che ha ridefinito le fasce d'importo per l'affidamento con procedure negoziate. La procedura negoziata senza previa pubblicazione fa registrare, altresì, un +29,4% a livello di importo, confermandosi la seconda modalità di scelta del contraente dopo la procedura aperta. Infine, sempre a livello di numerosità, per ben il 70,9% le SS.AA. hanno utilizzato una procedura negoziata senza pubblicazione del bando o l'affidamento diretto.

Tabella 3.1.4 - distribuzione per modalità di scelta del contraente degli appalti pari o superiori a 40.000 €, gennaio-aprile 2020

MODALITA' DI SCELTA DEL CONTRAENTE	N. CIG	% CIG	IMPORTO	% IMPORTO
Procedura aperta	9.243	24,1%	18.421.482.687	50,1%
Procedura ristretta	576	1,5%	2.708.708.806	7,4%
Sistema dinamico di acquisizione	684	1,8%	767.652.236	2,1%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	614	1,6%	2.154.321.865	5,9%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	21.463	56,0%	10.835.840.235	29,4%
Affidamento diretto	5.696	14,9%	1.801.243.634	4,9%
Altro	55	0,1%	93.856.091	0,3%
TOTALE	38.331	100,0%	36.783.105.554	100,0%

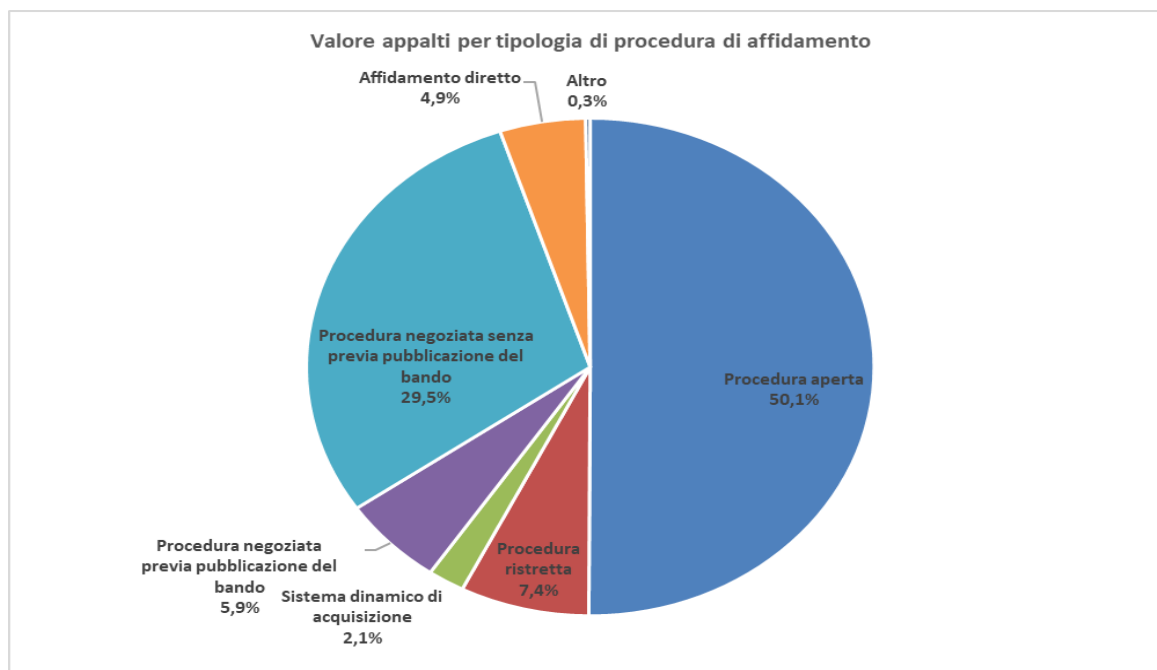
Fonte: ANAC

Grafico 3.1.5 - n. procedure distribuito per modalità di scelta del contraente, gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

Grafico 3.1.6 - valore delle procedure distribuito per modalità di scelta del contraente, gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

3.1.5 Variazione congiunturale: dettaglio in base alla localizzazione dell'appalto

Le tabelle seguenti mostrano la variazione congiunturale per regione di esecuzione dell'appalto, registrata nei primi mesi dell'anno, rispettivamente per il numero di procedure avviate e per il loro valore.

Con riferimento al numero di procedure, per la maggior parte delle regioni il trend rispecchia quello osservato a livello nazionale, con un aumento nel mese di febbraio e una flessione prevalentemente negli ultimi due mesi.

Fanno eccezione Abruzzo, Calabria, Marche, Toscana e Veneto per le quali, dopo la variazione positiva registrata nel mese di gennaio, si osserva un trend negativo per i mesi successivi, e la Liguria, che pur facendo osservare una variazione negativa nei primi due mesi dell'anno, fa registrare una ripresa nei mesi di marzo e di aprile. Nell'analisi per importo, si osserva una maggiore variabilità a livello territoriale rispetto al trend nazionale, con 8 regioni che nel mese di marzo fanno registrare una variazione positiva rispetto a febbraio, e 6 regioni che la fanno registrare nel mese di aprile. Spiccano un + 205% della Lombardia nel mese di marzo, su cui incidono una gara nel settore dei servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti), una della manutenzione del verde, oltre alle gare del settore sanitario, e un + 365% della Liguria nel mese di aprile, dovuto ad appalti nel settore dell'energia e della ristorazione ospedaliera, oltre che a gare del settore sanità.

Tabella 3.1.5 - Variazione congiunturale del numero di procedure per localizzazione dell'appalto. Gennaio-aprile 2020

Regione	gen-20/dic-19 Δ(%)	feb-20/gen-20 Δ(%)	mar-20/feb-20 Δ(%)	apr-20/mar-20 Δ(%)	Δ congiunturale CIG
Abruzzo	55,1	-51,1	-2,6	-41,8	
Basilicata	-70,4	5,6	177,7	-75,5	
Calabria	20,9	-14,4	-32,5	-28,7	
Campania	-41,2	23,6	-3,2	-43,2	
Emilia-Romagna	-28,5	14,5	2,0	-52,5	
Friuli-Venezia Giulia	-52,5	12,3	21,9	-58,2	
Lazio	-12,3	-8,0	-7,9	-13,6	
Liguria	-16,8	-20,2	-0,4	6,7	
Lombardia	-34,0	11,6	-2,6	-42,3	
Marche	3,8	-34,0	-24,7	-42,1	
Molise	-13,3	0,0	-2,6	-63,2	
Piemonte	-2,8	-14,1	0,3	-48,6	
Puglia	-24,6	-1,6	-6,6	-32,9	
Sardegna	-44,7	16,0	-18,9	-40,9	
Sicilia	-55,9	56,3	-37,7	-47,9	
Toscana	132,2	-4,3	-26,9	-42,2	
Trentino-Alto Adige	-46,3	11,1	-8,4	-42,2	
Umbria	-72,1	10,4	-23,5	-49,2	
Valle d'Aosta	-80,1	16,4	3,1	-57,6	
Veneto	573,6	29,3	-10,0	-42,5	
sovra-regionale	-15,2	8,7	7,5	-47,5	
Totale	-27,2	3,8	-6,5	-41,1	

Fonte: ANAC

Tabella 3.1.6 - Variazione congiunturale del valore degli appalti per localizzazione. Gennaio-aprile 2020

Regione	gen-20/dic-19 Δ(%)	feb-20/gen-20 Δ(%)	mar-20/feb-20 Δ(%)	apr-20/mar-20 Δ(%)	Δ congiunturale importo
Abruzzo	-54,1	-16,6	-23,3	2,5	
Basilicata	-86,8	540,2	3,3	-73,6	
Calabria	-26,6	28,4	-18,6	10,9	
Campania	-37,1	1,3	-11,6	3,7	
Emilia-Romagna	-47,5	477,2	-73,5	-68,2	
Friuli-Venezia Giulia	-63,2	-13,0	30,2	-59,5	
Lazio	-37,0	38,0	42,2	-48,4	
Liguria	-72,3	33,5	-48,5	365,6	
Lombardia	-49,9	-39,5	205,5	-56,9	
Marche	-38,8	-9,8	-51,2	-35,5	
Molise	-68,5	155,0	-11,7	304,3	
Piemonte	21,1	-31,2	37,4	-77,9	
Puglia	-6,5	-23,9	0,7	-11,2	
Sardegna	-54,0	286,3	-65,8	-66,1	
Sicilia	-37,8	29,5	-47,4	-20,4	
Toscana	-72,2	-5,9	16,0	-53,1	
Trentino-Alto Adige	-55,5	5,1	-6,9	-53,5	
Umbria	-79,7	118,8	-71,0	-71,1	
Valle d'Aosta	-31,3	318,2	-67,8	11,7	
Veneto	-35,8	14,2	56,1	-58,6	
sovra-regionale	-67,9	226,5	-28,0	-58,3	
Totale	-52,2	60,3	-9,3	-46,9	

Fonte: ANAC

3.1.6 Analisi comparata mensile: gennaio-aprile 2020 vs gennaio-aprile 2019

Nelle due tabelle 3.1.7 e 3.1.8 e nei due grafici 3.1.7 e 3.1.8 è rappresentato, in termini assoluti, un confronto del numero dei CIG e del valore degli appalti a livello mensile. Dai grafici appare evidente, sia in termini di numerosità che di importi, la flessione/diminuzione avutasi nel primo quadrimestre 2020 rispetto al primo quadrimestre 2019.

Tabella 3.1.7

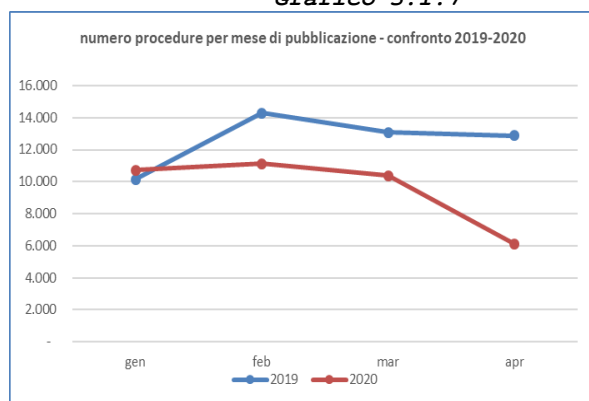
MESE	CIG 2019	CIG 2020
Gennaio	10.136	10.708
Febbraio	14.300	11.114
Marzo	13.070	10.387
Aprile	12.890	6.122
TOTALE	50.396	38.331

Fonte: ANAC

Tabella 3.1.8

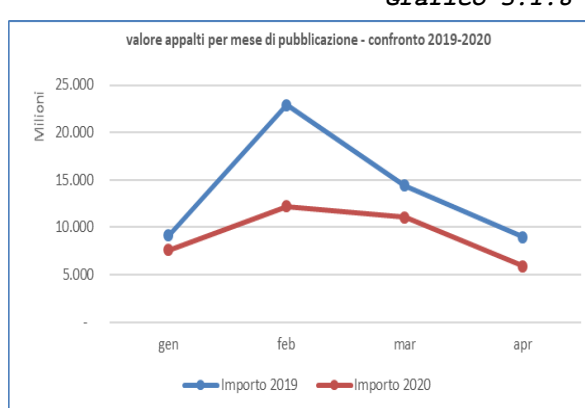
MESE	IMPORTO 2019	IMPORTO 2020
Gennaio	9.116.118.951	7.615.872.081
Febbraio	22.894.633.013	12.205.701.516
Marzo	14.419.465.870	11.075.316.005
Aprile	8.978.702.189	5.886.215.952
TOTALE	55.408.920.023	36.783.105.554

Grafico 3.1.7



Fonte: ANAC

Grafico 3.1.8



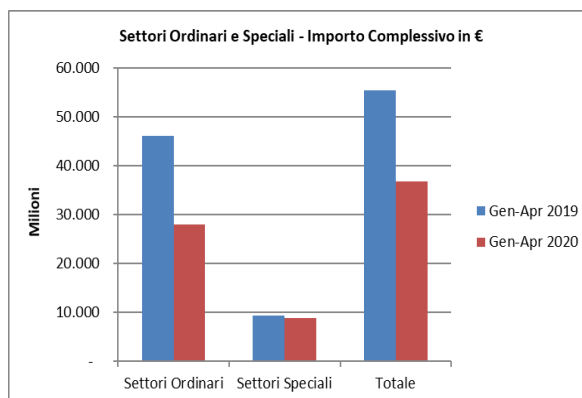
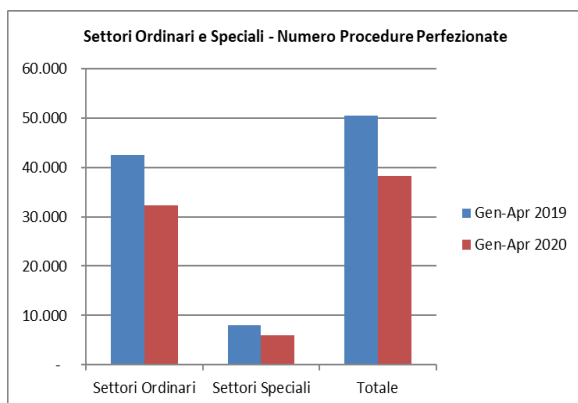
Nella tabella 3.1.9 e nei due grafici 3.1.9 e 3.1.10 è rappresentato il confronto, nel periodo in esame, degli appalti suddivisi per settore (ordinario e speciale). Si evidenzia un netto calo degli appalti, sia in termini di numerosità che di importo, del I quadrimestre 2020 rapportato al I quadrimestre 2019, con punte di quasi -40% a livello di importo per il settore ordinario.

Tabella 3.1.9

SETTORE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
	GEN - APR 2019	GEN - APR 2020	Δ	GEN - APR 2019 (VALORE IN €)	GEN - APR 2020 (VALORE IN €)	Δ
Ordinario	42.441	32.297	-23,9%	46.063.703.182	27.927.560.493	-39,4%
Speciale	7.955	6.034	-24,1%	9.345.216.841	8.855.545.061	-5,2%
Totale	50.396	38.331	-23,9%	55.408.920.023	36.783.105.554	-33,6%

Fonte: ANAC

Grafico 3.1.9
Grafico 3.1.10



Fonte: ANAC

Nella tabella 3.1.10 e nei due grafici 3.1.11 e 3.1.12 è rappresentato invece il confronto, nel periodo in esame, degli appalti suddivisi per tipologia di contratto (forniture, lavori e servizi). Si evidenzia, anche qui, un netto calo degli appalti, sia in termini di numerosità che di importo, in tutte le tipologie di contratto per i periodi esaminati, con punte di oltre il -54% a livello di importo per le forniture e di oltre il -29% a livello di numerosità per i servizi.

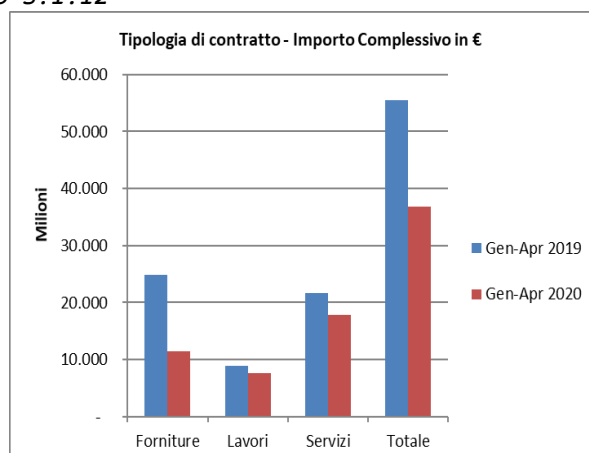
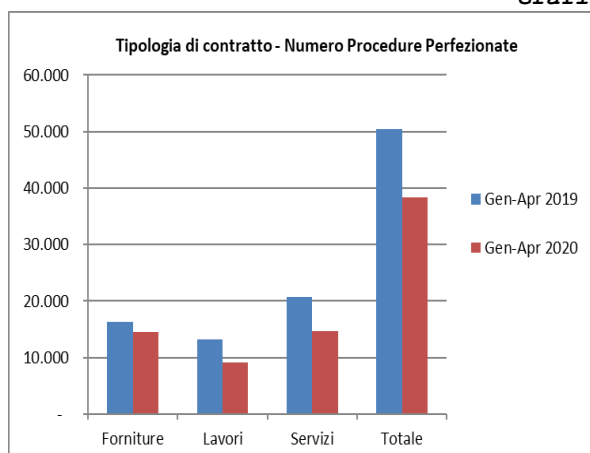
Tabella 3.1.10

TIPO CONTRATTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO IN €		
	GEN - APR 2019	GEN - APR 2020	Δ	GEN - APR 2019 (VALORE IN €)	GEN - APR 2020 (VALORE IN €)	Δ
Forniture	16.358	14.546	-11,1%	24.885.620.068	11.371.252.553	-54,3%
Lavori	13.279	9.126	-31,3%	8.828.487.479	7.618.697.626	-13,7%
Servizi	20.759	14.659	-29,4%	21.694.812.476	17.793.155.375	-18,0%
Totale	50.396	38.331	-23,9%	55.408.920.023	36.783.105.554	-33,6%

Fonte: ANAC

Grafico 3.1.11

Grafico 3.1.12



Fonte: ANAC

Nella tabella 3.1.11 e nei due grafici 3.1.13 e 3.1.14 è rappresentato il confronto, nel periodo in esame, degli appalti in relazione alle fasce di importo. Si rileva che per il quadrimestre 2020, ad esclusione degli appalti nei settori speciali maggiori o uguali a 25 milioni di

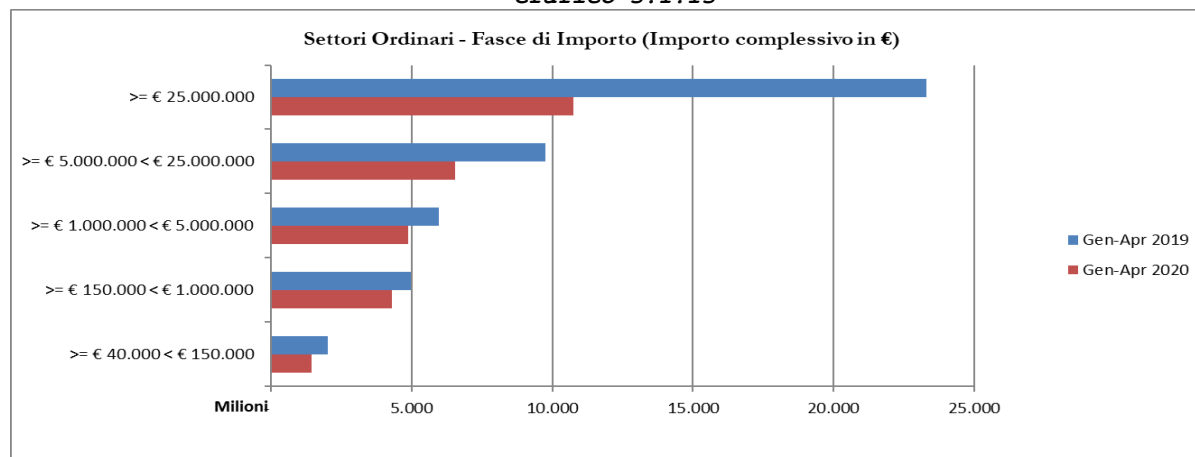
euro, vi è una evidente contrazione degli appalti in tutti i settori e fasce di importo.

Tabella 3.1.11

SETTORE	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO IN €		
		GEN - APR 2019	GEN - APR 2020	Δ	GEN - APR 2019 (VALORE IN €)	GEN - APR 2020 (VALORE IN €)	Δ
Ordinario	>= € 40.000 < € 150.000	24.861	17.150	-31,0%	2.037.157.691	1.453.711.636	-28,6%
	>= € 150.000 < € 1.000.000	13.672	12.049	-11,9%	4.987.072.116	4.310.494.677	-13,6%
	>= € 1.000.000 < € 5.000.000	2.765	2.301	-16,8%	5.968.837.953	4.864.783.736	-18,5%
	>= € 5.000.000 < € 25.000.000	916	673	-26,5%	9.762.408.998	6.549.200.769	-32,9%
	>= € 25.000.000	227	124	-45,4%	23.308.226.424	10.749.369.676	-53,9%
Speciale	>= € 40.000 < € 150.000	3.636	2.592	-28,7%	301.930.467	216.816.740	-28,2%
	>= € 150.000 < € 1.000.000	3.035	2.547	-16,1%	1.153.985.921	950.468.072	-17,6%
	>= € 1.000.000 < € 5.000.000	958	665	-30,6%	2.097.518.565	1.401.167.579	-33,2%
	>= € 5.000.000 < € 25.000.000	273	183	-33,0%	2.729.365.703	1.897.467.336	-30,5%
	>= € 25.000.000	53	47	-11,3%	3.062.416.185	4.389.625.333	43,3%
TOTALE		50.396	38.331	-23,9%	55.408.920.023	36.783.105.554	-33,6%

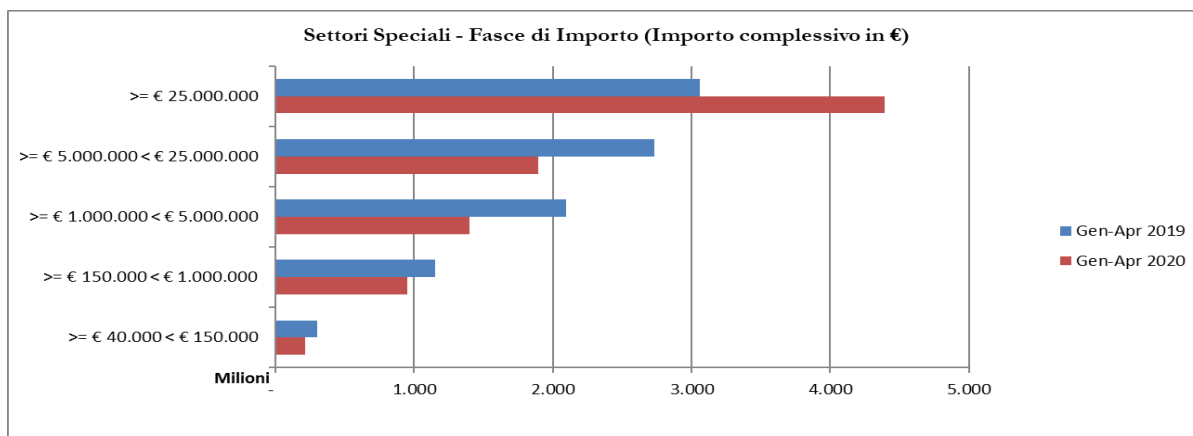
Fonte: ANAC

Grafico 3.1.13



Fonte: ANAC

Grafico 3.1.14



Fonte: ANAC

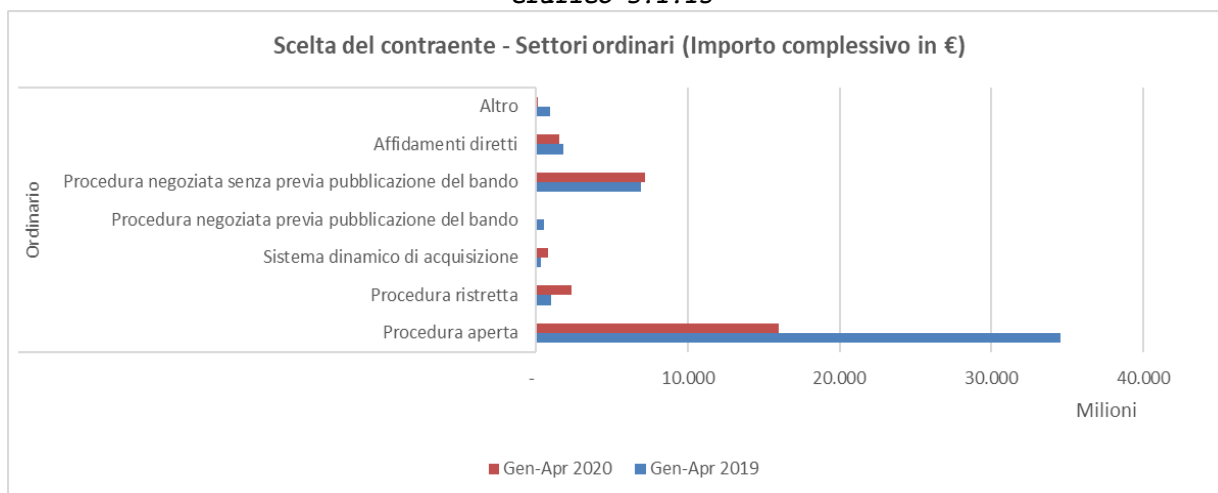
Nella tabella 3.1.12 e nei due grafici 3.1.15 e 3.1.16 è rappresentato il confronto, nel periodo in esame, degli appalti in merito alle scelte del contraente utilizzate dalle SA. Si evidenzia, a livello di importo, un netto calo degli appalti nel settore ordinario esperiti con procedura aperta (-53,7%), a favore della modalità a procedura ristretta o al sistema dinamico di acquisizione che fanno registrare un aumento rispettivamente del +134,4% e del +141,7%. Per le restanti modalità di scelta del contraente - ad eccezione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando nei settori speciali, per cui si registra a livello di importo un significativo +44,9% - sia in termini di numerosità che importi si registra una contrazione.

Tabella 3.1.12

SETTORE	MODALITA' DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO IN €		
		GEN - APR 2019	GEN - APR 2020	Δ	GEN - APR 2019 (VALORE IN €)	GEN - APR 2020 (VALORE IN €)	Δ
Ordinario	Procedura aperta	10.678	8.211	-23,1%	34.530.284.321	15.975.500.310	-53,7%
	Procedura ristretta	539	478	-11,3%	1.004.387.430	2.353.790.920	+134,4%
	Sistema dinamico di acquisizione	570	677	+18,8%	315.661.043	762.988.901	+141,7%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.163	141	-93,5%	514.678.100	39.370.445	-92,4%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	16.565	17.733	+7,1%	6.942.214.974	7.161.063.925	+3,2%
	Affidamenti diretti	11.849	5.005	-57,8%	1.803.716.141	1.542.207.902	-14,5%
	Altro	77	52	-32,5%	952.761.174	92.638.090	-90,3%
Speciale	Procedura aperta	974	1.032	+6,0%	2.347.348.876	2.445.982.377	+4,2%
	Procedura ristretta	177	98	-44,6%	479.212.838	354.917.886	-25,9%
	Sistema dinamico di acquisizione	5	7	+40,0%	1.268.169	4.663.336	+267,7%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	766	473	-38,3%	2.570.050.267	2.114.951.420	-17,7%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.675	3.730	+39,4%	2.536.449.891	3.674.776.310	+44,9%
	Affidamenti diretti	1.040	691	-33,6%	454.789.021	259.035.732	-43,0%
	Altro	2.318	3	-99,9%	956.097.778	1.218.000	-99,9%
TOTALE	50.396	38.331	-23,9%	55.408.920.023	36.783.105.554	-33,6%	

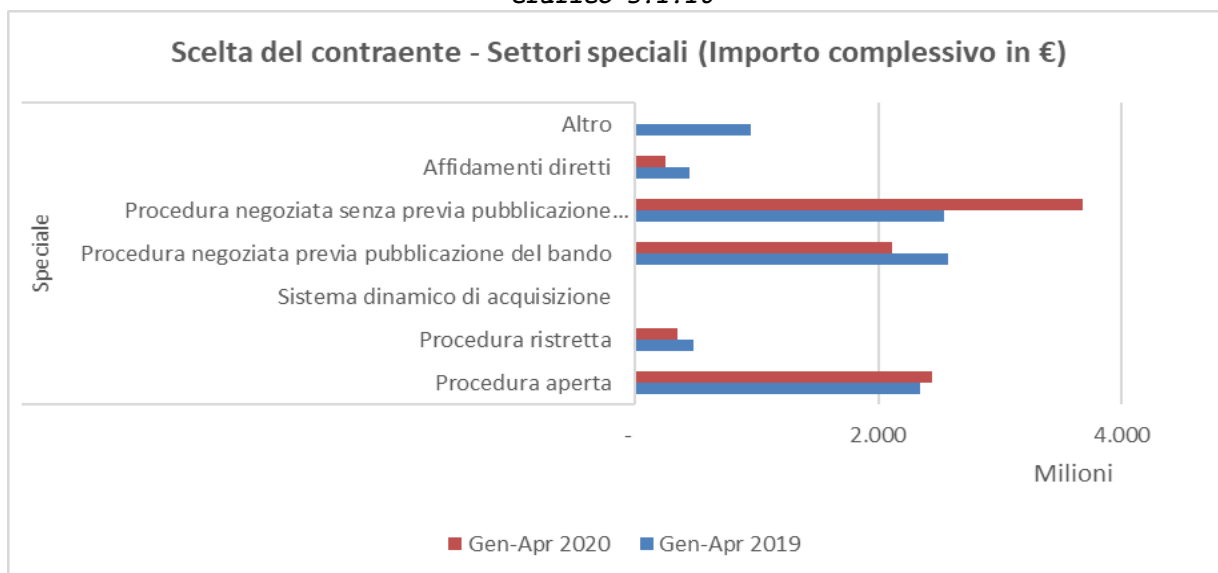
Fonte: ANAC

Grafico 3.1.15



Fonte: ANAC

Grafico 3.1.16



Fonte: ANAC

Nella tabella 3.1.13 e nei grafici 3.1.17 e 3.1.18 è rappresentato il confronto, nel periodo in esame, degli appalti in base alla macro tipologia di stazione appaltante, così come definita nell'ambito della classificazione utilizzata dall'Autorità anche nella redazione dei rapporti quadrimestrali.

Nella tabella si registra, sia a livello di numerosità che di importo, per quasi tutte le tipologie di stazione appaltanti - ad eccezione del settore edilizia residenziale/immobiliare - una contrazione degli appalti nel periodo esaminato.

Tabella 3.1.13

TIPOLOGIA SA	2019				2020				VAR. CIG 2020/2019	VAR. IMPORTO 2020/2019
	N. CIG	% CIG	IMPORTO IN €	% IMPORTO	N. CIG	% CIG	IMPORTO IN €	% IMPORTO		
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	2.519	5,0%	7.627.717.636	13,7%	2.187	5,7%	7.374.340.716	20,0%	-13,2%	-3,3%
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	482	1,0%	254.892.561	0,5%	359	0,9%	413.488.631	1,1%	-25,5%	62,2%
Settore Enti Locali e Altro	13.803	27,4%	5.690.534.638	10,3%	9.904	25,8%	5.552.129.774	15,1%	-28,2%	-2,4%
Settore Istruzione e Formazione professionale	1.193	2,4%	593.979.760	1,1%	720	1,9%	275.372.684	0,7%	-39,6%	-53,6%
Settore Organi Centrali	2.799	5,6%	3.914.803.540	7,1%	2.411	6,3%	1.743.249.672	4,7%	-13,9%	-55,5%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	214	0,4%	225.535.360	0,4%	141	0,4%	59.958.696	0,2%	-34,1%	-73,4%
Settore Regolazione del Mercato	658	1,3%	472.966.469	0,9%	441	1,2%	302.512.957	0,8%	-33,0%	-36,0%
Settore Sanità	12.254	24,3%	19.926.027.492	36,0%	10.230	26,7%	5.022.947.254	13,7%	-16,5%	-74,8%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	367	0,7%	150.192.319	0,3%	310	0,8%	93.813.816	0,3%	-15,5%	-37,5%
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	1.094	2,2%	432.503.143	0,8%	846	2,2%	294.222.521	0,8%	-22,7%	-32,0%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	13.565	26,9%	15.095.512.807	27,2%	9.590	25,0%	14.066.141.773	38,2%	-29,3%	-6,8%
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	63	0,1%	21.465.416	0,0%	73	0,2%	31.625.504	0,1%	15,9%	47,3%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	598	1,2%	263.383.526	0,4%	568	1,5%	285.195.024	0,8%	-5,0%	8,3%
#Non classificato#	787	1,5%	739.405.357	1,3%	551	1,4%	1.268.106.530	3,5%	-30,0%	71,5%
TOTALE COMPLESSIVO	50.396	100,0%	55.408.920.023	100,0%	38.331	100,0%	36.783.105.554	100,0%	-23,9%	-33,6%

Fonte: ANAC

Grafico 3.1.17

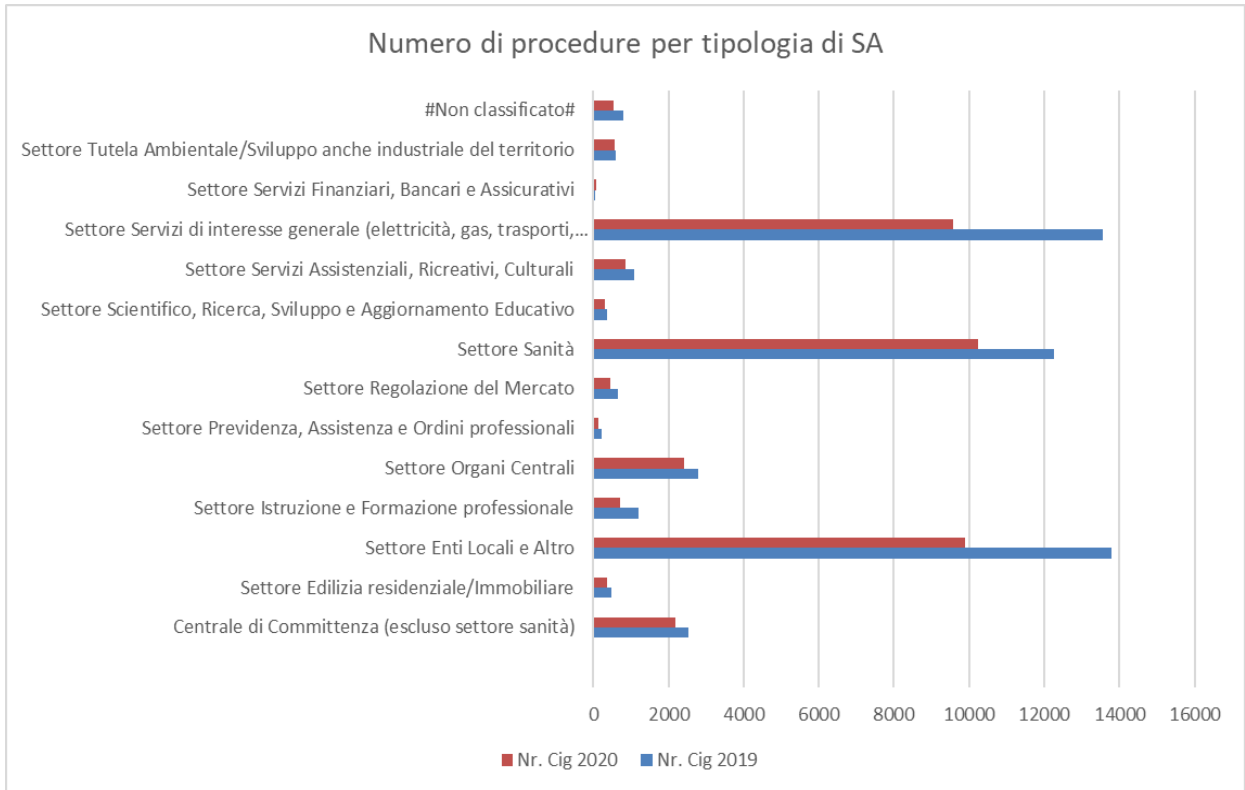
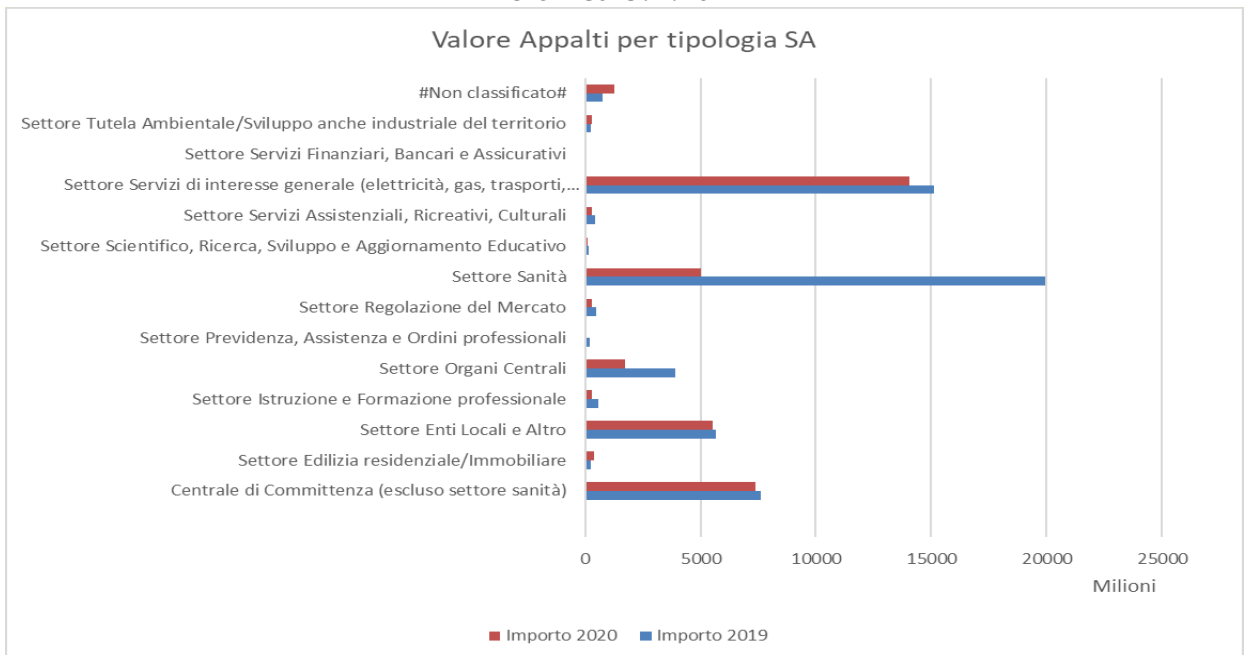


Grafico 3.1.18



3.1.7 Analisi comparata per localizzazione appalti

La tabella 3.1.14 riporta il numero di procedure e il valore, distribuito in base alla localizzazione degli appalti, per il primo quadrimestre 2019 ed il primo quadrimestre 2020.

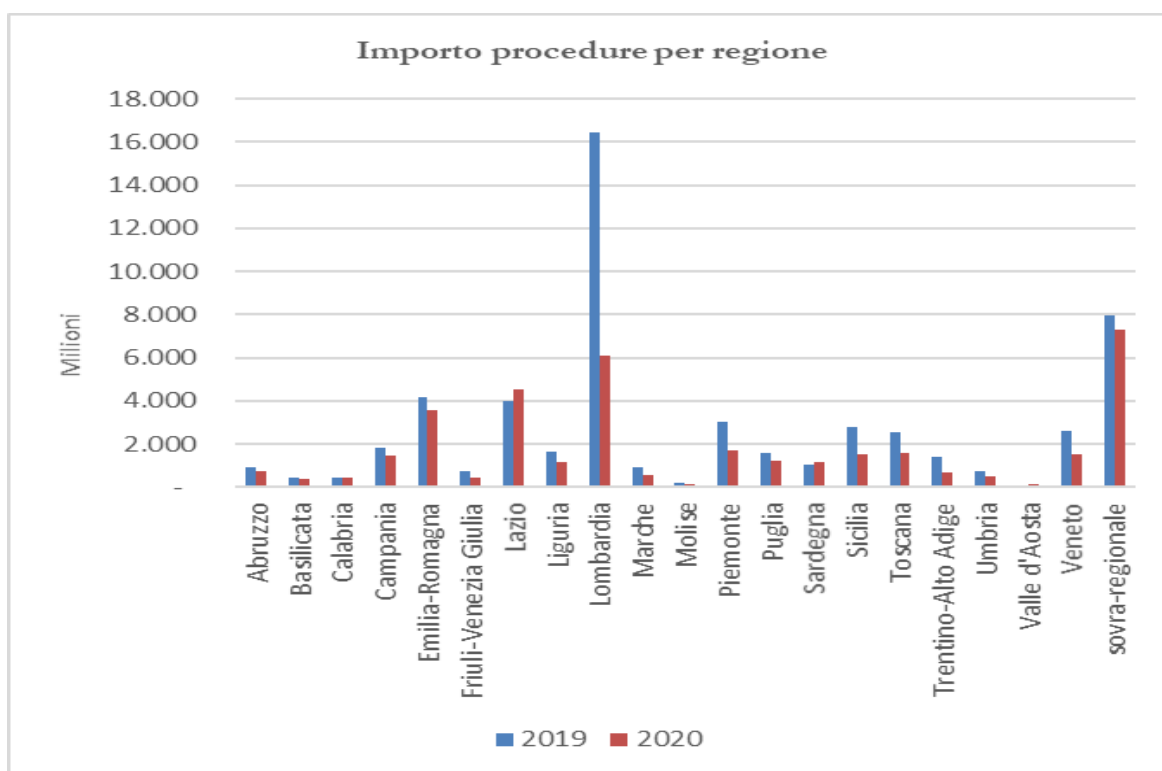
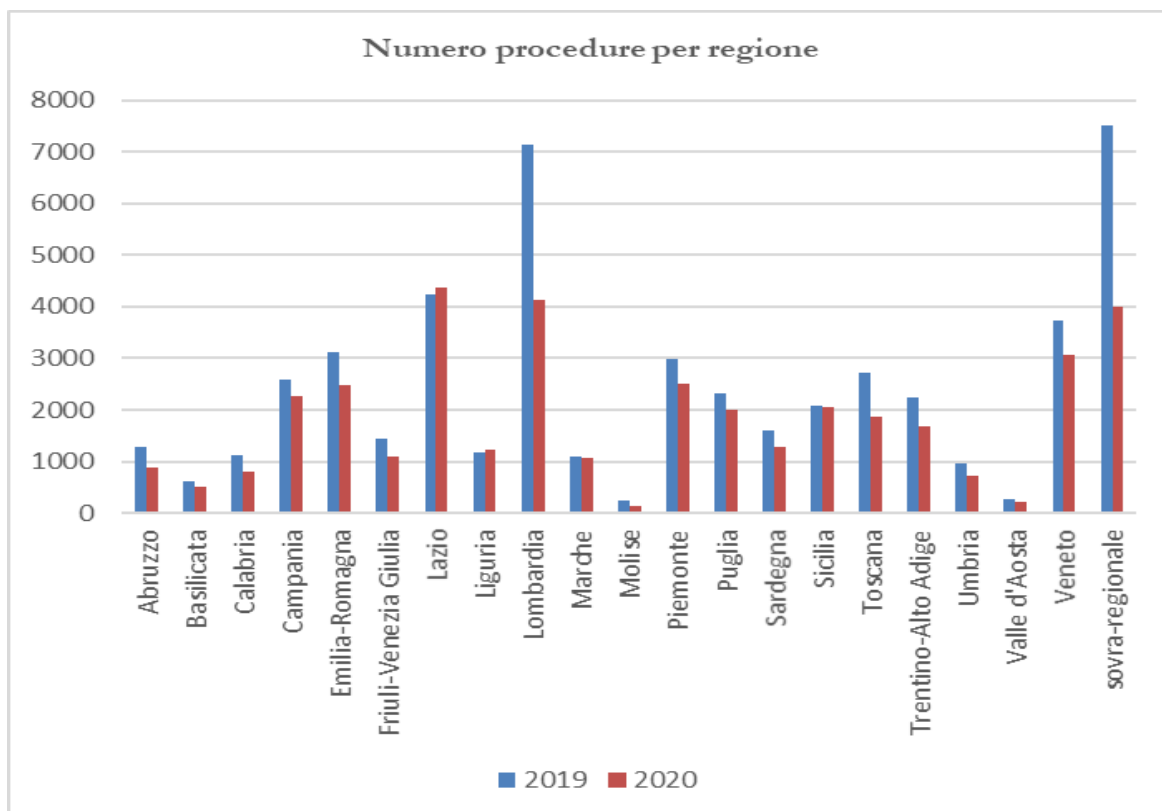
Con riferimento al numero di procedure, la variazione tendenziale, in termini percentuali (grafico 3.1.21) è negativa per tutte le regioni ad eccezione della Liguria (+5,6%) e del Lazio (+3,3%): la diminuzione più elevata si osserva per gli appalti sovra-regionali (-46,7%), per il Molise (-44,9%), per la Lombardia (-42%) e per la Toscana (-32%). Con riferimento agli importi, spicca il dato negativo della Lombardia (-62,8%) ma, come sarà illustrato di seguito, è dovuto anche all'incidenza di alcune gare di importo molto elevato espletate nel 2019. In aumento: Valle d'Aosta (+59,1), per cui pesano un appalto pluriennale del servizio di igiene urbana e rifiuti ed alcune gare del settore servizi di interesse generale; Sardegna (13,6%), anch'essa per l'incidenza di una gara relativa al settore Servizi di interesse generale e Lazio (13,8%), unica, tra le tre, per la quale si è osservata anche un lieve aumento del numero delle procedure.

Tabella 3.1.14 - Numero di procedure e valore complessivo per localizzazione dell'appalto. Variazione gennaio-aprile 2019/ gennaio-aprile 2020

Regioni	Totale CIG Perfezionati			Importo complessivo		
	Gen-Apr 2019	Gen-Apr 2020	Δ%	Gen-Apr 2019	Gen-Apr 2020	Δ %
Abruzzo	1.271	890	-30,0%	923.797.553	727.263.514	-21,3%
Basilicata	602	508	-15,6%	419.045.335	360.463.976	-14,0%
Calabria	1.110	808	-27,2%	451.524.465	454.557.758	0,7%
Campania	2.582	2.262	-12,4%	1.801.339.924	1.492.725.183	-17,1%
Emilia-Romagna	3.104	2.480	-20,1%	4.147.688.675	3.559.147.587	-14,2%
Friuli-Venezia Giulia	1.438	1.093	-24,0%	714.207.764	435.892.038	-39,0%
Lazio	4.232	4.370	3,3%	3.972.524.014	4.522.697.019	13,8%
Liguria	1.164	1.229	5,6%	1.670.476.703	1.136.093.444	-32,0%
Lombardia	7.135	4.136	-42,0%	16.442.630.278	6.120.763.693	-62,8%
Marche	1.088	1.063	-2,3%	900.701.672	542.517.354	-39,8%
Molise	236	130	-44,9%	230.462.251	114.923.243	-50,1%
Piemonte	2.993	2.500	-16,5%	3.010.375.154	1.717.133.766	-43,0%
Puglia	2.314	2.003	-13,4%	1.591.374.014	1.226.700.756	-22,9%
Sardegna	1.608	1.283	-20,2%	1.019.714.432	1.158.634.720	13,6%
Sicilia	2.086	2.055	-1,5%	2.796.297.792	1.525.032.143	-45,5%
Toscana	2.728	1.855	-32,0%	2.526.264.330	1.599.801.753	-36,7%
Trentino-Alto Adige	2.229	1.680	-24,6%	1.378.918.553	673.895.518	-51,1%
Umbria	965	716	-25,8%	771.289.477	476.956.809	-38,2%
Valle d'Aosta	272	213	-21,7%	78.639.057	125.088.554	59,1%
Veneto	3.736	3.057	-18,2%	2.593.285.047	1.498.362.804	-42,2%
sovra-regionale	7.503	4.000	-46,7%	7.968.363.534	7.314.453.920	-8,2%
Totale	50.396	38.331	-23,9%	55.408.920.023	36.783.105.554	-33,6%

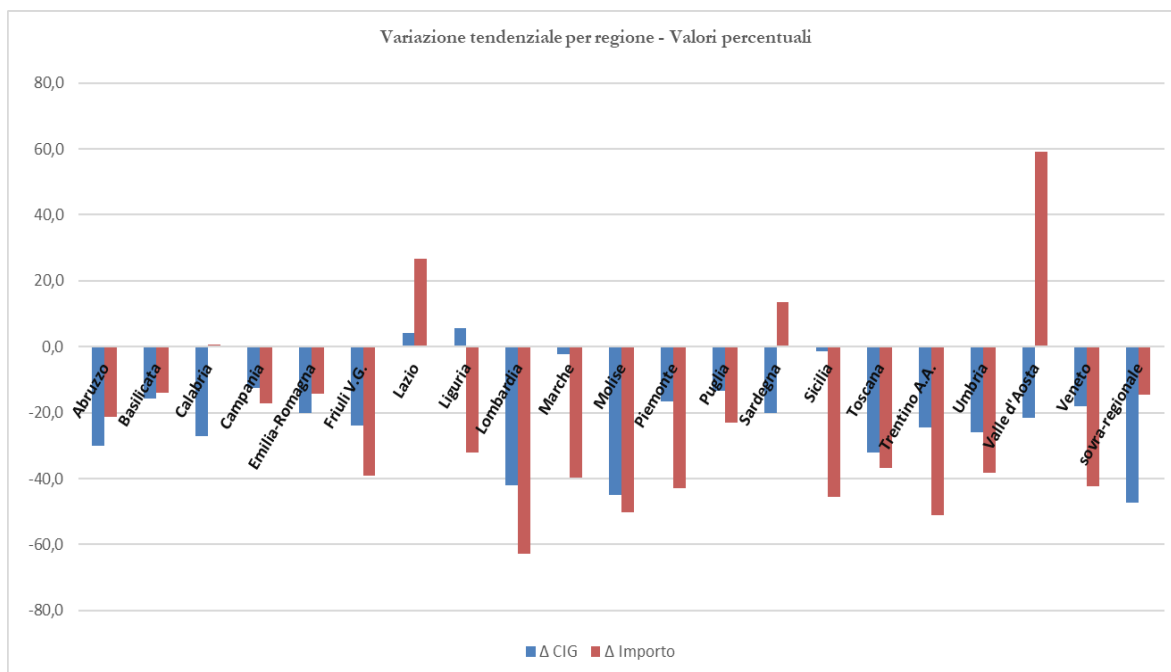
Fonte: ANAC

Grafici 3.1.19 - 3.1.20 Numero di procedure e valore complessivo per localizzazione dell'appalto- Confronto gennaio-aprile 2019/gennaio-aprile 2020



Fonte ANAC

Grafico 3.1.21 - *Variazione tendenziale per localizzazione dell'appalto*



Fonte: ANAC

3.1.8 Variazione tendenziale mensile del numero procedure per regione

Infine, le tabelle seguenti forniscono un dettaglio dell'analisi della variazione tendenziale del numero di procedure e valore, per mese e per localizzazione degli appalti.

La maggior parte delle regioni vede un trend negativo del numero di procedure osservate nel 2020 per mese rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

A livello di importo si osserva invece una maggiore eterogeneità. Per alcune regioni, infatti, la flessione è più attenuata o non si registra. Emerge il caso della Lombardia, per la quale si registra un tasso negativo pari al 93% soltanto per il mese di febbraio, dovuto però principalmente ad alcune gare di forniture nel settore sanitario, di importo molto elevato, espletate nel mese di febbraio del 2019; mentre si registra una variazione pari a +78% nel mese di marzo e mantiene un valore positivo anche nel mese di aprile (+6,5%), sebbene in diminuzione.

Tabella 3.1.15 - *Variazione tendenziale del numero di procedure per localizzazione dell'appalto. Gennaio-aprile 2020*

Regione	gen-20/gen-19 Δ(%)	feb-20/feb-19 Δ(%)	mar-20/mar-19 Δ(%)	apr-20/apr-19 Δ(%)	Δ tendenziale CIG
Abruzzo	-6,1	-45,4	-15,6	-59,1	
Basilicata	-36,0	-26,0	64,2	-63,8	
Calabria	32,7	-8,6	-43,1	-65,8	
Campania	9,3	1,6	-0,6	-50,0	
Emilia-Romagna	-3,2	8,4	-16,4	-59,0	
Friuli-Venezia Giulia	33,2	2,7	-2,6	-72,7	
Lazio	34,9	8,9	-14,5	-9,8	
Liguria	39,5	11,3	-13,9	-5,9	
Lombardia	-12,5	-52,8	-32,3	-58,1	
Marche	91,6	17,1	-30,1	-59,3	
Molise	5,4	-50,0	-26,9	-79,7	
Piemonte	36,2	8,6	-22,7	-61,4	
Puglia	15,4	8,5	-25,7	-41,6	
Sardegna	17,8	-0,5	-25,8	-57,2	
Sicilia	0,8	61,7	-14,2	-49,8	
Toscana	10,0	-20,9	-38,1	-67,7	
Trentino-Alto Adige	-16,3	15,1	-18,6	-61,3	
Umbria	9,3	-25,5	-21,1	-60,4	
Valle d'Aosta	12,2	-15,8	-25,0	-52,5	
Veneto	0,8	3,6	-17,6	-51,8	
sovra-regionale	-24,5	-64,9	-23,7	-53,1	
Totale	5,6	-22,3	-20,5	-52,5	

Fonte: ANAC

Tabella 3.1.16 - Variazione tendenziale del valore degli appalti per localizzazione. Gennaio-aprile 2020

Regione	gen-20/gen-19 Δ(%)	feb-20/feb-19 Δ(%)	mar-20/mar-19 Δ(%)	apr-20/apr-19 Δ(%)	Δ tendenziale importo
Abruzzo	-34,2	7,7	-11,3	-31,6	
Basilicata	-74,8	102,8	34,4	-72,2	
Calabria	80,2	-30,9	-3,2	20,2	
Campania	44,2	6,8	-50,4	-21,6	
Emilia-Romagna	32,8	481,3	-76,9	-74,1	
Friuli-Venezia Giulia	39,9	-4,6	2,3	-84,4	
Lazio	-27,0	22,9	37,2	29,7	
Liguria	8,5	-11,4	-41,2	-42,4	
Lombardia	65,8	-93,3	78,0	6,5	
Marche	30,7	-12,3	-34,0	-85,0	
Molise	-92,8	-58,2	-5,1	22,0	
Piemonte	63,5	-69,9	-34,0	-67,9	
Puglia	46,2	-46,2	-43,2	-4,4	
Sardegna	17,5	244,8	-47,4	-66,9	
Sicilia	-68,1	-10,9	-51,4	16,7	
Toscana	-20,2	5,2	-28,6	-73,3	
Trentino-Alto Adige	-47,0	-21,0	-52,7	-75,3	
Umbria	29,5	-31,8	-55,1	-83,1	
Valle d'Aosta	-11,6	140,4	-15,4	155,7	
Veneto	-39,4	-55,4	-19,1	-55,4	
sovra-regionale	-46,1	28,7	-25,0	30,4	
Totale	-16,5	-46,7	-23,2	-34,4	

Fonte: ANAC

3.1.9 Lotti non perfezionati

Una delle specificità che caratterizza l'analisi condotta sugli appalti pubblici nel 1° quadrimestre 2020 è la numerosità dei CIG non perfezionati: si tratta di procedure di gara per le quali la stazione appaltante ha acquisito il CIG ma non ha ancora comunicato la data di pubblicazione del bando, della lettera di invito in caso di procedura negoziata, o comunque la data della manifestazione della volontà di procedere all'affidamento dell'appalto. In assenza di perfezionamento, la gara non è considerata valida.

La tabella e il grafico seguenti rappresentano, per i lotti non perfezionati di importo maggiore o uguale a € 40.000, l'andamento mensile del numero di procedure e del valore degli appalti nel primo quadrimestre 2020. In questa specifica analisi sono state prese in considerazione tutte le tipologie di procedure⁴.

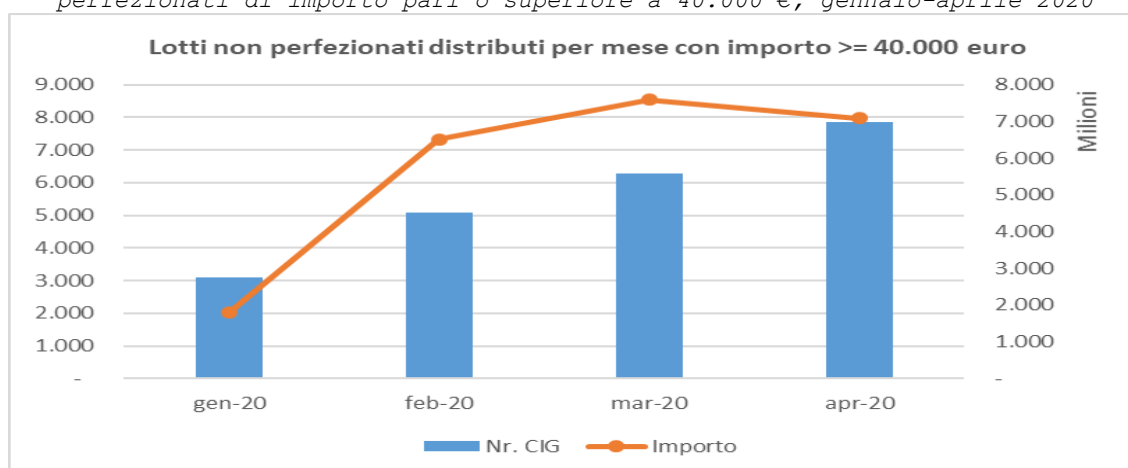
Come era ipotizzabile, il numero di lotti non perfezionati è più alto nei mesi più recenti, anche in virtù dell'estensione a 150 giorni del termine per il perfezionamento.

Tabella 3.1.17 - andamento mensile del numero e del valore degli appalti non perfezionati di importo pari o superiore a 40.000 €, gennaio-aprile 2020

MESE	N. PROCEDURE	VALORE IN €
Gennaio 2020	3.100	1.791.647.235
Febbraio 2020	5.076	6.517.410.063
Marzo 2020	6.283	7.591.177.760
Aprile 2020	7.853	7.086.754.778
TOTALE	22.312	22.986.989.836

Fonte ANAC

Grafico 3.1.22 - andamento mensile del numero e del valore degli appalti non perfezionati di importo pari o superiore a 40.000 €, gennaio-aprile 2020



Fonte ANAC

La tabella e il grafico seguenti rappresentano, per i lotti non perfezionati, l'andamento del numero di procedure e il valore degli

⁴ Senza quindi applicare i criteri di esclusione indicati nel paragrafo 8.2.1 della relazione relativa all'attività svolta ne 12019

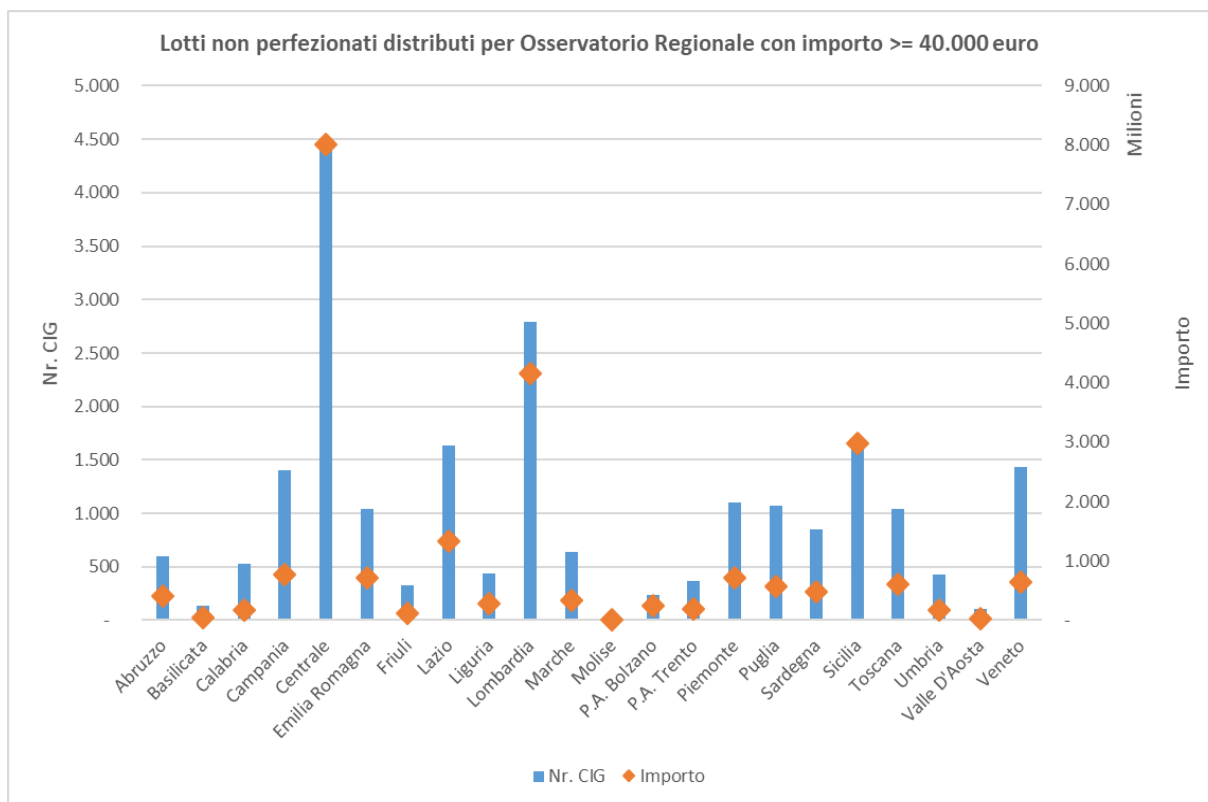
appalti di importo maggiore o uguale a € 40.000 nel primo quadrimestre 2020 distribuiti per osservatorio regionale. Si evidenzia che il maggior numero di lotti non perfezionati nel quadrimestre in esame ha riguardato la Sezione Centrale (circa 4.500 CIG per importo di oltre 8 milioni di euro), seguita dalla regione Lombardia (circa 2.800 CIG per un importo di oltre 4 milioni di euro) e dalla regione Sicilia (circa 1.650 CIG per un importo di quasi 3 milioni di euro).

Tabella 3.1.18 - distribuzione delle procedure non perfezionate per Sezione regionale dell'Osservatorio

OSSERVATORIO REGIONALE	N. CIG	IMPORTO	% CIG	% IMPORTO
Abruzzo	600	400.919.030	2,7%	1,7%
Basilicata	136	39.014.993	0,6%	0,2%
Calabria	525	168.236.501	2,4%	0,7%
Campania	1.403	768.875.710	6,3%	3,3%
Sezione Centrale	4.428	8.005.403.524	19,8%	34,8%
Emilia Romagna	1.042	718.546.698	4,7%	3,1%
Friuli	326	124.526.193	1,5%	0,5%
Lazio	1.639	1.337.508.782	7,3%	5,8%
Liguria	437	289.207.277	2,0%	1,3%
Lombardia	2.795	4.158.712.390	12,5%	18,1%
Marche	634	337.470.155	2,8%	1,5%
Molise	46	14.555.063	0,2%	0,1%
P.A. Bolzano	240	250.274.112	1,1%	1,1%
P.A. Trento	368	182.194.604	1,6%	0,8%
Piemonte	1.103	714.467.021	4,9%	3,1%
Puglia	1.076	569.642.433	4,8%	2,5%
Sardegna	845	481.480.194	3,8%	2,1%
Sicilia	1.652	2.977.489.390	7,4%	13,0%
Toscana	1.045	610.473.214	4,7%	2,7%
Umbria	431	167.399.753	1,9%	0,7%
Valle D'Aosta	103	26.825.713	0,5%	0,1%
Veneto	1.438	643.767.086	6,4%	2,8%
TOTALE COMPLESSIVO	22.312	22.986.989.836	100,0%	100,0%

Fonte ANAC

Grafico 3.1.23 - distribuzione delle procedure non perfezionate per Sezione regionale dell'Osservatorio



Fonte ANAC

La tabella e il grafico seguenti rappresentano, per i lotti non perfezionati, l'andamento del numero di procedure e il valore degli appalti di importo maggiore o uguale a € 40.000 nel primo quadrimestre 2020 distribuiti per tipologia di stazione appaltante. Il maggior numero di lotti non perfezionati nel quadrimestre in esame ha riguardato *in primis* il settore Sanità (circa 8.000 CIG per un importo di oltre 6,5 milioni di euro), e gli enti locali (circa 6.600 CIG per un importo di oltre 5,6 milioni di euro), tra i soggetti in prima linea nel fronteggiare l'emergenza e nell'attuazione delle misure di contenimento e di sostegno alla popolazione.

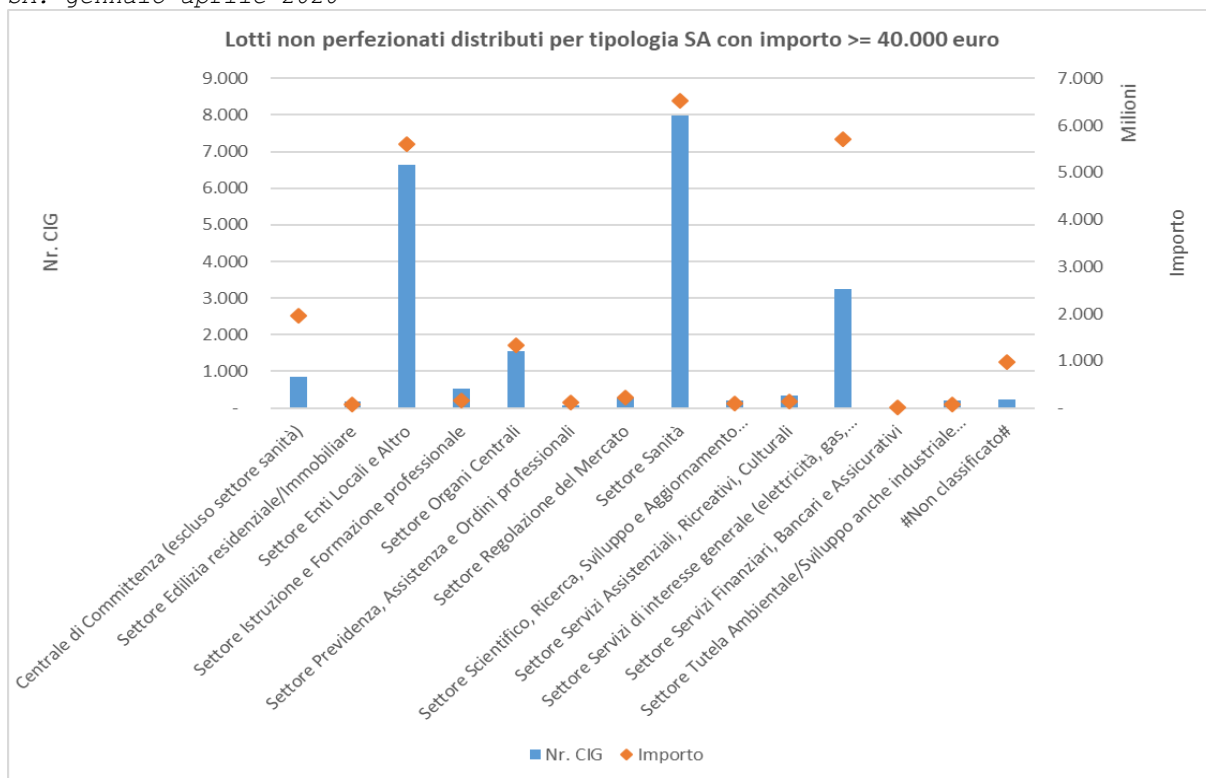
Tabella 3.1.19 - Distribuzione dei lotti non perfezionati per macro-tipologia di SA. gennaio-aprile 2020

TIPOLOGIA DELLA SA	N. CIG	IMPORTO	% CIG	% IMPORTO
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	856	1.966.287.448	3,8%	8,6%
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	165	72.686.920	0,7%	0,3%
Settore Enti Locali e Altro	6.629	5.603.041.736	29,8%	24,4%
Settore Istruzione e Formazione professionale	519	154.043.129	2,3%	0,7%
Settore Organi Centrali	1.559	1.334.154.139	7,0%	5,8%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	69	115.648.406	0,3%	0,5%
Settore Regolazione del Mercato	288	218.422.199	1,3%	1,0%
Settore Sanità	7.974	6.532.640.854	35,7%	28,4%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	192	91.752.060	0,9%	0,4%
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	345	132.454.078	1,5%	0,6%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni,	3.249	5.700.538.680	14,6%	24,8%

TIPOLOGIA DELLA SA	N. CIG	IMPORTO	% CIG	% IMPORTO
servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)				
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	24	8.392.915	0,1%	0,0%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	213	76.154.823	1,0%	0,3%
#Non classificato#	230	980.772.447	1,0%	4,2%
TOTALE COMPLESSIVO	22.312	22.986.989.834	100,0%	100,0%

Fonte ANAC

Grafico 3.1.24 - Distribuzione dei lotti non perfezionati per macro-tipologia di SA. gennaio-aprile 2020



Fonte ANAC

Si è già sottolineato il carattere fluido dei dati relativi ai CIG non perfezionati, in quanto rilevati nell'arco di tempo che le stazioni appaltanti hanno a disposizione per il loro perfezionamento e, quindi, per trasformarli in procedure di gara valide a tutti gli effetti. Volendo ipotizzare il trend che il processo di perfezionamento potrebbe seguire nei prossimi mesi, può essere d'aiuto il dato relativo alla percentuale di CIG che, nei due anni precedenti, non sono stati perfezionati: questo tasso si aggira intorno al 10%. Se tale circostanza fosse confermata, vi sarebbe un incremento del numero di procedure perfezionate di circa 20.000 CIG, raggiungendo quindi i livelli del corrispondente quadrimestre 2019, e per estensione un aumento nell'importo a base d'asta stimabile in 2 miliardi di euro. Si tratta di un esercizio teorico, in quanto il contesto emergenziale che ha caratterizzato i primi 4 mesi del 2020 potrebbe ripercuotersi sull'andamento del mercato nei mesi successivi: a maggior ragione, sarà importante osservare l'evolversi del fenomeno man mano che le attività di stazioni appaltanti, operatori economici e, più in generale, della nazione si riavvicineranno alla normalità.

3.2 Analisi degli appalti correlati all'emergenza COVID-19 nel 1° quadrimestre 2020

L'analisi degli appalti riconducibili all'emergenza epidemiologia Covid-19 è stata condotta lungo due direttive:

- un'analisi complessiva della spesa, rilevata mediante i dati relativi alle procedure (identificate da un CIG o da uno smart-CIG), riferiti al periodo gennaio-aprile 2020;
- un'analisi più approfondita sulle procedure (solo CIG⁵) di importo pari o superiore ai 40.000 euro, per i quali l'Autorità rileva un set di informazioni più dettagliate.

Va precisato che, al momento delle presenti analisi, i sistemi di rilevazione dell'Autorità non consentono la raccolta in modo strutturato dell'informazione relativa all'ambito dell'emergenza e, pertanto, si è reso necessario procedere mediante un'analisi testuale dell'oggetto dei CIG e degli smart-CIG acquisiti a partire dalla data del 21 gennaio 2020, data del primo report sul Coronavirus pubblicato dall'OMS⁶ e del primo comunicato in materia da parte del Ministero della Salute⁷.

L'analisi testuale ha riguardato, oltre che parole chiave relative all'epidemia da coronavirus (comprendendo tutti i vari termini utilizzati per la sua definizione), anche quei dispositivi sanitari e di protezione individuale ritenuti più rilevanti nella gestione dell'emergenza, quali ventilatori polmonari, tamponi nasali e faringei, mascherine, guanti, tute protettive, gel igienizzanti. Con riferimento a tali dispositivi, al fine di limitare il rischio di includere procedure relative alla gestione corrente e non necessariamente legate alla situazione emergenziale, si è proceduto, laddove possibile e in particolar modo per gli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 euro, a verifiche puntuali. Per le procedure di importo inferiore ai 40.000 euro o sottoposte soltanto agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari (individuate quindi da uno smart-CIG), oltre a restringere l'osservazione al periodo febbraio-aprile di piena emergenza, si è aggiunto, in particolare per i dispositivi di protezione individuale (escluse mascherine), un maggiore livello di dettaglio, quale ad esempio, il carattere d'urgenza delle procedure d'acquisto o le specifiche tecniche dei dispositivi. Infine, sono stati compresi nell'analisi anche gli appalti o acquisti effettuati per consentire lo svolgimento dello *smart-working*, rappresentando essa una delle principali misure attuate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19.

Tuttavia, la mancanza di un'informazione specifica capace di identificare univocamente gli appalti correlati all'emergenza, e la conseguente necessità di basare le elaborazioni su una variabile testuale, oltre che su delle ipotesi finalizzate a circoscrivere il perimetro di analisi, rappresentano i limiti principali di questo

⁵ L'analisi relativa ai CIG è svolta utilizzando gli stessi parametri descritti nelle note metodologiche riportate nel paragrafo 8.2.1 della Relazione relativa al 2019.

⁶ Novel Coronavirus (2019 nCoV) - Situation report - 1, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> .

⁷ Comunicato del Ministero della Salute n.15 del 21 gennaio 2020:

<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioComunicatiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&area=nuovocoronavirus&comunicati.page=11>.

studio che, quindi, potrebbe non considerare alcuni appalti comunque afferenti al COVID-19, sebbene non esattamente identificabili come tali dall'oggetto.

Come già illustrato nel paragrafo 3.1, le analisi seguenti si basano su dati ancora poco consolidati, a causa del ridotto lasso di tempo trascorso dalla prima comunicazione ai sistemi ANAC dei dati delle procedure e, di conseguenza, al mancato perfezionamento di una parte di esse⁸.

Considerando soltanto le gare per le quali, in fase di acquisizione CIG, sia stato riportato nell'oggetto l'esplicito riferimento all'emergenza epidemiologica da coronavirus (tralasciando, pertanto, le gare sui dispositivi), alla data del 30 aprile 2020 risultano circa 2.000 CIG non perfezionati per un valore complessivo pari a circa 1,5 milioni di euro.

In definitiva, i dati presentati riflettono una situazione provvisoria e *in itinere*, la cui evoluzione dipenderà fortemente dalle tempistiche e modalità con cui avverrà il ritorno alla normalità.

3.2.1 Analisi complessiva della spesa

La spesa complessiva, individuata sulla base delle ipotesi sopra illustrate, ammonta, per il periodo gennaio-aprile 2020, a 3 miliardi di euro, derivante per l'88,6% da procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro (CIG) e per l'11,4% da procedure di importo inferiore ai 40.000 euro o sottoposte soltanto agli obblighi di tracciabilità (smart-CIG). Il numero totale di procedure di affidamento o acquisto ammonta a oltre 61.600, rappresentato per il 96,7% da smart-CIG e per il 3,3% da CIG.

L'analisi per tipologia di contratto, sintetizzata dalla tabella 3.2.1 mostra che l'82% delle procedure riguarda acquisti di forniture che rappresentano anche il 95% del valore complessivo.

Tabella 3.2.1 - Numero di procedure (CIG e smart-CIG) relative all'emergenza Covid e valore complessivo

TIPOLOGIA DI CONTRATTO		NUMERO	% NUMERO	IMPORTO (VALORE IN €)	% IMPORTO
CIG	Forniture	1.837	3,0%	2.607.611.624	85,7%
	Lavori	45	0,1%	18.525.337	0,6%
	Servizi	169	0,2%	70.116.093	2,3%
	Totale CIG	2.051	3,3%	2.696.253.053	88,6%
Smart-CIG	Forniture	48.766	79,1%	286.634.255	9,4%
	Lavori	907	1,5%	7.863.074	0,3%
	Servizi	9.913	16,1%	52.204.397	1,7%
	Totale smart-CIG	59.586	96,7%	346.701.726	11,4%
TOTALE		61.637	100,0%	3.042.954.779	100,0%

Fonte ANAC

⁸ Del resto, il pesante impatto della pandemia sull'operatività delle stazioni appaltanti è testimoniato anche dal fatto che una percentuale significativa di CIG non sono stati ancora perfezionati.

La tabella 3.2.2, relativa alla distribuzione per sezione regionale dell'Osservatorio, evidenzia che il 25% delle procedure, corrispondente al 39% del valore complessivo, è stato svolto da amministrazioni centrali o da stazioni appaltanti che svolgono attività di rilevanza nazionale o sovraregionale (sezione centrale dell'Osservatorio). Il 12,3% delle procedure, corrispondente all'11,7% del valore complessivo, è rappresentato da stazioni appaltanti di competenza della sezione regionale Lombardia. Per valore delle procedure, seguono Toscana, con l'8,5%, Piemonte, con il 7%, Campania, con il 6,7% e Veneto, con il 5,6%.

Tabella 3.2.2 - Distribuzione delle procedure ed importo per Sezione regionale dell'Osservatorio

OSSERVATORIO REGIONALE	PROCEDURE	% PROCEDURE	IMPORTO COMPLESSIVO (IN €)	% IMPORTO
Sezione Regionale Abruzzo	1.407	2,3%	40.675.618	1,3%
Sezione Regionale Basilicata	633	1,0%	7.190.761	0,2%
Sezione Provinciale Bolzano	871	1,4%	21.509.902	0,7%
Sezione Regionale Calabria	1.026	1,7%	7.380.574	0,2%
Sezione Regionale Campania	3.660	5,9%	203.779.069	6,7%
Sezione Regionale Emilia	3.239	5,3%	96.819.694	3,2%
Sezione Regionale Friuli	982	1,6%	8.114.120	0,3%
Sezione Regionale Lazio	2.436	4,0%	57.903.237	1,9%
Sezione Regionale Liguria	1.686	2,7%	107.662.674	3,5%
Sezione Regionale Lombardia	7.581	12,3%	356.567.668	11,7%
Sezione Regionale Marche	1.786	2,9%	20.397.725	0,7%
Sezione Regionale Molise	334	0,5%	1.178.072	0,1%
Sezione Regionale Piemonte	4.197	6,8%	211.361.023	7,0%
Sezione Regionale Puglia	2.098	3,4%	82.112.401	2,7%
Sezione Regionale Sardegna	1.647	2,7%	48.257.903	1,6%
Sezione Regionale Sicilia	2.429	3,9%	45.456.090	1,5%
Sezione Regionale Toscana	2.667	4,3%	257.195.725	8,5%
Sezione Provinciale Trento	1.017	1,6%	25.296.032	0,8%
Sezione Regionale Umbria	712	1,2%	5.227.364	0,2%
Sezione Regionale Valle d'Aosta	313	0,5%	2.922.050	0,1%
Sezione Regionale Veneto	3.865	6,3%	170.398.639	5,6%
Sezione Centrale	15.564	25,3%	1.188.169.429	39,0%
n.c.	1.487	2,4%	77.379.011	2,5%
TOTALE	61.637	100,0%	3.042.954.779	100,0%

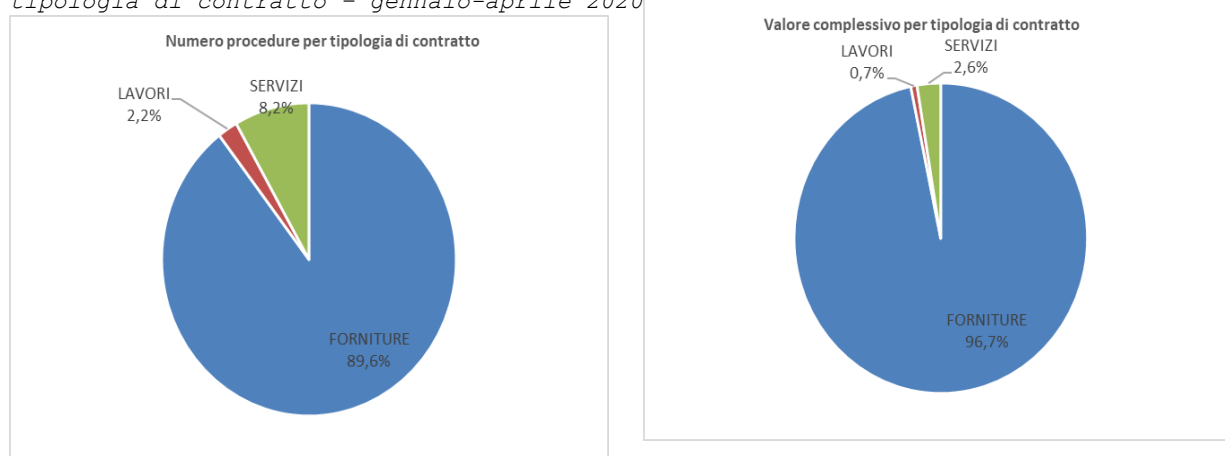
Fonte: ANAC

3.2.2 Analisi sugli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 euro

Viene, di seguito, approfondita l'analisi sugli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 euro, per i quali l'Autorità rileva un set di informazioni più dettagliate.

I grafici 3.2.1 e 3.2.2 rappresentano la distribuzione, per tipologia di contratto, rispettivamente del numero di procedure avviate e del valore complessivo. Per entrambe le variabili, la quasi totalità è rappresentata dal settore delle forniture, con l'89,6% del numero di procedure e ben il 96,7% del valore complessivo.

Grafici 3.2.1 e 3.2.2 - Numero di procedure e valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 €, avviati nell'ambito dell'emergenza, per tipologia di contratto - gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

La tabella 3.2.3 mostra, inoltre, che per l'affidamento della quasi totalità degli appalti si è fatto ricorso a procedure che non prevedono la pubblicazione di un bando: quasi il 77% delle procedure risulta, infatti, affidato mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando a cui si aggiunge un 20% di affidamenti diretti. Le due modalità di scelta del contraente corrispondono, inoltre, rispettivamente al 76,6% e al 18,8% del valore complessivo.

Tabella 3.2.3 - Numero di appalti di importo pari o superiore ai 40.000 € avviati nell'ambito dell'emergenza, e valore complessivo, per modalità di scelta del contraente. gennaio-aprile 2020

MODALITA' DI SCELTA DEL CONTRAENTE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN €)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN €)
Procedura aperta	46	2,2%	119.841.662	4,4%	2.605.254
Procedura ristretta	3	0,1%	962.600	0,0%	320.867
Sistema dinamico di acquisizione	6	0,3%	3.138.320	0,1%	523.053
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	4	0,2%	715.600	0,0%	178.900
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.577	76,9%	2.065.784.514	76,6%	1.309.946
Affidamento diretto	415	20,2%	505.810.357	18,8%	1.218.820
TOTALE	2.051	100,0%	2.696.253.053	100,0%	1.314.604

Fonte: ANAC

La tabella 3.2.4 riporta, poi, la distribuzione per classi d'importo ed evidenzia la maggiore concentrazione nelle classi d'importo più basse, con riferimento al numero di procedure. Infatti, il 53,3% delle procedure appartiene alla classe d'importo 40.000 € - 150.000 € ed il 34% alla classe 150.000 € - 1.000.000 €. Tuttavia, a livello d'importo queste due classi ricoprono solo il 12,5% del valore complessivo, mentre il 74,4% è rappresentato dagli appalti di importo oltre i 5 milioni di euro, pur rappresentando soltanto il 4,8% per numerosità.

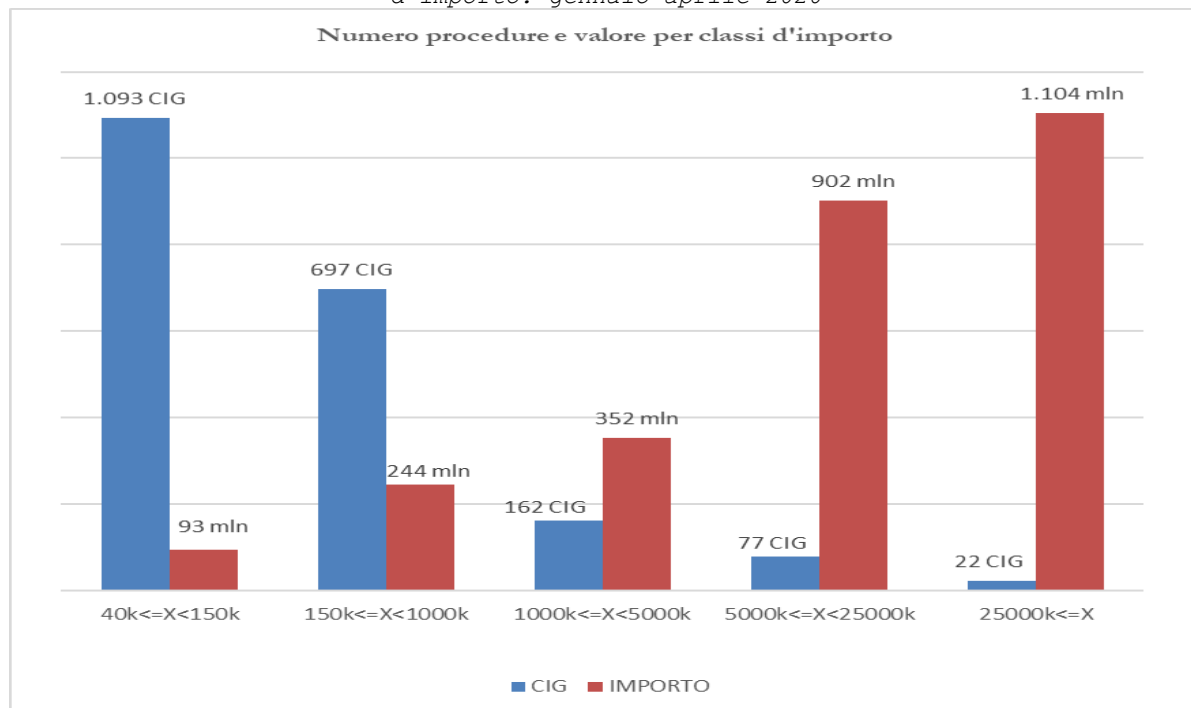
Tabella 3.2.4 - Numero di appalti di importo pari o superiore ai 40.000 € avviati nell'ambito dell'emergenza, e valore complessivo, per classe d'importo. gennaio-aprile 2020

CLASSE DI IMPORTO	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN €)	% IMPORTO
Classe1 - 40k<=X<150k	1.093	53,3%	93.171.738	3,4%
Classe2 - 150k<=X<1000k	697	34,0%	244.358.489	9,1%
Classe3 - 1000k<=X<5000k	162	7,9%	352.235.410	13,1%
Classe4 - 5000k<=X<25000k	77	3,7%	902.384.325	33,5%
Classe5 - X>=25000k	22	1,1%	1.104.103.091	40,9%
TOTALE	2.051	100,0%	2.696.253.053	100,0%

Fonte: ANAC

La relazione inversa tra numero di procedure e classe d'importo è mostrata chiaramente dal grafico 3.2.3 che rappresenta le distribuzioni, per classi d'importo, sia del numero di procedure sia del valore complessivo.

Grafici 3.2.3 - Distribuzione del numero di appalti di importo pari o superiore ai 40.000 € avviati nell'ambito dell'emergenza, e del valore complessivo, per classi d'importo. gennaio-aprile 2020



Fonte: ANAC

Analizzando la distribuzione degli appalti per tipologia di stazione appaltante (Tabella 3.2.5), si evince come il 71% delle procedure sia stata avviata da SA appartenenti al settore sanità. A livello di numerosità di procedure, seguono il settore degli enti locali (7,3%), quello degli organi centrali (6,7%) e quello delle centrali di committenza non appartenenti al settore sanità (6,5%). Quest'ultimo settore rappresenta, invece, la quota più elevata rispetto al valore complessivo delle procedure avviate, ben il 40,6%, dovuto principalmente alle procedure svolte da CONSIP e dalle centrali di committenza delle regioni Lombardia e Piemonte; seguono il settore sanità con il 35,4% e quello degli organi centrali con il 17,7%.

Tabella 3.2.5 - Distribuzione degli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 €, avviati nell'ambito dell'emergenza, per macro-tipologia di SA. gennaio-aprile 2020

TIPOLOGIA DELLA SA	CIG	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN €)	% IMPORTO
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	134	6,5%	1.095.982.274	40,6%
Settore Enti Locali e Altro	150	7,3%	120.976.239	4,5%
Settore Istruzione e Formazione professionale	11	0,5%	1.789.480	0,1%
Settore Organi Centrali	137	6,7%	477.093.211	17,7%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	9	0,4%	4.234.000	0,2%
Settore Sanità	1.456	71,0%	955.354.585	35,4%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	4	0,2%	979.427	0,0%
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	27	1,3%	6.869.339	0,3%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	121	5,9%	31.880.498	1,2%
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	1	0,1%	950.000	0,0%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	1	0,1%	144.000	0,0%
TOTALE	2.051	100,0%	2.696.253.053	100,0%

Fonte: ANAC

Infine, la distribuzione del valore degli appalti di importo superiore ai 40.000 € per sezione regionale dell'Osservatorio (Tabella 3.2.6) rispecchia quella già presentata per il totale della spesa (Tabella 3.3.2): l'Osservatorio centrale ricopre, in questo caso, il 41,7% del valore complessivo, con un importo complessivo di 1,12 miliardi di euro. L'importo rappresentato dall'Osservatorio centrale è attribuibile quasi totalmente a CONSIP S.p.a (per il 58,7%) e al Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica Covid-19 (per il 29,4%), che complessivamente hanno espletato procedure d'appalto per un valore di circa 1 miliardo di euro.

In termini di distribuzione del valore complessivo per competenza territoriale delle stazioni appaltanti, alla sezione centrale dell'Osservatorio seguono la sezione regionale Lombardia (11,7%), Toscana (8,9%) e Piemonte (7,2%): per le tre regioni, il valore osservato è attribuibile principalmente a centrali di committenza regionali e al settore sanità.

La distribuzione del numero di procedure mostra invece che il 13,3% è avviato da amministrazioni centrali o sovraregionali, il 10,4% da stazioni appaltanti di competenza della sezione regionale Veneto (corrispondente al 5,6% del valore complessivo), il 10% da quelle di competenza della sezione regionale Emilia Romagna (corrispondente al 2,6% dell'importo complessivo) e l'8,5% da quelle di competenza della sezione regionale Lombardia.

La Tabella 3.2.6 riporta anche l'importo medio per sezione regionale: l'Osservatorio centrale registra un importo medio pari a 4 milioni di euro, seguito da Toscana con 2 milioni di euro, Lombardia con 1,8 milioni e Liguria 1,5 milioni, uniche regioni al di sopra dell'importo medio nazionale pari a 1,3 milioni di euro.

Tabella 3.2.6 - Distribuzione degli appalti di importo pari o superiore ai 40.000 € avviati nell'ambito dell'emergenza, e valore complessivo, per Sezione Regionale dell'Osservatorio di competenza (gen-apr 2020)

OSSERVATORIO REGIONALE	CIG	% CIG	IMPORTO (IN €)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (IN €)
Sezione Regionale Abruzzo	30	1,5%	33.211.539	1,2%	1.107.051
Sezione Regionale Basilicata	32	1,6%	4.078.023	0,1%	127.438
Sezione Provinciale Bolzano	34	1,7%	14.914.339	0,6%	438.657
Sezione Regionale Calabria	28	1,4%	3.009.882	0,1%	107.496
Sezione Regionale Campania	162	7,9%	183.958.737	6,8%	1.135.548
Sezione Regionale Emilia	206	10,0%	70.225.076	2,6%	340.898
Sezione Regionale Friuli	28	1,4%	4.471.470	0,2%	159.695
Sezione Regionale Lazio	80	3,9%	23.509.921	0,9%	293.874
Sezione Regionale Liguria	64	3,1%	97.925.495	3,6%	1.530.086
Sezione Regionale Lombardia	175	8,5%	315.417.810	11,7%	1.802.387
Sezione Regionale Marche	31	1,5%	7.967.663	0,3%	257.021
Sezione Regionale Molise	4	0,2%	407.470	0,0%	101.868
Sezione Regionale Piemonte	159	7,7%	194.859.799	7,2%	1.225.533
Sezione Regionale Puglia	78	3,8%	69.959.004	2,6%	896.910
Sezione Regionale Sardegna	61	3,0%	40.932.829	1,5%	671.030
Sezione Regionale Sicilia	117	5,7%	22.092.175	0,8%	188.822
Sezione Regionale Toscana	113	5,5%	241.244.379	8,9%	2.134.906
Sezione Provinciale Trento	31	1,5%	20.402.615	0,8%	658.149
Sezione Regionale Umbria	12	0,6%	1.732.177	0,1%	144.348
Sezione Regionale Valle d'Aosta	11	0,5%	1.423.918	0,1%	129.447
Sezione Regionale Veneto	213	10,4%	151.007.097	5,6%	708.954
Sezione Centrale	274	13,3%	1.123.983.082	41,7%	4.102.128
n.c.	108	5,3%	69.518.552	2,6%	643.690
Totale	2.051	100,0%	2.696.253.053	100,0%	1.314.604

Fonte: ANAC

3.3 Appalti e smart working

Le analisi contenute nel presente paragrafo sono relative agli appalti effettuati dalle stazioni appaltanti per consentire lo *smart working*, durante il periodo dell'emergenza Covid-19. Tali analisi sono state effettuate sulla base dei dati presenti nella BDNCP e riguardano sia i CIG che gli smartCIG aventi data di pubblicazione compresa tra il 21 febbraio (data dell'ordinanza con cui si istituiva la prima "zona rossa" per alcuni comuni lombardi) e il 30 aprile 2020, così come risulta dai sistemi dell'Autorità.

Inoltre, va precisato che, poiché i sistemi di rilevazione dell'Autorità non consentono la raccolta in modo strutturato dell'informazione specifica relativa alla situazione di emergenza, si è reso necessario procedere mediante un'analisi testuale dell'oggetto dei CIG e degli smart-CIG: sono stati, pertanto, considerati solo gli appalti che nell'oggetto contenevano termini quali: "*smart working*", "lavoro agile" o "lavoro delocalizzato". Inoltre, sono stati esclusi quelli in cui le procedure erano relative ad "adesioni", "procedure *in house*" o "procedure controllate", in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di convenzioni/accordi quadro, avrebbe prodotto una duplicazione degli importi.

E' chiaro che la mancanza di un'informazione specifica capace di identificare univocamente gli appalti di *smart working* correlati all'emergenza, e la conseguente necessità di basare le elaborazioni su una variabile testuale, oltre che su delle ipotesi finalizzate a circoscrivere il perimetro di analisi, rappresentano i limiti principali di questo studio che, quindi, potrebbe non considerare alcuni appalti per *smart working* afferenti al COVID-19, sebbene non esattamente identificabili come tali dall'oggetto.

Ulteriore peculiarità dell'analisi è il basso grado di consolidamento dei dati disponibili, dovuto al ridotto lasso di tempo tra evento rilevato ed elaborazioni e, pertanto, i dati presentati riflettono una situazione provvisoria e *in itinere*, la cui evoluzione dipenderà fortemente dalle tempistiche e modalità con cui avverrà il ritorno alla normalità.

La tabella 3.3.1 rappresenta il numero di CIG e smartCIG, e il relativo valore degli appalti effettuati per *smart working*, nel periodo in esame di piena emergenza COVID (21 febbraio - 30 aprile 2020). Come si può notare la quasi totalità degli appalti sono smartCIG, per un valore di circa 8,8 milioni di euro.

Tabella 3.3.1- numero di CIG e smartCIG e valore degli appalti per smartworking nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020

TIPO CIG	N. PROCEDURE	VALORE IN €	% CIG - SmartCIG	% IMPORTO
CIG	33	2.237.359	1,2%	20,3%
SMARTCIG	2.835	8.799.181	98,8%	79,7%
Totale	2.868	11.036.540	100,0%	100,0%

Fonte: ANAC

Le tabelle 3.3.2 e 3 e i grafici 3.3.1 e 3.3.2 rappresentano il numero di CIG e smartCIG, e il relativo valore, degli appalti effettuati per

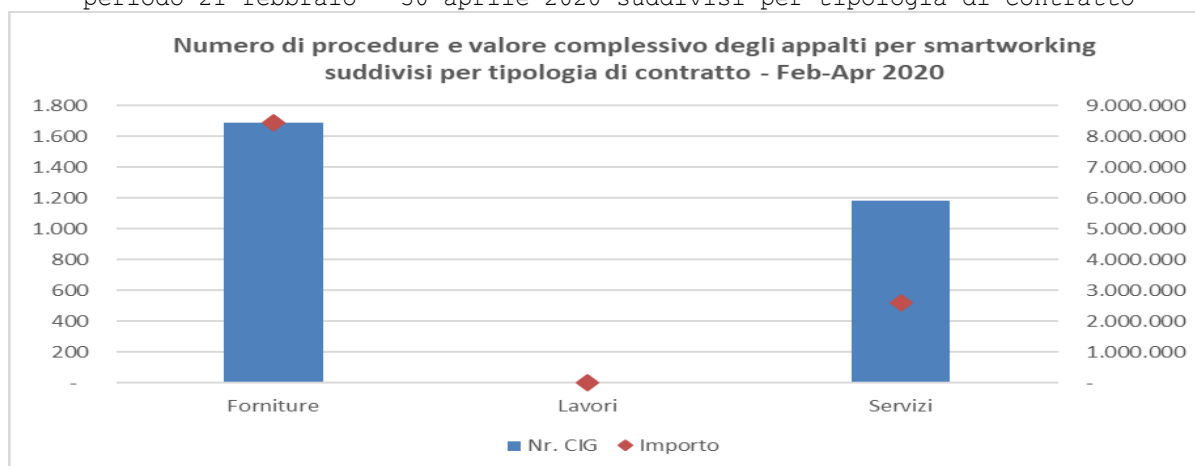
smart working nel periodo in esame, suddivisi per tipologia di contratto (forniture, lavori e servizi). Si evidenzia che circa il 59% degli appalti riguarda forniture per un valore di circa il 76,5%, il restante 41% degli appalti riguarda servizi per un valore di circa il 23,5%.

Tabella 3.3.2 - Numero di procedure e valore degli appalti per smart working nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020 suddivisi per tipologia di contratto

TIPO CIG	N. PROCEDURE	VALORE IN €	% CIG-SmartCIG	% IMPORTO
Forniture	1.687	8.443.483	58,8%	76,5%
Lavori	-	-	-	-
Servizi	1.181	2.593.057	41,2%	23,5%
TOTALE	2.868	11.036.540	100,0%	100,0%

Fonte: ANAC

Grafico 3.3.1 - Numero di procedure e valore degli appalti per smart working nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020 suddivisi per tipologia di contratto



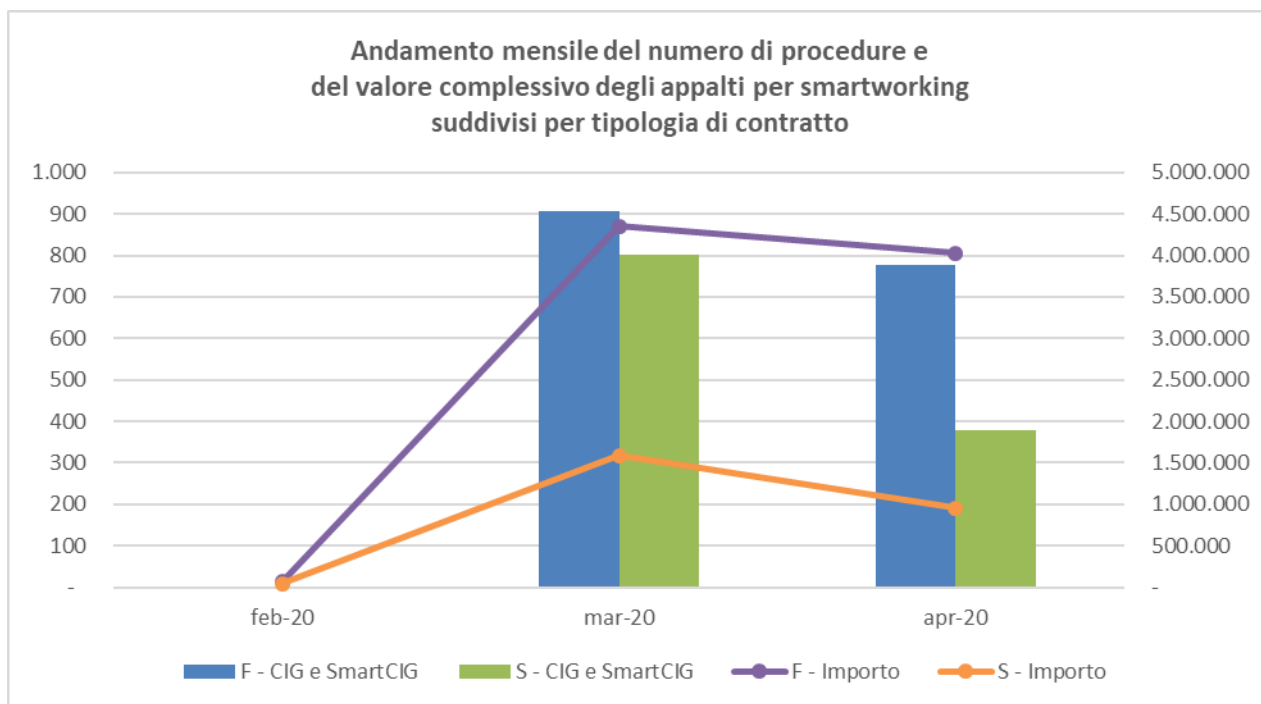
Fonte: ANAC

Tabella 3.3.3 - Andamento mensile del numero procedure e valore degli appalti per smart working nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020 suddivisi per tipologia di contratto

	FORNITURE - CIG e SmartCIG	LAVORI - CIG e SmartCIG	SERVIZI - CIG e SmartCIG	FORNITURE - IMPORTO	LAVORI - IMPORTO	SERVIZI - IMPORTO
feb-20	3	-	3	66.560	-	44.710
mar-20	906	-	801	4.351.500	-	1.591.080
apr-20	778	-	377	4.025.423	-	957.267
TOTALE	1.687	-	1.181	8.443.483	-	2.593.057

Fonte: ANAC

Grafico 3.3.2 - Andamento mensile del numero di procedure e valore degli appalti per smart working nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020 suddivisi per tipologia di contratto



Fonte: ANAC

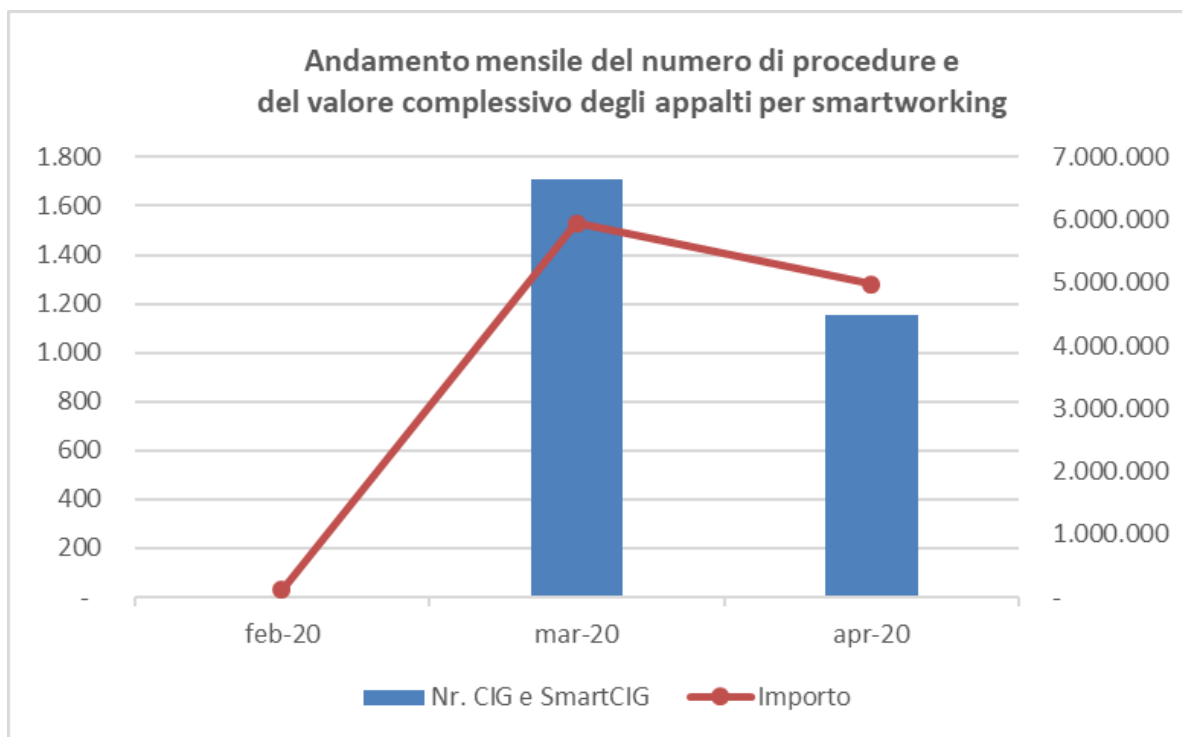
La tabella 3.3.4 e il grafico 3.3.3 evidenziano l'andamento, nel periodo in esame, del numero di procedure (CIG e smartCIG) e del valore degli appalti effettuati per *smart working*. Si nota che in termini percentuali il picco di appalti per *smart working* si è avuto nel mese di marzo 2020 (circa il 60% delle procedure, per un valore di circa il 54% degli appalti) con una flessione in aprile 2020 (circa il 40% delle procedure per un valore di circa il 45% degli appalti)

Tabella 3.3.4 - Andamento mensile del numero procedure e valore degli appalti per *smart working* (21 febbraio - 30 aprile 2020)

MESE	N. CIG E SmartCIG	IMPORTO	% CIG E smartCIG	% IMPORTO
feb-20	6	111.270	0,2%	1,0%
mar-20	1.707	5.942.580	59,5%	53,8%
apr-20	1.155	4.982.690	40,3%	45,1%
TOTALE	2.868	11.036.540	100,0%	100,0%

Fonte: ANAC

Grafico 3.3.3 - Andamento mensile del numero procedure e valore degli appalti per *smart working* nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020



Fonte: ANAC

La tabella 3.3.5 e il grafico 3.3.4 evidenziano la distribuzione, nel periodo in esame, del numero di procedure e del valore degli appalti effettuati per *smart working*, suddivisa per fasce di importo. Si evidenzia che la quasi totalità delle procedure, essendo smartCIG, si colloca nella fascia di importo di appalti minori a 40.000 euro, per un valore di circa 9 milioni di euro.

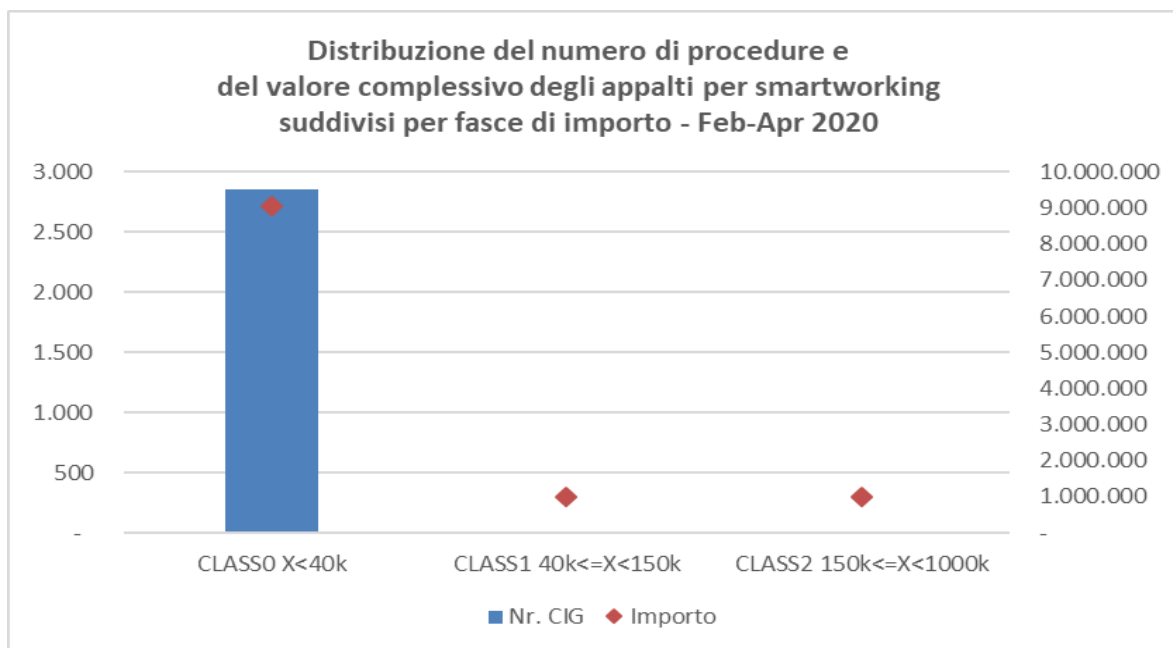
La tabella 3.3.6 e il grafico 3.3.5 evidenziano la distribuzione, nel periodo in esame, del numero di procedure e del valore degli appalti effettuati, suddivisa per tipologia di stazione appaltante. Si rileva che circa il 44% delle procedure, per un valore di circa 3 milioni di euro, riguarda il settore degli enti locali, seguito dal settore istruzione e formazione professionale (circa il 17,4% delle procedure per un valore di circa 1,4 milioni di euro).

Tabella 3.3.5 - Distribuzione del numero di procedure e del valore degli appalti per *smart working* nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020, suddivisa per fasce di importo

FASCE DI IMPORTO	N. CIG e SmartCIG	IMPORTO	% CIG e smartCIG	% IMPORTO
CLASS0 X<40k	2.852	9.050.845	99,4%	82,0%
CLASS1 40k<=X<150k	12	992.511	0,4%	9,0%
CLASS2 150k<=X<1000k	4	993.184	0,1%	9,0%
TOTALE	2.868	11.036.540	100,0%	100,0%

Fonte: ANAC

Grafico 3.3.4 - Distribuzione del numero di procedure e del valore degli appalti per *smart working* nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020, suddivisa per fasce di importo



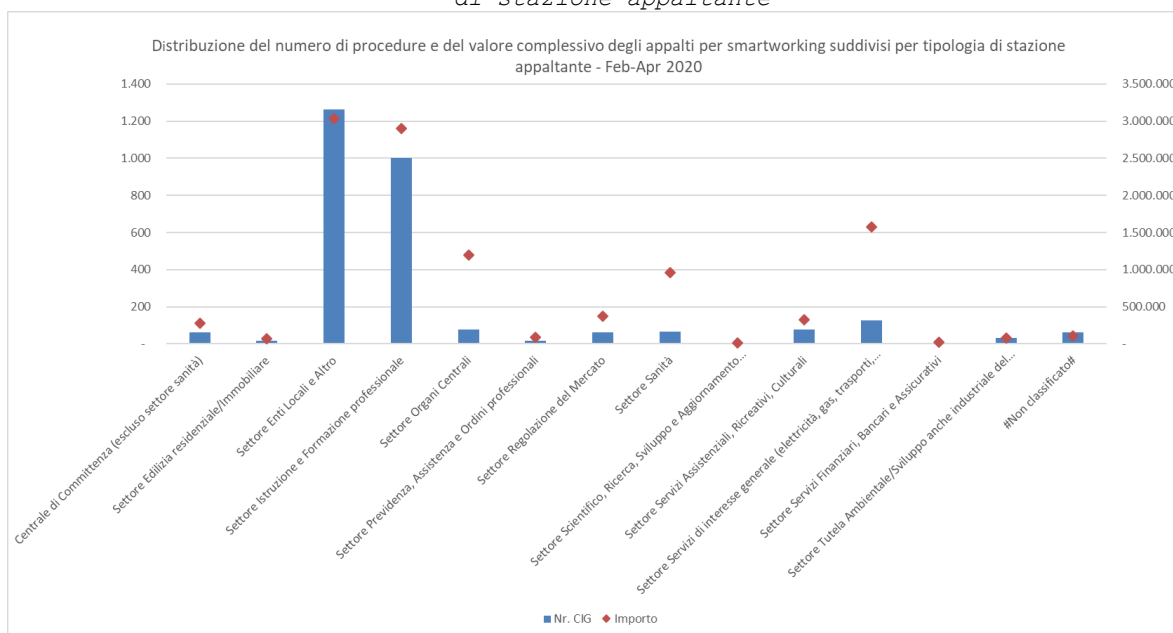
Fonte: ANAC

Tabella 3.3.6 - Distribuzione del numero di procedure e del valore degli appalti per smart working nel periodo 21 febbraio 2020 - 30 aprile 2020, suddivisa per tipologia di stazione appaltante

TIPOLOGIA DI SA	N. CIG E SmartCIG	IMPORTO	% CIG E smartCIG	% IMPORTO
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	62	279.429	2,2%	2,5%
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	16	66.163	0,6%	0,6%
Settore Enti Locali e Altro	1.264	3.029.635	44,1%	27,5%
Settore Istruzione e Formazione professionale	1.001	2.904.862	34,9%	26,3%
Settore Organi Centrali	76	1.200.596	2,6%	10,9%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	18	91.555	0,6%	0,8%
Settore Regolazione del Mercato	62	374.160	2,2%	3,4%
Settore Sanità	66	962.952	2,3%	8,7%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	6	12.988	0,2%	0,1%
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	77	328.775	2,7%	3,0%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	125	1.571.738	4,4%	14,2%
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	1	20.217	0,0%	0,2%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	32	81.855	1,1%	0,7%
#Non classificato#	62	111.615	2,2%	1,0%
TOTALE	2.868	11.036.540	100,0%	100,0%

Fonte: ANAC

Grafico 3.3.5 - Distribuzione del numero di procedure e del valore degli appalti per smart working nel periodo 21 febbraio - 30 aprile 2020, suddivisa per tipologia di stazione appaltante



Fonte: ANAC

*La Relazione 2019 in formato integrale è disponibile sul sito istituzionale dell'ANAC
all'indirizzo: www.anticorruzione.it
Inviato per la stampa il 12 giugno 2020
Tipografia Grasso Antonio S.a.S.*