

Corruzione negli appalti, il report ANAC: lavori ed enti territoriali i settori più esposti

Lavori pubblici ed enti territoriali si confermano tra le principali aree di rischio per i fenomeni corruttivi nel settore degli appalti. È quanto emerge dal nuovo Rapporto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che analizza i procedimenti penali comunicati all'Autorità tra il 1° gennaio 2020 e il 15 maggio 2026, proseguendo l'analisi avviata con il precedente report relativo al periodo 2016-2019. Lo studio evidenzia le caratteristiche del fenomeno corruttivo sulla base dei provvedimenti trasmessi dall'autorità giudiziaria e conferma il ruolo degli strumenti di prevenzione, dell'alta sorveglianza e delle misure straordinarie previste dal decreto-legge n. 90/2014 per tutelare la legalità e assicurare la continuità delle opere pubbliche.

Sono 378 i reati individuati. Nella maggior parte dei casi si tratta ancora di contestazioni, prevalentemente di provvedimenti di rinvio a giudizio o di misure cautelari, per i quali vale il principio della presunzione di innocenza. Tra le fattispecie contestate prevalgono la turbata libertà degli incanti e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente,

che rappresentano il 28,3% dei casi, seguite dalla corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (22,2%) e dalla corruzione dal lato del privato (21,2%). Seguono la truffa e la truffa aggravata, tipiche della fase esecutiva, con l'8,5% dei casi.

Marginale risulta invece il ricorso alla concussione, che insieme ai casi di traffico di influenze illecite rappresenta meno del 2%. Il dato, secondo il report, conferma la prevalenza di fenomeni corruttivi basati su accordi tra le parti rispetto alla costrizione esercitata dal soggetto pubblico.

Le vicende analizzate coinvolgono 994 persone fisiche, di cui 583 appartenenti alle imprese e 411 alle stazioni appaltanti. Nel settore privato prevalgono le figure apicali, mentre nelle pubbliche amministrazioni risultano maggiormente coinvolti dipendenti e figure tecniche e operative impegnate nella gestione delle procedure di affidamento.

I procedimenti hanno interessato 212 stazioni appaltanti e oltre 530 contratti pubblici, per un valore complessivo superiore a 2,9 miliardi di euro dal 2024.

Oltre il 45% dei casi riguarda i

Comuni, seguiti dagli enti del Servizio sanitario, con quasi il 21%, e dalle società pubbliche controllate o partecipate, con oltre il 14%. Considerando insieme Comuni, Regioni, Province e le altre tipologie di enti territoriali, la quota raggiunge quasi il 53% del totale, con 112 casi.

Anche la distribuzione geografica evidenzia una concentrazione del fenomeno: la Sicilia rappresenta quasi il 24% dei procedimenti, seguita dalla Campania con oltre il 18%, dalla Lombardia con oltre il 10%, dal Lazio con oltre il 9% e dalla Puglia con circa l'8%. I lavori pubblici rappresentano oltre il 40% delle vicende esaminate e costituiscono il settore maggiormente interessato, seguiti dai servizi (32%) e dalle forniture (9,5%).

Tra gli ambiti maggiormente coinvolti figurano la manutenzione stradale, la gestione del verde pubblico, i rifiuti, i servizi di pulizia, la gestione dei centri di accoglienza, i servizi sociali e le forniture in ambito sanitario.



Consiglio di Stato, in house e costi della manodopera, i chiarimenti sulla sostenibilità delle scelte e delle offerte

Tre sentenze chiariscono i limiti dell'affidamento in house e gli obblighi degli operatori economici nell'indicazione e nella giustificazione dei costi della manodopera. Il Consiglio di Stato interviene su alcuni aspetti rilevanti per stazioni appaltanti e operatori economici, con tre recenti pronunce che riguardano l'affidamento in house e la sostenibilità economica delle offerte. Con la sentenza n. 6562 del 20 agosto 2026, il Consiglio di Stato ha chiarito che l'affidamento in house di una concessione demaniale non può essere utilizzato come soluzione temporanea in attesa dello svolgimento di una nuova gara. Nella disciplina dei servizi pubblici locali e di interesse economico generale non esiste infatti una norma che consenta il ricorso all'in house providing "nelle more" della procedura selettiva. Il Collegio ha inoltre escluso l'applicazione analogica alle concessioni demaniali marittime della proroga tecnica prevista dall'articolo 120, comma 11, del decreto legislativo n. 36/2023, prevista per il tempo strettamente necessario alla conclusione della gara. L'amministrazione che intenda procedere con un affidamento in house deve quindi motivare puntualmente

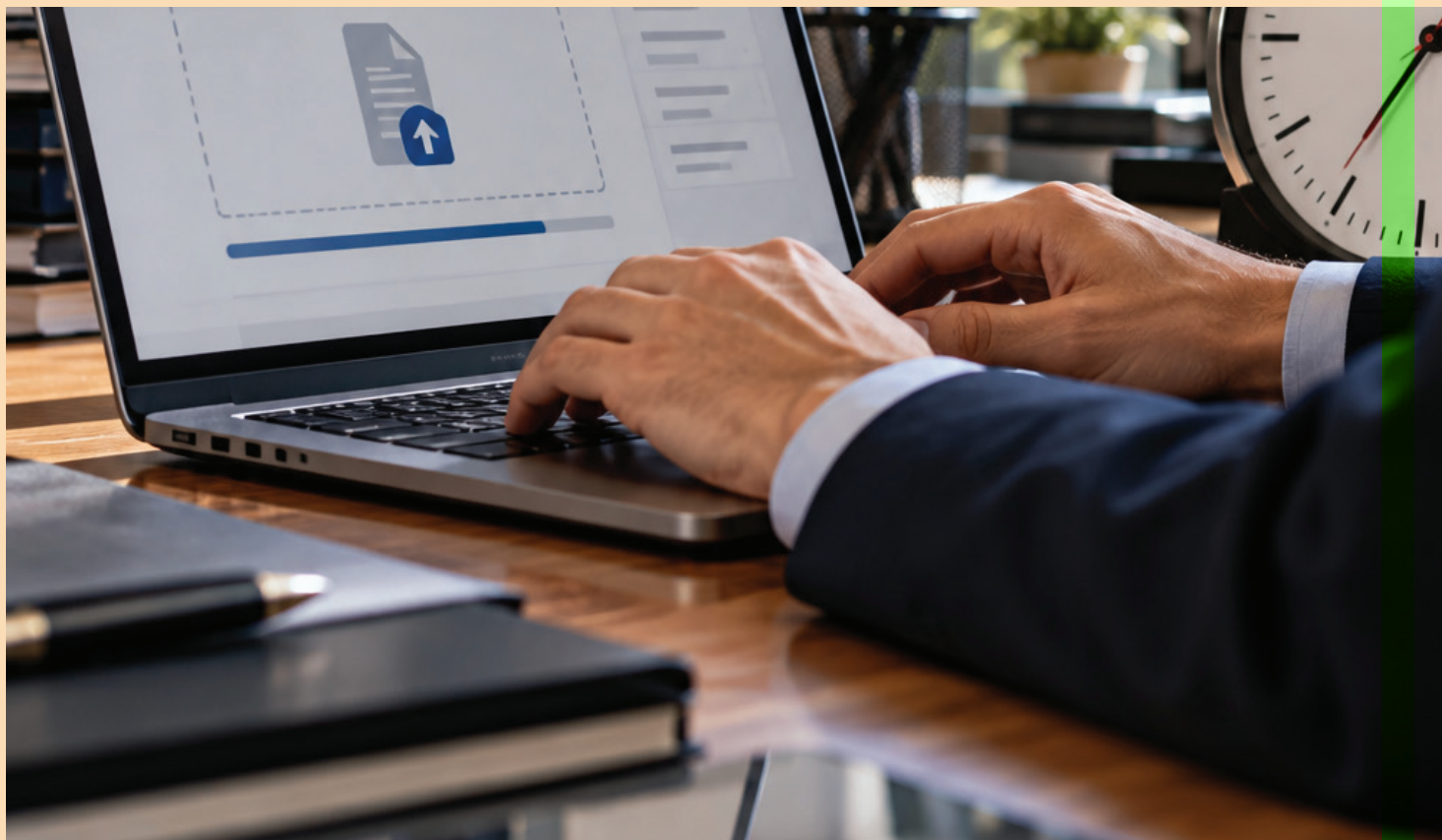
la convenienza economica della scelta e i benefici per la collettività: la sola esigenza organizzativa o l'urgenza di assicurare la continuità del servizio non sono sufficienti. Sul versante delle offerte economiche, la sentenza n. 6596 del 24 agosto 2026 chiarisce che l'articolo 108, comma 9, del decreto legislativo n. 36/2023 impone all'operatore economico di indicare la totalità dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza aziendali, a pena di esclusione, ma non richiede l'esposizione analitica delle singole componenti. La verifica della congruità di tali costi appartiene invece alla distinta fase della verifica di anomalia prevista dall'articolo 110 del Codice, che non opera automaticamente, ma richiede la presenza di specifici elementi. L'indicazione aggregata dei costi è pertanto sufficiente ai fini dell'ammissibilità dell'offerta, mentre eventuali dubbi sulla sua sostenibilità devono essere supportati da elementi concreti e non dalla sola assenza di un maggiore dettaglio.

Un ulteriore chiarimento arriva dalla sentenza n. 6662 del 26 agosto 2026, con la quale il Consiglio di Stato ha affermato che, quando il costo della manodopera indicato dall'operatore economico coincide con quello stimato dalla stazione appaltante, l'offerta si presume finanziariamente sostenibile. Nel caso esaminato, il costo orario di 19,40 euro, calcolato su 28.200 ore annue, risultava conforme ai minimi salariali di quattro CCNL e coerente con l'importo indicato nel disciplinare di gara. Il Consiglio di Stato ha precisato che, in presenza di un costo coin-

cidente con quello stimato dalla stazione appaltante, non spetta a quest'ultima presumere l'incongruità dell'offerta.

È invece l'operatore economico a dover giustificare l'eventuale ribasso rispetto al costo della manodopera stimato in gara.





Gare telematiche e consorzi, i chiarimenti del giudice amministrativo

Tre recenti pronunce della giustizia amministrativa intervengono su alcuni aspetti rilevanti delle procedure di gara, con particolare riferimento alla gestione dei termini nelle gare telematiche e al possesso dei requisiti da parte dei consorzi.

Con la sentenza n. 6665 del 26 agosto 2026, il Consiglio di Stato, confermando la decisione del TAR Campania di Napoli, ha precisato che la proroga del termine per la presentazione delle offerte può essere disposta esclusivamente nei casi previsti dal Codice dei contratti pubblici: malfunzionamento della piat-

taforma di approvvigionamento digitale (PAD), chiarimento tardivo della stazione appaltante oppure modifica sostanziale dei documenti di gara. La pronuncia ribadisce quindi che la proroga del termine non può essere disposta in assenza di una delle specifiche circostanze individuate dalla normativa.

Sul tema delle gare telematiche interviene anche il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5630 del 14 luglio 2026, relativa a una procedura aperta telematica indetta dall'INPS. Nel caso esaminato, l'offerta era stata caricata tre secondi dopo la scadenza del termine. Il Collegio ha ritenuto legittima l'esclusione dell'operatore economico, rilevando che i log della piattaforma escludevano malfunzionamenti del sistema e dimostravano che il caricamento dell'offerta era iniziato dopo la scadenza. In assenza di anomalie imputabili alla piat-

forma, il ritardo resta quindi a carico dell'operatore economico, in applicazione del principio di autoresponsabilità.

La semplice segnalazione di rallentamenti o la visualizzazione del messaggio "termine scaduto" non è pertanto sufficiente a giustificare la riapertura dei termini quando i dati informatici dimostrano il corretto funzionamento della piattaforma.

Un ulteriore chiarimento riguarda i consorzi artigiani. Il TAR Lombardia, con la sentenza n. 513 del 17 febbraio 2025, ha ritenuto che tali consorzi siano equiparabili ai consorzi stabili e possano quindi beneficiare del cumulo alla rinfusa dei requisiti.

È sufficiente, pertanto, che il consorzio possieda le certificazioni richieste, anche quando queste non siano direttamente possedute dall'impresa esecutrice.

Società partecipate, si rafforza la collaborazione tra ANAC e notai

Si rinnova e si amplia la collaborazione istituzionale tra Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) sul tema delle società a partecipazione pubblica. Il nuovo protocollo d'intesa aggiorna il precedente accordo e amplia il campo di approfondimento, estendendolo anche ai profili più generali delle società a partecipazione pubblica, oltre a quelli relativi alle società in house.

Il vademecum del 2022 individua i principali requisiti delle società in house, tra cui quelli relativi alla presenza di capitale pubblico e alla clausola statutaria sulla percentuale minima di fatturato derivante dai compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti soci. Il documento definisce inoltre le modalità per l'esercizio del controllo analogo da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Particolare attenzione viene ora riservata anche alla digitalizzazione e all'interoperabilità dei dati. ANAC e CNN collaboreranno per favorire l'integrazione e la circolarità delle informazioni tra la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), gestita dall'ANAC, e gli studi e gli approfondimenti del Notariato sulle società a partecipazione pubblica.

L'accordo prevede inoltre la prosecuzione delle iniziative di formazione rivolte alle stazioni appaltanti, con particolare attenzione alla disciplina

delle società a partecipazione pubblica e al ricorso al modello delle società in house.

Il protocollo, di durata biennale e rinnovabile, punta così a favorire una maggiore condivisione di competenze e conoscenze tra ANAC e CNN, contribuendo a rafforzare la legalità e la corretta applicazione della disciplina sulle società a partecipazione pubblica e sulle società in house.

Project financing, la proposta non impedisce una nuova indagine di mercato

L'avviso pubblico esplorativo per raccogliere manifestazioni di interesse nell'ambito di un partenariato pubblico-privato non costituisce l'avvio di una procedura di affidamento. Di conseguenza, nella fase di indagine di mercato, la stazione appaltante non è ancora tenuta a possedere la qualificazione prevista dall'articolo 5, comma 5, dell'Allegato II.4 al decreto legislativo n. 36/2023, richiesta invece per le successive fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione.

Lo ha chiarito il TAR Campania, Napoli, con la sentenza n. 4917 del 7 agosto 2026, precisando anche che la pendenza di una proposta di project financing non impedisce all'amministrazione

di avviare una nuova indagine di mercato aperta alla partecipazione di altri operatori economici. La presentazione di una proposta, infatti, non attribuisce al proponente un diritto alla prosecuzione del procedimento né un affidamento giuridicamente tutelato, ma determina una mera aspettativa di fatto. La stazione appaltante mantiene quindi la possibilità di verificare l'interesse del mercato e acquisire ulteriori manifestazioni di interesse, anche quando sia già pendente una proposta di finanza di progetto.

La pronuncia distingue così la fase preliminare di esplorazione del mercato dalla successiva procedura di affidamento, chiarendo che gli obblighi di qualificazione della stazione appaltante si collegano alle fasi nelle quali l'amministrazione esercita effettivamente le attività di progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal Codice dei contratti pubblici.

