

DELIBERA N. 526
del 22 dicembre 2025

Oggetto

Richiesta di parere in relazione al documento recante la "Revisione della delibera n. 22/2019".

Vista la nota assunta al protocollo dell'Autorità n. 137375 del 29.10.2025 con cui l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha invitato l'Anac a esprimere parere sul documento recante la "Revisione della delibera n. 22/2019" nell'ambito della consultazione pubblica deliberata dal Consiglio dell'Autorità in data 24 ottobre 2025 (delibera n. 169/2025);

Visto l'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

Visti gli articoli 1 e 2 del Protocollo d'intesa tra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Autorità Nazionale Anticorruzione del 27 agosto 2014;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 22 dicembre 2025

Delibera

di esprimere le seguenti considerazioni in merito al documento recante la revisione della delibera n. 22/2019.

La documentazione pervenuta consta di un allegato ("Allegato A") che costituisce il documento posto in consultazione recante la "Revisione della delibera n. 22/2019" e relativi Annessi, della connessa relazione illustrativa e dello schema di relazione AIR.

Al fine di corrispondere un riscontro efficacie, giova ripercorrere in maniera sintetica il quadro normativo di riferimento tenuto conto della disciplina applicabile al servizio di cabotaggio marittimo che si svolge prevalentemente nell'ambito regionale.

Infatti, come rappresentato da ART, l'ambito oggettivo di applicazione delle misure regolatorie risulta circoscritto ai collegamenti marittimi con le isole ai sensi delle

previsioni contenute all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3577/92. La Commissione ha chiarito nella propria Comunicazione interpretativa come i contratti di servizio pubblico debbano essere aggiudicati tramite gara, aperta o ristretta e nel rispetto della normativa vigente in materia di appalti e concessioni.

L'Autorità di settore nella propria relazione illustrativa ha evidenziato come, al *"trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali"* possa essere applicato anche il regolamento (CE) n. 1370/2007 ancorché riferito ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, con alcune puntuale prescrizioni.

Inoltre, ART rappresenta che il d.lgs. n. 422/1997, che individua funzioni e compiti conferiti alle regioni e agli enti locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, per quanto compatibile con la normativa di settore, trova applicazione al caso di specie.

Considerato, pertanto, che i servizi marittimi di trasporto pubblico passeggeri, a differenza di quanto previsto per altre modalità di trasporto, non rientrano nelle esclusioni specifiche di cui all'art. 56 del d.lgs. n. 36/2023, si ritiene che essi siano soggetti alle disposizioni del Codice stesso con la conseguenza che anche i contratti di servizio pubblico per il cabotaggio marittimo devono essere conclusi nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea e italiane in materia di appalti e concessioni pubbliche.

OSSERVAZIONI

L'Autorità condivide e apprezza la revisione dell'atto nel suo complesso volta a rendere più puntuale e sistematiche le indicazioni in esso rese. E in un'ottica di collaborazione si intende richiamare l'attenzione di ART su alcuni elementi rispetto ai quali ANAC ha competenza e interesse.

In via preliminare, si ritiene utile suggerire di adottare definizioni omogenee rispetto a quelle codistiche, per evitare il rischio di confusione sulla normativa applicabile. Ad esempio, il luogo di ente affidante (EA) sarebbe quindi opportuno utilizzare la definizione di ente concedente, considerato che di regola si tratta di concessioni affidate con gara. Nella relazione illustrativa, infatti, ART fornisce indicazioni circa le ragioni per la preferenza dell'utilizzo della concessione per i servizi in oggetto, in considerazione del coinvolgimento dell'ente concedente, dell'impresa navale e degli utenti a cui viene erogata la prestazione a fronte del pagamento di una tariffa. Poiché, comunque, vengono fornite indicazioni anche con riferimento agli affidamenti tramite contratti di appalto, appare opportuno suggerire la necessità di indicare gli elementi distintivi delle due

fattispecie, al fine di agevolare gli enti nella corretta individuazione dello strumento da utilizzare in concreto.

Misura 14 – Requisiti di partecipazione

Detta misura appare implementata rispetto alla precedente versione mediante l'aggiunta di un apposito paragrafo (5) dedicato ai titoli amministrativi necessari allo svolgimento del servizio (licenza e certificati di sicurezza) prevedendo che nella documentazione di gara l'ente concedente ne preveda l'assunzione di impegno in sede di offerta da parte dei partecipanti alla gara all'ottenimento dei richiamati titoli in tempo utile per la sottoscrizione del contratto di servizio, la messa a disposizione dei partecipanti alla gara di tutte le informazioni e/o documenti utili, il possesso da parte dell'impresa navale affidataria dei predetti titoli amministrativi in tempo utile per la sottoscrizione del relativo contratto o comunque prima dell'avvio del servizio oggetto di gara. Ogni eventuale requisito aggiuntivo deve essere indicato nell'ambito della relazione di affidamento, supportato da specifica motivazione in termini di ragionevolezza e proporzionalità rispetto alla specificità della gara nonché l'assenza di effetti discriminatori a danno di potenziali partecipanti.

Al riguardo, giova richiamare quanto previsto dall'art. 100 del d.lgs. 36/2023, laddove indica come le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono richiedere requisiti di partecipazione proporzionati e attinenti all'oggetto dell'appalto. L'ANAC ha avuto modo di evidenziare che "*l'assenza o comunque la insufficiente declinazione dei requisiti speciali potrebbe incidere negativamente sull'interesse pubblico di efficienza e affidabilità dell'operatore economico, inficiando il connesso principio del risultato*". È stato chiarito, inoltre nel senso che "*la disciplina del d.lgs 36/2023 non lascia spazio a interpretazioni che consentano di riconoscere alla stazione appaltante la facoltà di prevedere requisiti di partecipazione diversi da quelli indicati dall'art. 100*" (cfr. delibera n. 203 del 21 maggio 2025). La decisione si inserisce nel quadro dei principi fondamentali del nuovo Codice dei contratti pubblici, quali il principio del risultato (art. 1), che richiede il conseguimento del miglior risultato possibile nell'affidamento ed esecuzione dei contratti e quello di massima partecipazione (art. 10), che impone di favorire l'accesso al mercato compatibilmente con l'oggetto del contratto. Il suddetto parere richiama l'orientamento consolidato dell'Autorità secondo cui, è necessario prevedere "*correlati criteri di capacità tecnica e/o economica*" per legittimare "*la*

partecipazione alla gara dei soli soggetti qualificati, che siano effettivamente in grado di eseguire la commessa con professionalità, efficacia ed efficienza". Tale approccio muove da quell'orientamento della giurisprudenza amministrativa (ex multis Consiglio di Stato n. 431/2023) che riconosce alle stazioni appaltanti "ampia discrezionalità nella determinazione dei requisiti di partecipazione", purché questi siano "proporzionati e funzionali all'interesse pubblico perseguito".

Misura 17 – criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione.

Con riferimento alla misura in questione, ART ha ben esplicitato che nella relazione di affidamento l'ente concedente descriva le modalità di identificazione, valutazione e allocazione dei rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento, e le relative misure di mitigazione e relative soglie di applicazione definite. La stessa matrice dei rischi viene trasmessa ad ART unitamente alla relazione e fa parte integrante della documentazione della procedura al fine di garantire adeguata pubblicità e trasparenza. La matrice dei rischi riporta al contempo i riferimenti del contratto di servizio in cui sono disciplinati gli adempimenti contrattuali connessi ai rischi individuati.

È stata inoltre definita, con l'annesso 9 dell'Allegato "A", una scheda sull'identificazione della matrice dei rischi per gli affidamenti in concessione mediante indicazione della natura del rischio, della tipologia di evento nonché della descrizione di impatto e della relativa specifica (Misura 17) circa i criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione.

Sul punto, si intende richiamare quanto affermato da Anac, già con la Delibera n. 318/2018 – Linee guida n. 9) e successivi atti di regolazione in merito al contratto di PPP. La matrice dei rischi è elaborata dal RUP o da altro soggetto individuato in conformità al regolamento organizzativo dell'amministrazione ed è definito caso per caso sulla base delle caratteristiche specifiche della prestazione oggetto del contratto, con l'obiettivo di disciplinare ex-ante l'allocazione dei rischi. La matrice dei rischi deve indicare con chiarezza quali sono i rischi assunti dall'ente concedente e quali dall'operatore economico. La matrice dei rischi è utilizzata in fase di programmazione della procedura di gara, per la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali, nel caso di lavori, e del progetto di fattibilità tecnica ed economica, negli altri casi per verificare la convenienza del ricorso al PPP rispetto ad un appalto tradizionale e per la corretta indizione della fase procedimentale. La matrice dei rischi dovrebbe essere posta a base

di gara e utilizzata come elemento di valutazione dell'offerta. Inoltre, detto documento è utilizzato in fase di esecuzione, dal momento che - essendo in esso rappresentata la ripartizione dei rischi tra le parti, così come definitivamente fissata nei documenti contrattuali - consente un agevole controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti (in tal senso si veda la delibera ANAC n. 349 del 17 luglio 2024 – Contratto tipo EPC). In particolare, la scheda relativa all'individuazione della matrice dei rischi riporta in maniera espressa la tipologia dei singoli rischi, la probabilità del verificarsi degli stessi, gli effetti, gli strumenti per la mitigazione del rischio, l'allocazione del rischio tra ente concedente e operatore economico, nonché i riferimenti del contratto ove è espressamente disciplinata l'allocazione dello specifico rischio. Ciò consente, peraltro, anche un controllo sulla completezza e chiarezza del contratto stesso.

Gli enti concedenti devono elaborare la matrice dei rischi e richiamare nella stessa i singoli articoli del contratto che definiscono il soggetto e le modalità di assunzione dei rischi. In caso di variazioni contrattuali o revisioni del PEF le amministrazioni devono accettare che le modifiche apportate non alterino l'allocazione dei rischi così come definita nella documentazione contrattuale e riportata nella matrice medesima. L'atto di modifica del contratto o di revisione del PEF deve dare conto della anzidetta valutazione. Con specifico riferimento alle singole misure oggi aggiornate, l'Autorità intende fornire alcuni suggerimenti come di seguito esplicitati.

Misura 19 - Piano economico finanziario dei concorrenti.

Nella suddetta misura sono state modificate le nomenclature utilizzate per gli schemi di PEF (secondo quanto esplicitato nella misura 16), con l'eliminazione a quel richiamo circa la verifica dell'economicità del corrispettivo come era indicato al punto 3 della delibera 22/2019. Tuttavia, sul punto, non appare chiaro come la suddetta verifica poi in concreto possa realizzarsi e sulla base di quali elementi, essendo stato eliminato il richiamo al piano finanziario regolatorio.

Misura 20 - Termine di presentazione delle offerte.

Di contenuto identico rispetto alla precedente versione con la sola aggiunta al paragrafo 2 dell'ulteriore possibilità di prevedere un termine di presentazione delle offerte inferiore ai previsti 110 giorni dalla pubblicazione del bando o dall'invio della lettera di invito, qualora considerate le specificità e/o la minore complessità della procedura di affidamento/servizio interessato, l'ente verifichi che la riduzione del termine consenta

comunque di assicurare il rispetto delle finalità della massima partecipazione degli operatori economici. Nel caso di specie, l'ente è tenuto a riportare adeguatamente nella documentazione di gara le motivazioni sottese.

Sul punto, si ritiene che la possibilità indicata dall'Autorità di settore circa la riduzione del termine previsto pari a 110 giorni per la presentazione delle offerte, possa apparire coerente con la valutata minore complessità dell'affidamento. Il richiamo alla necessaria motivazione di tale scelta nella documentazione di gara risulta altrettanto opportuna.

Misura 21 - Criteri di nomina delle commissioni giudicatrici.

Il contenuto della misura risulta adeguato ai riferimenti codicistici vigenti ex art. 93 d.lsg. 36/23. Si ritiene utile indicare in maniera puntuale, come nella precedente stesura, anche il riferimento alla disposizione sul conflitto di interesse ex art. 16 d.lgs. 36/23, piuttosto che rinviare a una formulazione generica.

Misura 22 - Trasferimento del personale.

Questa misura appare identica nel contenuto rispetto alla precedente versione a esclusione della precisazione riguardo l'elenco del personale messo a disposizione del gestore uscente, elenco che verrà contemplato negli atti di gara. Pertanto, con riferimento alla clausola sociale circa il riassorbimento del personale, ART chiede agli stakeholders di voler esprimere eventuali osservazioni proprio sul concetto di fabbisogno di personale così come ricondotto all'organizzazione di impresa e non al servizio, in coerenza con i principi eurounitari. ART evidenzia nella propria relazione illustrativa come l'operatore che intenda partecipare alla gara, tenuto conto dell'elenco del personale individuato dal gestore uscente come pertinente all'esecuzione del servizio, determini il fabbisogno di personale che la propria organizzazione aziendale richiede ai fini dell'esecuzione del contratto. Qualora il nuovo operatore valuti come non necessario il trasferimento di alcuna unità di personale dal gestore uscente, stante l'adeguatezza della propria dotazione al fabbisogno richiesto ai fini dello svolgimento del servizio oggetto del contratto, non permarrebbe in capo allo stesso alcun obbligo di assorbimento del personale.

Sull'ampio tema della "clausola sociale", giova richiamare quanto affermato da ANAC in un diverso contesto (Bando tipo 1/25), che può essere richiamato per via analogica, laddove si è espressa nel senso che: *"Ferma restando la necessaria armonizzazione con la propria organizzazione e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera*

previste nel nuovo contratto, l'aggiudicatario del contratto di appalto è tenuto a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato nel contratto, assorbendo prioritariamente nel proprio organico il personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, garantendo le stesse tutele del CCNL. Considerato che sono cambiate le condizioni di esecuzione dell'appalto rispetto all'appalto stipulato con l'operatore uscente, il personale da riassorbire è definito in esito ad una verifica congiunta con appaltatore e sindacati."

Al riguardo, si rende opportuno segnale come l'ente concedente negli atti di gara debba individuare il CCNL di riferimento da applicare, seguendo le indicazioni fornite dal legislatore nell'Allegato I.01 introdotto con il Correttivo.

Misure 26 e 27

Con riferimento alla verifica dell'equilibrio economico e finanziario nell'affidamento in concessione e agli obiettivi di efficacia e di efficienza e sistema incentivante viene chiarito come la verifica dell'equilibrio economico-finanziario sia preceduta, logicamente e temporalmente, dall'aggiornamento del PEF effettuato dall'Impresa affidataria al termine di ciascun periodo regolatorio, revisione che si ricorda non deve alterare l'originaria allocazione dei rischi.

In tema di equilibrio economico-finanziario si richiama anche quanto Anac abbia affermato nelle proprie Linee guida 9/2018 ove ha precisato come lo stesso si realizza quando i flussi di cassa derivanti dai ricavi del contratto coprono i flussi di cassa derivanti dai costi ammessi per l'esecuzione del contratto, inclusi quelli relativi all'ammortamento del capitale investito netto e alla remunerazione dello stesso ad un tasso che può essere definito congruo e quelli richiesti per versare le imposte. Detto equilibrio è rappresentato dai valori di specifici indicatori esposti nel PEF ed individuati in dipendenza della metodologia utilizzata per l'analisi di convenienza economica e sostenibilità finanziaria del progetto.

Si ricorda come Anac da sempre ritiene corretta la previsione di misure compensative a favore dell'Ente concedente al fine di evitare un indebito arricchimento dell'Impresa, mentre le disposizioni contenute nell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici sollevano dubbi sulla possibilità di prevedere misure compensative a vantaggio dell'Ente, si ritiene che i nuovi punti della relativa Misura debbano essere attentamente coordinati con quanto previsto nella Misura 26, e nella matrice dei rischi in essa richiamata, circa l'allocazione dei rischi tra le parti.

Infine, appare utile fornire un richiamo sulle modifiche normative introdotte dal Codice dei contratti pubblici in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, digitalizzazione nonché trasparenza.

QUALIFICAZIONE STAZIONI APPALTANTI

Come noto, un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza viene prevista come obbligatoria anche con riferimento alla gestione dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato.

Infatti, gli articoli 62 e 63 del Codice, stabiliscono che la qualificazione è essenziale per gestire la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione di contratti di PPP, ossia attività che devono essere svolte da enti che possiedano specifiche qualificazioni, a causa della complessità giuridica, economica e tecnica che caratterizza tale tipologia di contratti.

L'Anac ha avuto modo di precisare che secondo quanto previsto al comma 5 dell'articolo 174 del d.lgs. 36/2023 solo enti qualificati possono stipulare contratti di PPP, richiedendo competenze specialistiche per gestirli adeguatamente in quanto ritenuti contratti come particolarmente complessi e necessitanti di una gestione esperta.

DIGITALIZZAZIONE

A partire dal 1° gennaio 2024 ha acquistato piena efficacia la disciplina del nuovo Codice, che prevede la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici. La digitalizzazione, infatti, si applica a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice, ossia contratti di appalto o concessione, di qualunque importo, nei settori ordinari e nei settori speciali.

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita di un contratto pubblico comporta che le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione vengano gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate (PAD). Di conseguenza, un ente concedente che intende affidare un contratto di appalto o concessione, di qualunque importo, deve ricorrere ad una piattaforma di approvvigionamento digitale certificata per provvedere a tale affidamento. Ciò vale anche per la fase di esecuzione.

OBBLIGHI DI TRASPARENZA

Nell'atto sottoposto a consultazione, con riferimento a diverse Misure (misura 2 punti 7,12,13,14; misura 4, punto 1; misura 5; misura 13 e misura 25), si prevede la

pubblicazione di alcuni dati e documenti sul sito web istituzionale dell'ente concedente, anche ai fini della trasparenza.

In merito agli obblighi di pubblicazione, si osserva, in via generale, che in caso di svolgimento di una procedura di affidamento di un contratto pubblico, oltre alla normativa di settore, valgono le disposizioni del codice dei contratti pubblici, volte a garantire, attraverso la digitalizzazione, anche la trasparenza dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici. Ciò in coordinamento con le disposizioni in materia di trasparenza di cui al decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 33, richiamato dallo stesso codice dei contratti pubblici nonché dalle indicazioni fornite da Anac nei propri atti.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici nella parte dedicata alla digitalizzazione ha definito in modo compiuto il ruolo rilevante attribuito alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita da ANAC, chiamata non solo a raccogliere dati, documenti e informazioni relativi alle procedure di affidamento, con riguardo alle fasi dell'intero ciclo di vita di un contratto, ma anche a pubblicarli, garantendone la più ampia conoscibilità (art. 28).

La trasparenza degli stessi è assicurata mediante la pubblicazione nei siti istituzionali, sezione "*Amministrazione trasparente*" (AT), sottosezione "*Bandi di gara e contratti*" del collegamento che rinvia alla BDNCP per singolo affidamento.

Ove i dati non siano raccolti dalla BDNCP ma comunque oggetto di pubblicazione obbligatoria, siano essi riferiti al singolo affidamento o a tutte le procedure, come individuati nell'Allegato 1) alla delibera 264/2023 (modificata e integrata con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023), le stazioni appaltanti/enti concedenti devono avere cura di assicurarne direttamente la pubblicazione nella sezione "*Amministrazione Trasparente*", sottosezione "*Bandi di gara e contratti*". Nel caso in cui una parte di tali dati e atti sia già pubblicata sulle PAD, la pubblicazione potrà realizzarsi anche attraverso un collegamento ipertestuale che rinvia alla PAD.

Stante il quadro sinteticamente rappresentato sarebbe di ausilio, nelle parti in cui la delibera fornisce indicazioni sulla pubblicazione di atti/documenti, precisare che questa debba sempre avvenire nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sottosezione "*Bandi di gara e contratti*". Ciò consente di rendere disponibile tutta la documentazione di ogni procedura di affidamento in modo sequenziale dai primi atti alla fase di esecuzione, in linea con quanto previsto dal Codice, facilitando la consultabilità ad ogni soggetto interessato.

Inoltre, al fine di evitare duplicazioni, la pubblicazione dei dati già comunicati alla BDNCP andrà assolta con l'inserimento nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Bandi di gara e contratti"* di un collegamento alla stessa BDNCP che garantisce un accesso immediato e diretto ai dati da consultare riferiti alla specifica procedura. A tale modalità di assolvimento degli obblighi sarà utile riferirsi, ove possibile, anche nella delibera per semplificare gli oneri in capo all'ente.

Quanto ai dati e alle informazioni non comunicati alla BDNCP e non ricompresi nell'elenco dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della delibera ANAC n. 264/2023 (all. 1), essi sono qualificabili come *"Dati ulteriori"* ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3 d.lgs. 33/2013.

Anche per questi è utile raccomandarne la pubblicazione nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Bandi di gara e contratti"*, nel rispetto dei limiti indicati dall'articolo 5-bis d.lgs. 33/2013 (ad es. tutela di interessi economici/commerciali e di segreti commerciali), procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data
Il Segretario Laura Mascali