



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

**INDAGINE SU “LE GARANZIE FIDEIUSSORIE A TUTELA  
DELLA PARTECIPAZIONE E DELLA CORRETTA  
ESECUZIONE DEI CONTRATTI NEGLI APPALTI PUBBLICI  
RELATIVI AGLI INTERVENTI FINANZIATI CON RISORSE  
PROVENIENTI DAL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E  
RESILIENZA (PNRR) E DAL PIANO NAZIONALE  
COMPLEMENTARE (PNC) ASSEGNATE ALLA REGIONE  
UMBRIA E AGLI ENTI LOCALI UMBRI”**



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

**INDAGINE "LE GARANZIE FIDEIUSSORIE A TUTELA DELLA  
PARTECIPAZIONE E DELLA CORRETTA ESECUZIONE DEI  
CONTRATTI NEGLI APPALTI PUBBLICI RELATIVI AGLI  
INTERVENTI FINANZIATI CON RISORSE PROVENIENTI  
DAL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)  
E DAL PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE (PNC)  
ASSEGNATE ALLA REGIONE UMBRIA E AGLI ENTI LOCALI  
UMBRI"**

**Relatore**  
**Presidente Antonello COLOSIMO**

Hanno collaborato:

Dott.ssa Antonella Castellani, Dott.ssa Serena Ricci e Dott. Marco Bellucci

## SOMMARIO

|                                                                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sintesi.....                                                                                                                                                              | 9  |
| CAPITOLO I.....                                                                                                                                                           | 10 |
| RIFERIMENTI NORMATIVI IN MATERIA DI RILASCIO E VERIFICA DELLE<br>GARANZIE FIDEIUSSORIE E INDICAZIONI OPERATIVE DI ANAC.....                                               | 11 |
| 1.1 Riferimenti normativi in materia di rilascio e verifica delle garanzie fideiussorie<br>relative ad interventi ed opere pubbliche e indicazioni operative di ANAC..... | 11 |
| CAPITOLO II .....                                                                                                                                                         | 20 |
| OBIETTIVI, FINALITA' E METODOLOGIA DELL'INDAGINE.....                                                                                                                     | 20 |
| 2.1 L'indagine della Sezione: obiettivi, finalità e metodologia .....                                                                                                     | 20 |
| CAPITOLO III.....                                                                                                                                                         | 22 |
| ESITO DELL'INDAGINE.....                                                                                                                                                  | 22 |
| 3.1 Esito dell'indagine.....                                                                                                                                              | 22 |
| 3.2 Regione Umbria.....                                                                                                                                                   | 23 |
| 3.3 Enti locali umbri .....                                                                                                                                               | 33 |
| 4.1 Osservazioni, considerazioni conclusive e raccomandazioni della Sezione.....                                                                                          | 41 |
| APPENDICE .....                                                                                                                                                           | 44 |

## INDICE DEI GRAFICI

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Grafico n. 1 – Regione Umbria: garanzie su n. 226 interventi PNRR – PNC.....</i>                                              | <i>23</i> |
| <i>Grafico n. 2 – Regione Umbria: soggetto emittente su n. 236 garanzie provvisorie e definitive.....</i>                        | <i>23</i> |
| <i>Grafico n. 3 – Regione Umbria: garanzie emesse e firmate digitalmente su n. 236 garanzie provvisorie e definitive.....</i>    | <i>24</i> |
| <i>Grafico n. 4 – Regione Umbria: modalità di verifica su n. 236 garanzie provvisorie e definitive.....</i>                      | <i>25</i> |
| <i>Grafico n. 5 – Regione Umbria: esito delle verifiche su n. 236 garanzie provvisorie e definitive.....</i>                     | <i>25</i> |
| <i>Grafico n. 6 – Enti locali umbri: garanzie su n. 451 interventi PNRR – PNC.....</i>                                           | <i>34</i> |
| <i>Grafico n. 7 – Enti locali umbri: soggetto emittente su n. 492 garanzie provvisorie e definitive.....</i>                     | <i>34</i> |
| <i>Grafico n. 8 – Enti locali umbri: garanzie emesse e firmate digitalmente su n. 492 garanzie provvisorie e definitive.....</i> | <i>35</i> |
| <i>Grafico n. 9 – Enti locali umbri: modalità di verifica su n. 492 garanzie provvisorie e definitive....</i>                    | <i>36</i> |
| <i>Grafico n. 10 – Enti locali umbri: esito delle verifiche su n. 491 garanzie provvisorie e definitive verificate.....</i>      | <i>36</i> |

## **RELAZIONE**





## Sintesi

Le garanzie fideiussorie, provvisorie e definitive, sono garanzie richieste nei contratti pubblici per garantire, nel primo caso, l'affidabilità dell'offerente durante la fase di gara o di invito, nel secondo caso, l'adempimento delle obbligazioni contrattuali, e sono disciplinate in diversi articoli del Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs.n.50/2016 e s.m.i., in vigore sino al 30 giugno 2023 e D.Lgs.n.36/2023 e s.m.i., in vigore dal 1° aprile 2023 ma con efficacia delle disposizioni a partire dal 1° luglio 2023.

I beneficiari delle garanzie sono le pubbliche amministrazioni, ossia gli enti responsabili (ovvero le stazioni appaltanti) dell'autorizzazione ad un operatore economico (appaltatore) a partecipare ad una procedura di evidenza pubblica o a svolgere un'attività economica, ciò al fine di essere coperte dal rischio di inadempienza da parte di uno stesso operatore economico. La garanzia fidejussoria, a scelta dell'appaltatore, viene rilasciata a favore degli enti responsabili, ovvero stazioni appaltanti, ed emessa da soggetti autorizzati, intermediari bancari e finanziari o compagnie assicurative (sotto forma di polizza fidejussoria) come indicati nel Codice dei Contratti Pubblici.

Alle pubbliche amministrazioni ed agli enti responsabili, ovvero stazioni appaltanti, per la salvaguardia dell'interesse pubblico compete la verifica delle garanzie sulla autenticità, validità, legittimità e conformità delle condizioni contrattuali alla normativa vigente, al fine di evitare l'acquisizione di garanzie contraffatte o rilasciate da parte di soggetti non autorizzati o non abilitati a svolgere l'attività di garanzia, con conseguenti danni patrimoniali a carico delle stesse pubbliche amministrazioni beneficiarie.

E' noto che nel mercato italiano sono emerse, anche recentemente, gravi criticità nell'ambito di garanzie fideiussorie correlate ad appalti pubblici emesse da soggetti non legittimati a farlo o rivelatesi contraffatte.

In tale contesto si inserisce, quindi, l'indagine dalla Sezione in attuazione di quanto indicato nel programma dell'attività di controllo per l'anno 2025 adottato con la deliberazione n.8/2025/INPR come integrata dalla deliberazione n.101/2025/INPR. La stessa è volta ad acquisire le informazioni afferenti alle verifiche effettuate dalla Regione Umbria e dagli Enti locali del territorio umbro (enti responsabili/ stazioni appaltanti) sulle garanzie fideiussorie utilizzate per i contratti pubblici relativi agli interventi finanziati con

risorse assegnate ai suddetti soggetti provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC). L'obiettivo di tale indagine è pertanto quello di fornire, sostanzialmente, un quadro generale rispetto alle modalità di verifica effettuate sulle garanzie fideiussorie e dei relativi esiti intervenuti, al fine di comprendere se da tali verifiche siano emersi profili di criticità legati a garanzie risultate emesse da soggetti non legittimati a farlo oppure contraffatte o anche non congrue rispetto alle specifiche dell'appalto, ovvero se siano emerse criticità nel corso della realizzazione degli interventi tali da richiedere l'escussione delle polizze, laddove tali rischi potrebbero addirittura compromettere l'attuazione delle misure del PNRR.

Il contenuto del presente referto si articola in quattro parti: nella prima parte viene illustrato il quadro normativo attinente alla materia di rilascio delle garanzie fideiussorie e della loro verifica ai fini della validità e legittimità, i cui riferimenti sono sia al D.Lgs.n.50/2016 che al D.Lgs.n.36/2023 nonché ai relativi interventi normativi succedutisi sino al 2024 ed alle indicazioni operative di ANAC; nella seconda parte vengono indicati gli obiettivi, finalità e la metodologia dell'indagine unitamente all'attività istruttoria condotta; nella terza parte vengono riportate le risultanze dell'esame svolto sulla documentazione acquisita che danno conto degli esiti sulla legittimità o meno delle garanzie fideiussorie acquisite dagli enti interessati; nella quarta e ultima parte vengono riportate le osservazioni, considerazioni conclusive e raccomandazioni di questa Sezione.

# CAPITOLO I

## RIFERIMENTI NORMATIVI IN MATERIA DI RILASCIO E VERIFICA DELLE GARANZIE FIDEIUSSORIE E INDICAZIONI OPERATIVE DI ANAC

### 1.1 Riferimenti normativi in materia di rilascio e verifica delle garanzie fideiussorie relative ad interventi ed opere pubbliche e indicazioni operative di ANAC

Il Codice degli appalti, D.Lgs.n.50/2016 (abrogato dal 1° luglio 2023) ha disciplinato agli artt. 93 e 103, commi 3 e 4 le modalità di rilascio delle garanzie provvisorie con i quali viene stabilito che la garanzia “[...] a scelta dell'appaltatore può essere rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano le rispettive attività o rilasciata dagli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n.385, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie e che sono sottoposti a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta nell'albo previsto dall'art.161 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58 e che abbiano i requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria assicurativa”.

I successivi commi 8-bis e 9 dei richiamati artt.93 e 103 hanno invece disciplinato i relativi modelli stabilendo che “Le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste dal presente codice sono conformi agli schemi tipo approvati con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previamente concordato con le banche e le assicurazioni o loro rappresentanze”.

Il comma 11 dell'art.103 è anche intervenuto sulla possibilità di non richiedere in taluni casi la garanzia disponendo che “E' facoltà dell'amministrazione in casi specifici non richiedere una garanzia per gli appalti di cui all'art.36, comma 2, lettera a) nonché per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di produttori d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati. L'esonero della prestazione della

*garanzia deve essere adeguatamente motivato ed è subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione”.*

L’art.35, comma 18, ha anche regolato le garanzie a valere sulla richiesta ed erogazione di anticipazione contrattuale, disponendo che *“L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma dei lavori. La predetta garanzia è rilasciata da imprese bancarie autorizzate ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o assicurative autorizzate alla copertura dei rischi ai quali si riferisce l'assicurazione e che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano la rispettiva attività. La garanzia può essere, altresì, rilasciata dagli intermediari finanziari iscritti nell'albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385. L'importo della garanzia viene gradualmente ed automaticamente ridotto nel corso dei lavori, in rapporto al progressivo recupero dell'anticipazione da parte delle stazioni appaltanti. Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione dei lavori 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”.*

IVASS, Banca d’Italia, ANAC e AGCM il 28 maggio 2020, al fine di scongiurare il rischio di contraffazione delle garanzie fideiussorie e di accettazione da parte delle pubbliche amministrazioni di garanzie rilasciate da operatori abusivi o inaffidabili che potrebbero comportare difficoltà al momento della loro escussione con insorgenza anche di contenziosi, hanno congiuntamente redatto il documento *“Garanzie finanziarie: suggerimenti per le pubbliche amministrazioni e altri beneficiari”.*

Nel merito, le indicazioni contenute nel richiamato documento riguardano, *in primis*, la necessità di verifica affinché la garanzia sia stata rilasciata:

- da una banca italiana, comunitaria o extracomunitaria, censita negli Albi ed Elenchi di Vigilanza pubblicati dalla Banca d’Italia;
- da un intermediario finanziario italiano o estero o un confidi maggiore, censito nella lista consultabile sul sito della Banca d’Italia;
- da una compagnia assicurativa italiana autorizzata IVASS all’esercizio del ramo 15-Cauzione, iscritta nell’Albo delle imprese di assicurazione tenuto dall’IVASS;

- da un'impresa di assicurazione con sede in un altro Stato membro dell'UE che sia stata abilitata ad operare in Italia nel ramo 15-Cauzione, in regime di libertà di stabilimento (ossia con una rappresentanza in Italia) o in regime di libera prestazione di servizi (LPS-ossia senza una sede stabile), laddove l'abilitazione può essere verificata negli appositi Elenchi tenuti dall'IVASS e consultabili sul sito.

Ulteriori indicazioni afferiscono alla necessità di verifica affinché la garanzia:

- non sia stata rilasciata da un soggetto censito nelle liste di anomalia di soggetti segnalati o non legittimati consultabili nel sito della Banca d'Italia;
- non sia stata rilasciata da un soggetto presente nell'elenco delle imprese di assicurazione non autorizzate/abilite, consultabile sul sito dell'IVASS.

Altri suggerimenti attengono alla: (i) consultazione dell'elenco degli avvisi pubblicati periodicamente da IVASS sui casi di contraffazione accertati; (ii) consultazione dei comunicati stampa pubblicati da IVASS sulle notizie di fallimento, liquidazione e sottoposizione a misure di rigore da parte dell'Autorità di Vigilanza dello Stato membro di origine di compagnie di assicurazioni estere operanti in Italia; (iii) verifica dell'eventuale presenza nella polizza di denominazioni sociali che ripropongono, magari con lievi modifiche, quelle di compagnie assicurative italiane o estere molto conosciute; (iv) verifica degli estremi identificativi della compagnia o intermediario riportati sul contratto che devono essere perfettamente identici a quelli riportati negli Albi e negli elenchi di iscrizione tenuti da Banca d'Italia e IVASS; (v) verifica della regolare iscrizione dell'intermediario assicurativo che ha proposto/intermediato la polizza fidejussoria nel Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi o nell'Elenco degli Intermediari dell'Unione Europea, pubblicati sul sito IVASS; (vi) interlocuzione diretta con la compagnia di assicurazione che emette la polizza utilizzando oltre i recapiti indicati nell'Albo delle compagnie italiane tenuto dall'IVASS e negli Elenchi annessi relativi alle compagnie di altri Stati UE anche quelli indicati nei Registri nazionali tenuti dall'Autorità di vigilanza degli Stati membri di origine e accessibili dai siti internet di tali Autorità; (vii) verifica sulla conformità delle condizioni contrattuali della polizza a quanto prescritto dalla normativa e/o dal bando gara; (viii) verifica sulla conformità delle garanzie fideiussorie e polizze assicurative agli schemi tipo approvati dai Ministeri competenti.

Il d.l.n.76/2020 del 16 luglio 2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”* (convertito con modificazioni dalla L. n.120/2020) ha ritenuto poi necessario prevedere disposizioni volte ad incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici al fine di far fronte alle ricadute negative a seguito delle misure di contenimento e dell’emergenza sanitaria da COVID-19. Il richiamato decreto legislativo ha disposto quindi la facoltà di non richiedere la garanzia fidejussoria di cui all’art.103 comma 11 del d.lgs. n.50/2016. Ciò riguarda gli appalti di cui all’art.36, comma 2, lett. a) del richiamato decreto legislativo e precisamente nei casi di affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150 mila euro ed anche per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e attività di progettazione, di importo inferiore a 139 mila euro *“[...] qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021”*.

Il suddetto termine del 31 luglio 2021 è stato tuttavia successivamente prorogato, dapprima al **30 giugno 2023** con l’introduzione dell’art. 51, comma 1, del d.l.n.77/2021 recante *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”* (convertito con modificazioni dalla L.n.108/2021, e poi al **31 dicembre 2023** dall’art.14, comma 4, del d.l.n.13/2023 recante *“Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”* (convertito con modificazioni dalla L.n.41/2023).

Un’ulteriore proroga al **30 giugno 2024** concernente la facoltà di non richiedere la garanzia provvisoria e definitiva è stata disposta dall’art.8, comma 5, del d.l.n.215/2023 recante *“Disposizioni urgenti in materia di termini normativi”* (convertito con modificazioni dalla L.n.18/2024), in merito alla realizzazione, mediante procedure di affidamento semplificate, degli interventi finanziati con risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale complementare.

Il nuovo Codice degli appalti, D.Lgs.n.36/2023, è entrato invece in vigore il 01/04/2023 con efficacia a far data dal 01/07/2023. All’art.226, comma 2, lo stesso ha disposto che *“A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell’art.229, comma*

2, le disposizioni di cui al decreto legislativo n.50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso”, laddove tali procedimenti risultano in dettaglio ivi elencati.

Nell’attuale Codice la disciplina generale delle garanzie fideiussorie, provvisore e definitive, è contenuta negli artt.53, 106 e 117.

Con l’art. 225, comma 2, del D.Lgs.n.36/2023, recante “Disposizioni transitorie” è stato anche stabilito che ***“Le disposizioni di cui all’art.106, comma 3, acquistano efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2024”.***

L’art.106 del medesimo decreto legislativo ha nello specifico disposto al comma 3 che ***“La garanzia fidejussoria di cui al comma 1 a scelta dell’appaltatore può essere rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano le rispettive attività, oppure dagli intermediari finanziari iscritti nell’albo di cui all’art.106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie e che sono sottoposti a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta nell’apposito albo e che abbiano requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria assicurativa. La garanzia fidejussoria deve essere emessa e firmata digitalmente; essa deve essere altresì verificabile telematicamente presso l’emittente ovvero gestita mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi dell’art.8-ter, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n.135, convertito con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n.12, conformi alle caratteristiche stabilite dall’AGID con il provvedimento di cui all’art.26, comma 1”.***

Il successivo comma 8 dell’art.106 del d.lgs. n.36/2023 ha disposto che ***“L’importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 10 per cento, cumulabile con la riduzione di cui al primo e secondo periodo, quando l’operatore economico presenti una fideiussione, emessa e firmata digitalmente, che sia gestita mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi del comma 3”***, mentre al comma 9 ha stabilito che ***“Le garanzie fideiussorie devono essere conformi allo schema tipo di cui all’art.117, comma 12”.***

In sostanza, si osserva che l’art.106, comma 3 del D.Lgs.n.36/2023 ha fatto decadere il sistema “PEC to PEC” in tema di verificabilità e tracciabilità della garanzia fidejussoria.

L’art.117 del medesimo decreto legislativo ha disciplinato la garanzia definitiva, laddove al comma 1 ha stabilito che ***“Per la sottoscrizione del contratto l’appaltatore costituisce***

*una garanzia, denominata «garanzia definitiva», a sua scelta sotto forma di cauzione o fidejussione con le modalità previste dall'art.106 [...]". Al comma 12 stabilisce che "Le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste dal codice sono conformi agli schemi tipo approvati con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze".*

Occorre poi citare l'art.125 del D.Lgs.n.36/2023 che tratta il tema delle garanzie nei casi di anticipazioni contrattuali, dove al comma 1 ha stabilito che *"L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma della prestazione. La garanzia è rilasciata dai soggetti di cui all'articolo 106, comma 3, con le modalità previste dal secondo periodo dello stesso comma. L'importo della garanzia è gradualmente e automaticamente ridotto nel corso della prestazione, in rapporto al progressivo recupero dell'anticipazione da parte delle stazioni appaltanti. 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"*.

Una novità di grande rilievo nel nuovo Codice dei contratti pubblici, D.Lgs.n.36/2023, è da rinvenirsi nella scelta del legislatore di dedicare ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria una regolamentazione specifica e autonoma, in ragione del complessivo regime giuridico differenziale che connota questo settore della contrattualistica. L'art.53 ha ad oggetto le garanzie a corredo dell'offerta e le garanzie definitive e riprende, nella sostanza, con alcune modifiche, la disciplina già contenuta nell'art.1, comma 4, del d.l.n.76/2020.

L'art.53, comma 1, del D.Lgs.n.36/2023 ha stabilito che *"Nelle procedure di affidamento di cui all'art.50, comma 1, la stazione appaltante non richiede le garanzie provvisorie di cui all'art.106 salvo che, nelle procedure di cui alle lettere c), d) ed e) dello stesso comma 1 dell'articolo 50, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta. Le esigenze particolari sono indicate nella decisione a contrarre oppure nell'avviso di indizione della procedura o in altro atto equivalente"*. Al comma 3 stabilisce che *"la garanzia fidejussoria può essere costituita sotto forma di cauzione oppure fidejussione con le modalità di cui all'articolo 106"*. Il comma 4 stabilisce che *"In casi debitamente motivati è facoltà della*



*stazione appaltante non richiedere la garanzia definitiva per l'esecuzione dei contratti di cui alla presente Parte oppure per i contratti di pari importo a valere su un accordo quadro".*

In sostanza, l'art.53 ha stabilito che, di norma, la stazione appaltante nelle procedure di cui all'art.50 non richiede la garanzia provvisoria di cui all'art.106 prevista per l'affidamento dei contratti sottosoglia comunitaria, con l'unica eccezione per le procedure negoziate senza bando (lett. c), d), e), dell'art.50), salvo particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta; stabilisce altresì per la garanzia definitiva la facoltà di non richiederla, sempre per i contratti sottosoglia, nonché per i contratti di pari importo stipulati a valere su un accordo quadro, ma esclusivamente in casi debitamente motivati.

Il Decreto Legislativo del 31 dicembre 2024, n.209, recante *"Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36"* ha poi modificato il testo dell'art.106, in relazione ai commi 3 e 8. Il comma 3 è stato così riformulato: *"La garanzia fideiussoria deve essere emessa e firmata digitalmente; essa deve essere altresì verificabile telematicamente presso l'emittente ovvero gestita **in tutte le fasi** mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi dell'articolo 8-ter, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, o su registri elettronici qualificati ai sensi del Regolamento (UE) n. 910/2014. Le piattaforme, operanti con tecnologie basate su registri distribuiti o su registri elettronici, sono conformi alle caratteristiche stabilite dall'AGID con il provvedimento di cui all'articolo 26, comma 1".* Il comma 8 è stato così riformulato: *"L'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 10 per cento, cumulabile con la riduzione di cui al primo e secondo periodo, quando l'operatore economico presenti una fideiussione, emessa e firmata digitalmente, che sia gestita mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi del comma 3, **ovvero mediante verifica telematica sul sito internet dell'emittente**".*

Le modifiche apportate dal decreto legislativo del 31 dicembre 2024, n.209 all'art.106 del D.Lgs.n.36/2023, come sopra esposte, hanno quindi sostanzialmente riguardato il tema della validità delle garanzie fideiussorie collegato alle modalità di verifica telematica delle stesse indicate al comma 3, incentivate peraltro dalle disposizioni del comma 8.

Tuttavia, lo stesso tema di verifica telematica aveva posto questioni interpretative già in vista dell'entrata in vigore dell'art.106 comma 3 nella sua originaria formulazione, avvenuta in data 1° gennaio 2024.

Al riguardo, è difatti intervenuta l'ANAC con la delibera n.606 del 19 dicembre 2023 recante *“Indicazioni operative per lo svolgimento della verifica di veridicità e autenticità delle garanzie fideiussorie ai sensi dell'articolo 106, comma 3, del decreto legislativo 31/3/2023, n.36”*.

Con la richiamata delibera n.606/2023 la stessa ANAC ha preso atto delle difficoltà emerse nello svolgimento delle verifiche telematiche delle garanzie fideiussorie utilizzate per la partecipazione di procedure di evidenza pubblica, da effettuarsi mediante accesso ai siti internet dei garanti o alle piattaforme indicate dall'art.106, quest'ultime risultate non operanti, ed ha quindi voluto fornire indicazioni di modalità transitorie valevoli sino al 30 giugno 2024, precisando che *“Al fine di consentire la verifica di veridicità e autenticità della polizza, l'operatore economico, all'atto della sottoscrizione della garanzia acquisisce dal garante l'indirizzo internet cui è possibile accedere per effettuare la verifica telematica della garanzia in tempo reale. Il sito internet messo a disposizione del garante assicura il rispetto della normativa vigente, anche in materia di privacy, e consente l'accesso esclusivamente alla stazione appaltante procedente, in relazione alla garanzia presentata nella specifica gara. A tal fine, richiede idonea identificazione a mezzo SPID e subordina l'accesso all'inserimento di informazioni qualificanti (es. CIG riferito alla procedura di gara, importo della garanzia, nominativo del concorrente). Nel caso in cui il garante non disponga di un sito internet con le caratteristiche suindicate, fornisce un indirizzo PEC dedicato cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inviano la polizza presentata in gara, in formato pdf, per il riscontro di autenticità e veridicità. Le imprese di assicurazione comunitarie operanti in Italia in regime di libera prestazione di servizi che non dispongono di un sito internet per la verifica delle garanzie rilasciate, nelle more della disponibilità della PEC europea, si dotano di un indirizzo PEC italiano. L'utilizzo internet o l'eventuale indirizzo PEC da utilizzare ai fini delle verifiche sono indicati dal garante nella documentazione contrattuale o, in mancanza, riportati dall'operatore economico nella domanda di partecipazione. La mancata indicazione è sanabile con la procedura di soccorso istruttorio, purché la garanzia sia stata emessa prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte. Le competenti Autorità di vigilanza potranno mettere a disposizione delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, per le rispettive verifiche di competenza, un elenco degli indirizzi internet dei siti ovvero gli indirizzi PEC delle imprese di assicurazioni e degli intermediari finanziari autorizzati al rilascio di garanzie fideiussorie. Nel caso di utilizzo della verifica a mezzo PEC, l'operatore economico acquisisce l'impegno del garante a riscontrare le richieste pervenute dalla stazione appaltante nel termine massimo di cinque giorni lavorativi. Le stazioni appaltanti e gli enti*

*concedenti segnalano all'IVASS i casi di perduranti ritardi/mancate risposte da parte delle imprese di assicurazione alle richieste di verifica".*

Con la menzionata delibera n.606/2023 l'ANAC ha quindi individuato una soluzione transitoria da applicare per il tempo necessario a consentire l'evoluzione dei sistemi verso l'uso di piattaforme interoperanti con le piattaforme di *e-procurement* o lo sviluppo di siti internet accessibili alle stazioni appaltanti, specificando che restano pertanto valide sino al 30 giugno 2024 entrambe le modalità di verifica della polizza fidejussoria, sia tramite PEC sia sul sito internet del soggetto emittente. La validità delle suddette indicazioni transitorie è stata tuttavia ulteriormente prorogata al **31 dicembre 2024** con il comunicato del Presidente ANAC del 28 giugno 2024, motivata dal permanere delle difficoltà ivi indicate. Per quanto sopra riportato, al 31 dicembre 2024, data di scadenza delle indicazioni transitorie di ANAC e contestuale data di entrata in vigore delle modifiche all'art.106 del D.Lgs.n.36/2023 apportate con il richiamato D.Lgs.n.209/2024, è apparsa pertanto superata la possibilità di verifica tramite PEC delle garanzie fideiussorie. Allo stato attuale non risulta comunque essere stato reso da ANAC alcun ulteriore chiarimento su quest'ultimo aspetto.

## CAPITOLO II

### OBIETTIVI, FINALITA' E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

#### 2.1 L'indagine della Sezione: obiettivi, finalità e metodologia

Questa Sezione, in attuazione della Deliberazione n.8/2025/INPR recante "Programma dell'attività di controllo per l'anno 2025", come integrata dalla Deliberazione n.101/2025/INPR, ha inteso effettuare un'indagine sulla verifica delle garanzie fideiussorie negli appalti pubblici correlate agli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.

L'indagine, che ha visto coinvolti tutti gli Enti territoriali umbri, Regione ed Enti locali, ha riguardato appunto le modalità di verifica effettuate dagli enti responsabili (ovvero le stazioni appaltanti) sulle garanzie fideiussorie, provvisorie e definitive, richieste dal Codice dei contratti pubblici ed emesse da intermediari bancari e finanziari o compagnie assicurative, ciò al fine di accertare che le stesse garanzie siano state quindi rilasciate da soggetti legittimati a farlo e che non siano risultate contraffatte.

L'attività istruttoria è stata avviata in data 5 maggio 2025<sup>1</sup> con nota del Consigliere Antonello Colosimo, Presidente di questa Sezione, indirizzata e trasmessa alla Regione Umbria e a tutti gli Enti locali del territorio umbro (n.2 Province e n.92 Comuni), unitamente ad un apposito file, predisposto in formato *Excel* editabile, per la conseguente compilazione con il quale è stata chiesta la valorizzazione, nelle apposite colonne, delle seguenti informazioni:

- CUP e descrizione dell'intervento;
- correlato valore della garanzia provvisoria rispetto all'importo della procedura indicato nel bando o nell'invito e di quella definitiva rispetto all'importo contrattuale;
- tipologia della garanzia, in termini di cauzione o fidejussione;
- soggetto emittente della garanzia, quale impresa bancaria, intermediario finanziario, impresa assicurativa, con indicazione della relativa denominazione;
- garanzia emessa e firmata digitalmente, ovvero in altra modalità;
- modalità di verifica della garanzia;
- esito della verifica effettuata.

---

<sup>1</sup> Nota istruttoria prot.n.1174 del 5 maggio 2025.

Con la menzionata nota istruttoria è stato pertanto chiesto alle Amministrazioni coinvolte nell'indagine di relazionare sulle modalità di verifica effettuate al fine di accertare che le garanzie fideiussorie siano state rilasciate da soggetti legittimati e solvibili, che le stesse non siano risultate contraffatte e che abbiano presentato condizioni contrattuali conformi a quanto prescritto dalla normativa; è stato altresì chiesto di fornire chiarimenti circa le eventuali irregolarità emerse in sede di verifica delle polizze o in sede di escussione specificandone le ragioni e le conseguenti azioni intraprese ed, infine, di riferire sullo stato di eventuali contenziosi incorsi.

Alla data del 17 giugno 2025<sup>2</sup>, termine ultimo concesso agli enti coinvolti nell'indagine per il relativo riscontro, hanno risposto, con specifiche note, la Regione Umbria<sup>3</sup> e n.91 Enti locali<sup>4</sup> su un totale di n.94, tutte acquisite agli atti.

Per quanto su esposto, si intende quindi fornire un complessivo quadro delle modalità di verifica effettuate dalle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nell'indagine sull'autenticità, legittimità e validità delle garanzie fideiussorie acquisite, nonché sulle eventuali criticità da queste segnalate, il cui esito - esposto nel successivo capitolo - è il frutto dell'elaborazione dei dati e delle informazioni acquisite da questa Sezione con le modalità in precedenza riportate.

---

<sup>2</sup> La data del 17 giugno 2025 è il termine ultimo entro il quale sono state prese in considerazione le risposte fornite dalle Amministrazioni coinvolte nell'indagine, ciò al fine di consentire a questa Sezione l'esame dei relativi dati e informazioni al fine di elaborare il risultato e gli esiti della presente indagine in tempo utile per la conseguente adozione in Camera di consiglio.

<sup>3</sup> La Regione Umbria ha dato riscontro con nota del 06/06/2025 prot.n.109187, acquisita al prot. n.1737 in pari data e con nota del 17/06/2025 prot.n.117351, acquisita al prot. n.1796 in pari data.

<sup>4</sup> Il dettaglio delle note di riscontro dei n.91 enti locali viene riportato in appendice.

## CAPITOLO III

### ESITO DELL'INDAGINE

Sommario: 3.1 Esito dell'indagine - 3.2 Regione Umbria - 3.3 Enti locali umbri.

#### **3.1 Esito dell'indagine**

Alla luce dei riscontri forniti dalle Amministrazioni pubbliche coinvolte e che hanno risposto all'indagine sui controlli da queste effettuati in tema di verifica sulla autenticità, validità e legittimità delle garanzie fideiussorie rilasciate dai vari soggetti preposti e correlate agli interventi finanziati da risorse PNRR e PNC attribuite alla Regione Umbria ed agli Enti locali, questa Sezione ha provveduto ad esaminare i dati e le informazioni acquisiti come contenuti nelle tabelle e documenti allegati trasmessi da ciascuna delle suddette Amministrazioni. Ciò ha consentito di individuare per le garanzie fideiussorie, la relativa tipologia (provvisorie e definitive), il valore sia di quelle provvisorie (qualora richieste dalla normativa) sia di quelle definitive, il soggetto emittente, se emesse e firmate digitalmente dal medesimo soggetto emittente ovvero in altra modalità, le modalità di verifica, gli esiti delle verifiche, i profili di criticità emersi.

Rispetto alla totalità degli interventi elencati dalle Amministrazioni, si rappresenta che l'esame è stato specificatamente rivolto solamente agli interventi risultati essere in corso di realizzazione, escludendo pertanto quelli dichiarati già conclusi per i quali le correlate garanzie fideiussorie non sono più verosimilmente in corso di validità, ovvero svincolate.

Viene pertanto riepilogato l'esito dell'indagine svolta che dà conto, sia per la Regione che per i complessivi Enti locali, della totalità delle garanzie fideiussorie provvisorie e definitive a valere sugli interventi in corso di realizzazione finanziati da risorse PNRR e PNC, nonché delle modalità di verifica effettuate dagli enti interessati e degli esiti di tali verifiche.

### 3.2 Regione Umbria

Per quanto riguarda la Regione Umbria, si è potuto in generale riscontrare che per gli interventi attualmente in corso di realizzazione, finanziati da risorse PNRR e PNC – di competenza dell'Amministrazione regionale e degli altri soggetti indicati quali sub-attuatori e/o realizzatori (ATER, Aziende Ospedaliere di Perugia e Terni, Aziende USL Umbria 1 e 2, società IZSUM, società Punto Zero, R.F.I. S.p.A, Trenitalia S.p.A., Umbria TPL e Mobilità S.p.A.) - le verifiche effettuate dai suddetti enti responsabili sulla autenticità, legittimità e validità delle correlate garanzie fideiussorie da questi acquisite hanno mostrato per lo più esiti positivi.

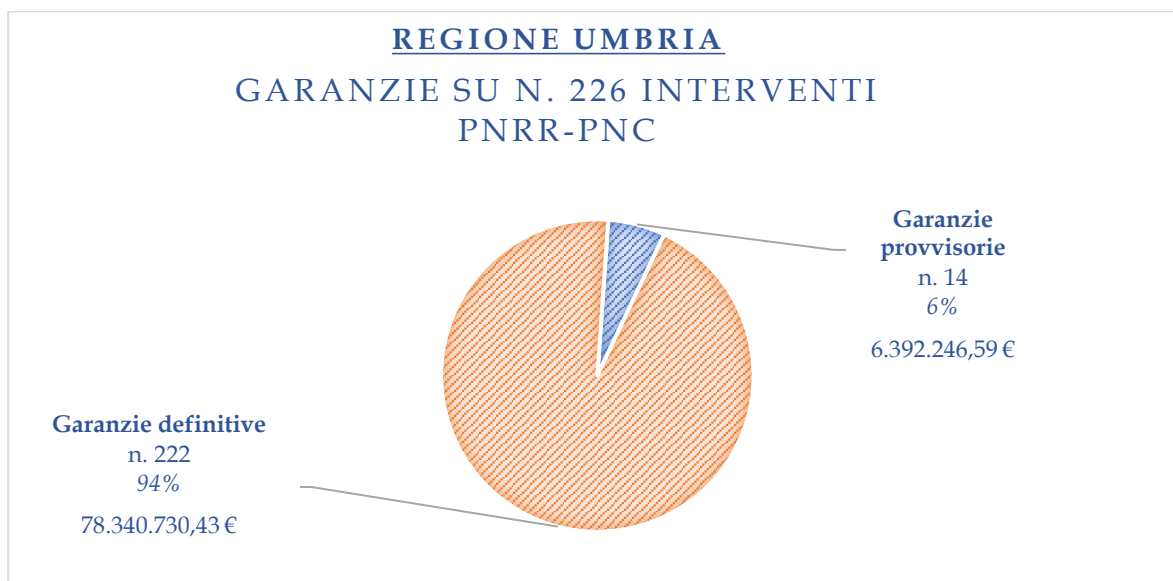
I medesimi soggetti hanno difatti dichiarato di non aver rilevato alcun caso connotato da profili di contraffazione o di emissione da parte di soggetti non legittimati a farlo; hanno altresì dichiarato che, allo stato attuale, non si sono verificati casi di escussione delle garanzie né casi di contenziosi insorti.

Dall'esame della documentazione acquisita, sono risultati n.226 interventi in corso di realizzazione a fronte dei quali la Regione ed i soggetti responsabili di tali interventi hanno indicato sia le correlate garanzie provvisorie acquisite (qualora richieste dalla normativa) e sia le garanzie definitive acquisite, per un totale di n.236, di cui n.221 dichiarate verificate e con esito positivo e n.15, invece, per le quali l'esito delle verifiche è stato dichiarato essere in corso.

Occorre dare conto che sono stati esclusi dall'esame n.2 interventi in quanto dichiarati ancora in fase di avvio e quindi con garanzie allo stato non acquisite, così come sono stati esclusi quegli interventi per i quali gli enti responsabili hanno dichiarato che la procedura di invito/aggiudicazione è stata espletata con adesione ad accordo quadro tramite Consip e che la verifica delle correlate garanzie è pertanto in capo alla stessa Consip (n.45).

Rispetto ai n.226 interventi in corso di realizzazione, il seguente grafico espone quindi il numero complessivo delle garanzie fideiussorie rilasciate, provvisorie e definitive (nei casi richiesti dalla normativa), unitamente al correlato valore complessivo garantito:

Grafico n. 1 – Regione Umbria: garanzie su n. 226 interventi PNRR - PNC



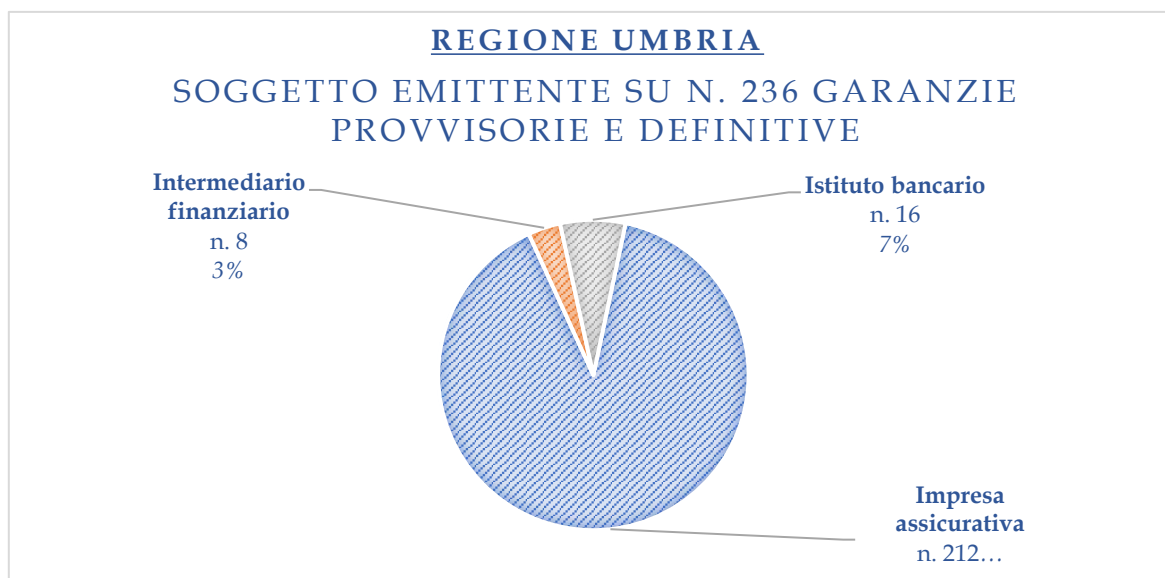
Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Rispetto ai n.226 interventi in corso di realizzazione, sono risultate rilasciate n.236 garanzie fideiussorie complessive di un valore garantito totale di euro 84.732.977,02, così dettagliate:

- n.14 provvisorie di un valore garantito complessivo di euro 6.392.246,59;
- n.222 definitive di un valore garantito complessivo di euro 78.340.730,43.

Il successivo grafico riporta invece l'indicazione dei soggetti emittenti delle n.236 garanzie:

Grafico n. 2 – Regione Umbria: soggetto emittente su n. 236 garanzie provvisorie e definitive



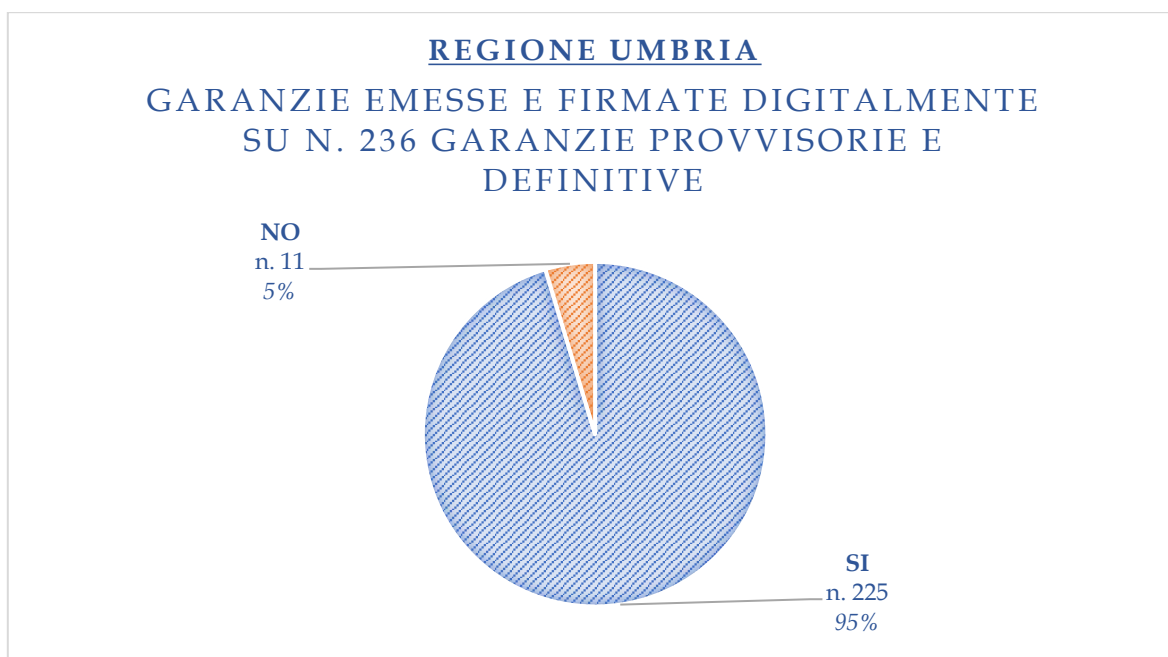
Fonte: Elaborazione Corte dei conti



Il dato mostra come la gran parte delle complessive 236 garanzie, provvisorie e definitive, nella misura del 90%, sia stata rilasciata da imprese assicurative, con n.212 polizze, mentre sono state n.16, pari al 7%) quelle rilasciate da istituti bancari e solamente n.8 (pari al 3%) quelle rilasciate da intermediari finanziari.

Per quanto riguarda invece la fattispecie delle garanzie emesse e firmate digitalmente o in diversa modalità, il quadro è risultato essere il seguente:

*Grafico n. 3 – Regione Umbria: garanzie emesse e firmate digitalmente su n. 236 garanzie provvisorie e definitive*

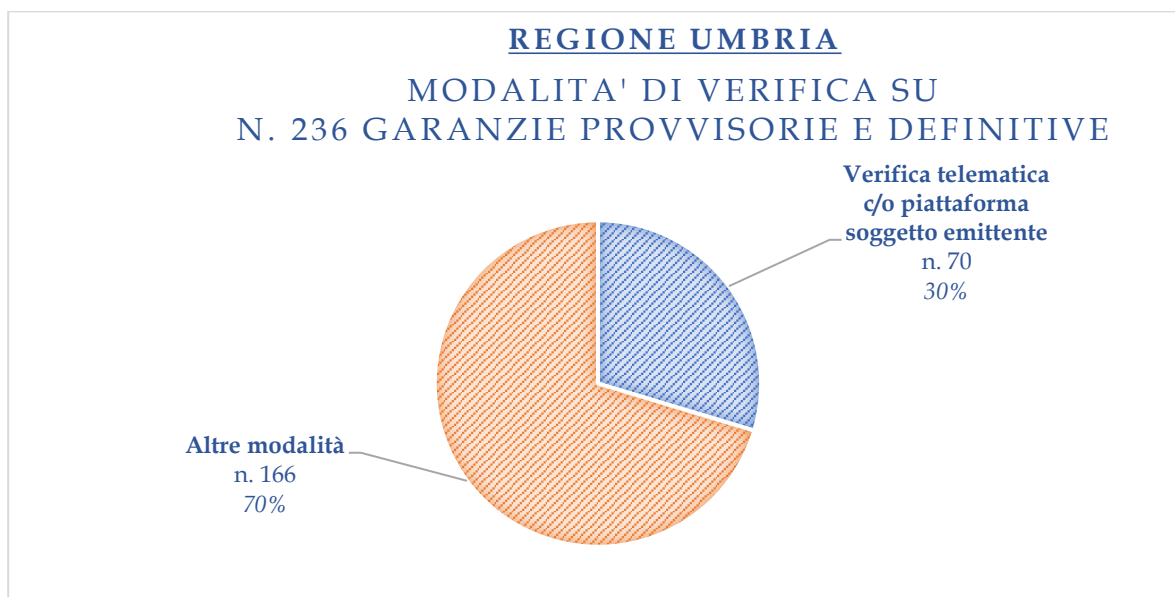


*Fonte: Elaborazione Corte dei conti*

Sulle 236 garanzie rilasciate, la maggior parte di queste, n.225, pari al 95%, sono risultate dichiarate emesse e firmate digitalmente dai soggetti competenti, ai sensi dell'art. 106, comma 3 del D.Lgs.n.36/2023, mentre n.11, pari al 5%, sono risultate dichiarate emesse e firmate con le modalità di cui al previgente D.Lgs.n.50/2016.

In relazione invece alla verifica delle suddette garanzie effettuate dai soggetti attuatori/stazioni appaltanti il successivo grafico riporta le relative modalità a tal fine utilizzate:

Grafico n. 4 – Regione Umbria: modalità di verifica su n. 236 garanzie provvisorie e definitive

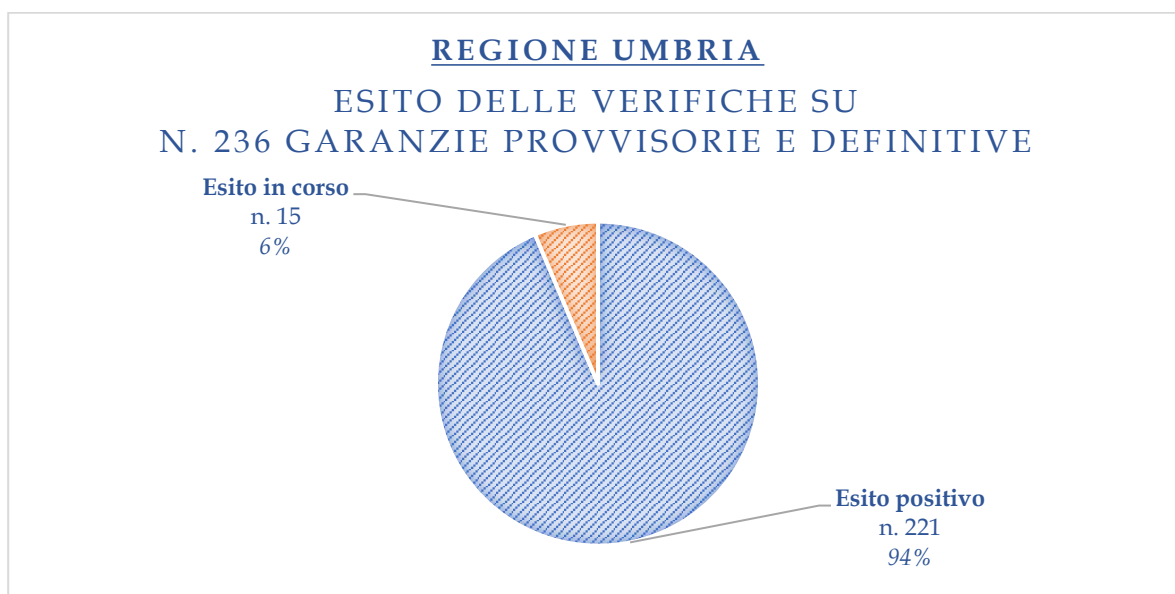


Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Sono quindi risultate n.70 garanzie verificate telematicamente e/o mediante piattaforma del soggetto emittente (pari al 30%), mentre le altre n.166 garanzie (pari al 70%) sono risultate verificate con altre modalità consentite dalle disposizioni in materia (Pec, mail, consultazione siti IVASS e Banca d'Italia).

Riguardo agli esiti delle verifiche effettuate, il grafico seguente ne riporta il risultato:

Grafico n. 5 – Regione Umbria: esito delle verifiche su n. 236 garanzie provvisorie e definitive



Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Rispetto alle complessive n.236 garanzie provvisorie e definitive, le verifiche sulla validità, legittimità ed autenticità delle stesse condotte dai soggetti attuatori/stazioni appaltanti hanno dato esito positivo in n.221 casi.

Per n.15 garanzie l'esito delle verifiche è stato invece dichiarato essere "in corso", afferenti nello specifico a n.9 garanzie definitive correlate ad interventi il cui soggetto responsabile (sub-attuatore) è individuato nell'Azienda Ospedaliera di Terni e di n.6 garanzie definitive correlate a interventi il cui soggetto responsabile (sub-attuatore) è individuato nell'Azienda USL Umbria 1. Proprio con riguardo alle suddette garanzie, questi uffici - al fine di appurare la correttezza della temporalità delle verifiche di tali garanzie il cui esito è stato dichiarato essere in corso - hanno effettuato alla data del 30 giugno 2025 un controllo sullo stato di avanzamento procedurale dei relativi interventi tramite la consultazione della Banca dati ReGiS-sezione Monitoraggio PNRR. Per n.8 interventi a cui sono correlate n.13 garanzie, da tale controllo è emerso quanto di seguito esposto, a cui ha fatto seguito il contraddittorio cartolare con la Regione Umbria<sup>5</sup>.

#### Azienda Ospedaliera di Terni

1. per l'intervento di cui al CUP n.I48I20000470001 relativo a lavori pubblici di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, a fronte del quale sono state indicate n.3 correlate polizze fideiussorie assicurative definitive (AXA, Unipol, Elba, per valore garantito complessivo di euro 39.903,03), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 26/11/2020 e la stipula del contratto in data 23/01/2025, con lavori in corso di esecuzione;
2. per l'intervento di cui al CUP n.I45F20000340001 relativo a lavori pubblici di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, a fronte del quale sono state indicate n.4 correlate polizze fideiussorie assicurative definitive (AXA, Unipol, HDI, Elba, per un valore garantito complessivo di euro 862.346,04), risulta l'aggiudicazione di lavori in data 26/11/2020, la stipula del contratto in data 29/04/2022 e lavori conclusi e collaudati in data 29/01/2024.

Alla Regione Umbria è stato pertanto chiesto di voler confermare la correttezza delle informazioni sullo stato procedurale degli interventi di cui sopra, come estratte dalla Banca dati ReGiS. Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la

---

<sup>5</sup> Nota supplemento istruttorio del 02/07/2025, prot.n.1860; riscontro della Regione Umbria con nota del 07/07/2025, prot.n.133287, acquisita al prot.n.2008 dell'08/07/2025.

nota del 7 luglio 2025 dell'Azienda Ospedaliera di Terni, laddove quest'ultima ha confermato per entrambi gli interventi lo stato procedurale come sopra rappresentato, segnalando comunque un valore garantito complessivo delle polizze fideiussorie correlate all'intervento di cui al punto 2 pari ad euro 82.346,04 anziché ad euro 862.346,04 (occorre precisare che trattasi in questo caso di un mero errore materiale verificatosi esclusivamente nella nota di istruttoria supplementare inviata alla Regione). Alla luce di quanto riferito dalla stessa Azienda Ospedaliera di Terni con la richiamata nota del 7 luglio 2025 occorre evidenziare come la verifica sulle n.7 polizze fideiussorie - il cui esito è stato dichiarato essere ancora in corso al 17/06/2025 (data di trasmissione delle informazioni a questi uffici) - appaia tardiva e quindi da censurare sia in relazione alle 4 garanzie correlate all'intervento i cui lavori sono stati dichiarati conclusi e collaudati, sia in relazione alle 3 garanzie correlate all'intervento i cui lavori sono in corso di esecuzione, ciò in ragione di un contratto risultato stipulato in data evidentemente antecedente al completamento delle verifiche di legge richiesto per le stesse garanzie. Occorre inoltre segnalare che l'Azienda non ha peraltro fornito alcun aggiornamento sull'esito delle verifiche delle complessive polizze fideiussorie che era stato appunto dichiarato essere ancora in corso al 17/06/2025.

#### Azienda USL Umbria 1

1. per l'intervento di cui al CUP n.F91B20000730005 relativo a lavori pubblici nell'ospedale di Città di Castello di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, a fronte del quale è stata indicata una correlata polizza fideiussoria assicurativa definitiva (Italiana Assicurazioni, per un valore garantito euro 1.774,49), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 23/08/2024, la stipula del contratto in data 17/02/2025, con lavori in corso di esecuzione;

Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 della USL Umbria 1, laddove quest'ultima ha comunicato che: (i) la data di aggiudicazione dei lavori è il 28/10/2020, desunta dalla documentazione Invitalia; (ii) il contratto specifico dei lavori è stato stipulato con il Consorzio Stabile Intesa in data 14/02/2025 e acquisito al Reg. USL del 17/02/2025 (CIG 97519099E1); (iii) i lavori sono in corso di esecuzione; (iv) la polizza fideiussoria definitiva Italiana Assicurazioni, del valore di euro 1.774,49, afferisce al contratto Reg. USL del 16/12/2021 stipulato con Normatempo

Italia S.r.l. (CIG Z1633B61BB) relativo ai servizi di verifica dei progetti, dichiarando l'esito di verifica regolare. Alla luce di quanto riferito dalla stessa USL Umbria 1, occorre evidenziare come la verifica sulla garanzia Italiana Assicurazioni correlata ai servizi di verifica dei progetti con contratto stipulato il 16/12/2021 - il cui esito di verifica della stessa garanzia è stato dichiarato essere ancora in corso al 17/06/2025 (data di trasmissione delle informazioni a questi uffici) - appaia tardiva e quindi da censurare in ragione del relativo contratto risultato stipulato in data antecedente al completamento delle verifiche di legge richieste per la menzionata garanzia, fermo restando che l'esito della verifica della garanzia Groupama Assicurazioni S.p.A. correlata al contratto per i lavori stipulato il 14/02/2025 è risultato positivo.

2. per l'intervento di cui al CUP n.F37H20004930006 relativo a lavori pubblici di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero nell'ospedale di Gubbio-Gualdo, a fronte del quale è stata indicata una correlata polizza fideiussoria assicurativa definitiva (Groupama Assicurazioni, per un valore garantito euro 8.489,47), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 24/12/2024, la stipula del contratto in data 17/04/2025, con lavori in corso di esecuzione;

Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 della USL Umbria 1, laddove quest'ultima ha comunicato che: (i) la data di aggiudicazione dei lavori è il 28/10/2020, desunta dalla documentazione Invitalia; (ii) il contratto specifico dei lavori è stato stipulato con il Consorzio Stabile Intesa in data 17/04/2025 e acquisito al Reg. USL del 22/04/2025 (CIG B40AC9916C); (iii) i lavori sono in corso di esecuzione; (iv) la polizza fideiussoria definitiva Groupama Assicurazioni, del valore di euro 8.489,47, afferisce al suddetto contratto, dichiarando l'esito di verifica regolare. Alla luce di quanto riferito dalla stessa USL Umbria 1, occorre evidenziare come la verifica sulla garanzia Groupama Assicurazioni - il cui esito è stato dichiarato essere ancora in corso al 17/06/2025 (data di trasmissione delle informazioni a questi uffici) - appaia tardiva e quindi da censurare in ragione del relativo contratto dei lavori risultato stipulato in data antecedente al completamento delle verifiche di legge richieste per la menzionata garanzia.

3. per l'intervento di cui al CUP n.F88I22000510006 relativo a lavori pubblici di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero nell'ospedale di comunità di

Umbertide, a fronte del quale è stata indicata una correlata polizza fideiussoria assicurativa definitiva (Reale Mutua, per un valore garantito euro 7.218,77), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 10/11/2022, la stipula del contratto in data 10/11/2023, con lavori in corso di esecuzione;

Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 della USL Umbria 1, laddove quest'ultima ha comunicato che: (i) la data di aggiudicazione dei lavori è il 09/11/2022, desunta dalla documentazione Invitalia; (ii) il contratto specifico di appalto integrato dei lavori è stato stipulato con ATI Apulia S.r.l.- Pagano S.p.A. in data 10/11/2023 e acquisito al Reg. USL del 14/11/2023 (CIG 9756909803); (iii) i lavori sono stati consegnati in data 12/02/2025; (iv) la polizza fideiussoria definitiva Reale Mutua, del valore di euro 7.218,77, afferisce al contratto stipulato con Araut soc.coop (MEPA 2100400-CIG 9181774F96) relativo alla redazione del progetto di fattibilità tecnico economica, dichiarando l'esito di verifica regolare. Alla luce di quanto riferito dalla stessa USL Umbria 1, occorre evidenziare come la verifica sulla garanzia Reale Mutua correlata alla redazione del progetto di fattibilità tecnico economica con contratto risultato già stipulato - il cui esito di verifica della stessa garanzia è stato dichiarato essere ancora in corso al 17/06/2025 (data di trasmissione delle informazioni a questi uffici) - appaia tardiva e quindi da censurare in ragione del relativo contratto risultato stipulato in data evidentemente antecedente al completamento delle verifiche di legge richieste per la menzionata garanzia, fermo restando che l'esito della verifica della garanzia S2C S.p.A. correlata al contratto di appalto integrato dei lavori stipulato il 10/11/2023 è risultato positivo.

4. per l'intervento di cui al CUP n.F18I22000480006 relativo a lavori pubblici di opere e impiantistica nella casa di comunità di Città di Castello, a fronte del quale è stata indicata una correlata polizza fideiussoria assicurativa definitiva (Generali Italia, per un valore garantito euro 13.285,26), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 01/02/2023, la stipula del contratto in data 29/11/2023, con lavori in corso di esecuzione;

Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 della USL Umbria 1, laddove quest'ultima ha comunicato che: (i) la data di aggiudicazione dei lavori è il 09/11/2022, desunta dalla documentazione Invitalia; (ii) il contratto specifico di appalto integrato dei lavori è stato stipulato con Di Vincenzo Dino &

C. S.p.A. in data 29/11/2023 e acquisito al Reg. USL del 30/11/2023 (CIG 9756684E54); (iii) i lavori sono stati consegnati in data 18/04/2025; (iv) la polizza fideiussoria definitiva Generali Italia S.p.A., del valore di euro 13.285,26, afferisce al contratto stipulato con ATI Falchetti-Litostudio (MEPA 3002632-CIG 9203083059) relativo ai servizi di ingegneria inerenti alla progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva delle COT di Città di Castello, dichiarando che la stessa polizza è stata svincolata con nota USL del 10/08/2023. Alla luce di quanto riferito dalla USL Umbria 1, occorre in questo caso verosimilmente affermare che le informazioni fornite a questi uffici il 17/06/2025, riferite ad un esito di verifica della garanzia Generali Italia S.p.A. correlata ai servizi di ingegneria inerenti alla progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva delle COT di Città di Castello, dichiarato essere ancora in corso, non erano evidentemente corrette, in ragione dello svincolo della stessa dichiarato già avvenuto in data 10/08/2023, fermo restando che l'esito della verifica della garanzia SACE correlata al contratto di appalto integrato dei lavori stipulato il 29/11/2023 è risultato positivo.

5. per l'intervento di cui al CUP n.F13D22000350006 relativo a lavori pubblici inerenti alle Centrali operative territoriali, a fronte del quale è stata indicata una correlata polizza fideiussoria assicurativa definitiva (Generali Italia, per un valore garantito euro 13.285,26), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 30/06/2023, la stipula del contratto in data 29/08/2023, con iter lavori concluso il 24/05/2024 e collaudati il 10/06/2024;

Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 della USL Umbria 1, laddove quest'ultima ha comunicato che: (i) la data di aggiudicazione dei lavori è il 30/06/2023; (ii) il contratto dei lavori è stato stipulato con IGE Impianti S.r.l. in data 29/08/2023 e acquisito al Reg. USL del 29/08/2023 (CIG 955077902A); (iii) i lavori sono stati conclusi in data 24/04/2024 e collaudati il 10/06/2024; (iv) la polizza fideiussoria definitiva Generali Italia S.p.A., del valore di euro 13.285,26, afferisce al contratto stipulato con ATI Falchetti-Litostudio (MEPA 3002632-CIG 9203083059) relativo ai servizi di ingegneria inerenti alla progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva delle COT di Città di Castello, dichiarando che la stessa polizza è stata svincolata con nota USL del 10/08/2023. Alla luce di quanto riferito dalla USL Umbria 1, occorre in questo caso verosimilmente affermare che le informazioni fornite a questi uffici il 17/06/2025, riferite all'esito di verifica della garanzia Generali Italia S.p.A. correlata ai

servizi di ingegneria inerenti alla progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva delle COT di Città di Castello, dichiarato essere ancora in corso, non erano evidentemente corrette in ragione dello svincolo della stessa dichiarato già avvenuto in data 10/08/2023, fermo restando che l'esito della verifica della garanzia HDI S.p.A. correlata al contratto dei lavori stipulato il 29/08/2023 è risultato positivo.

6. per l'intervento di cui al CUP n.F18I22000520006 relativo a lavori pubblici inerenti alle Centrali operative territoriali, a fronte del quale è stata indicata una correlata polizza fideiussoria assicurativa definitiva (Generali Italia, per un valore garantito euro 13.285,26), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 30/06/2023, la stipula del contratto in data 29/08/2023, con iter lavori concluso il 24/05/2024 e collaudati il 10/06/2024;

Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, la Regione ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 della USL Umbria 1, laddove quest'ultima ha comunicato che: (i) la data di aggiudicazione dei lavori è il 30/06/2023; (ii) il contratto dei lavori è stato stipulato con IGE Impianti S.r.l. in data 29/08/2023 e acquisito al Reg. USL del 29/08/2023 (CIG 955077902A); (iii) i lavori sono stati conclusi in data 24/04/2024 e collaudati il 10/06/2024; (iv) la polizza fideiussoria definitiva Generali Italia S.p.A., del valore di euro 13.285,26, afferisce al contratto stipulato con ATI Falchetti-Litostudio (MEPA 3002632-CIG 9203083059) relativo ai servizi di ingegneria inerenti alla progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva delle COT di Città di Castello, dichiarando che la stessa polizza è stata svincolata con nota USL del 10/08/2023. Alla luce di quanto riferito dalla USL Umbria 1, occorre in questo caso verosimilmente affermare che le informazioni fornite a questi uffici il 17/06/2025, riferite all'esito di verifica della garanzia Generali Italia S.p.A. correlata ai servizi di ingegneria inerenti alla progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva delle COT di Città di Castello, dichiarato essere ancora in corso, non erano evidentemente corrette in ragione dello svincolo della stessa dichiarato già avvenuto in data 10/08/2023, fermo restando che l'esito della verifica della garanzia HDI S.p.A. correlata al contratto dei lavori stipulato il 29/08/2023 è risultato positivo.

Occorre infine rappresentare che le polizze fideiussorie (Generali Italia S.p.A.) correlate agli ultimi tre interventi, in realtà sono risultate corrispondere ad un'unica polizza che insisteva per tutti i suddetti interventi con riferimento all'attività di progettazione di fattibilità tecnico economica e progettazione esecutiva, allo stato attuale risultata già svincolata.



### 3.3 Enti locali umbri

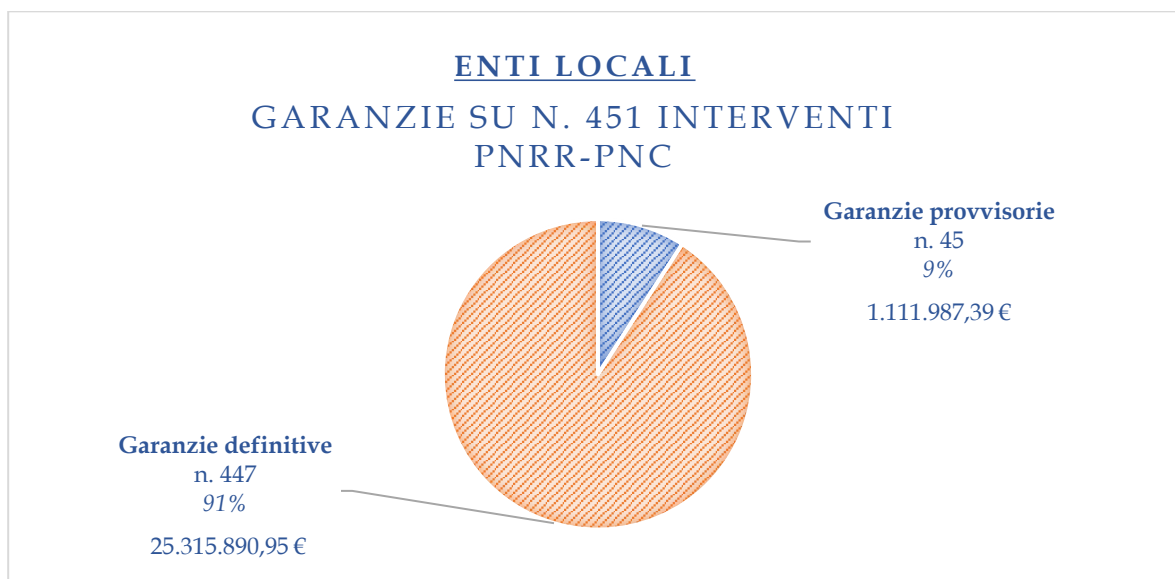
Per quanto riguarda gli Enti locali del territorio umbro che hanno risposto all'indagine (n.91), si è potuto riscontrare che per gli interventi attualmente in corso di realizzazione, finanziati da risorse PNRR e PNC, di competenza dei soggetti attuatori/stazioni appaltanti, le verifiche che risultano essere state da questi effettuate sulla autenticità, legittimità e validità delle correlate garanzie fideiussorie acquisite hanno generalmente mostrato esiti positivi. La gran parte dei soggetti ha difatti dichiarato di non aver rilevato alcun caso connotato da profili di contraffazione o di emissione da parte di soggetti non legittimati a farlo; ha altresì dichiarato che, allo stato attuale, non ci sono stati casi di escussione delle garanzie, né casi di contenziosi insorti.

Dall'esame della documentazione acquisita sono risultati n.451 interventi in corso di realizzazione, a fronte dei quali i soggetti interpellati hanno indicato sia le correlate garanzie provvisorie acquisite (qualora richieste dalla normativa) e sia le garanzie definitive acquisite, per un numero complessivo di 492, di cui n.486 dichiarate verificate e con esiti positivi, n.4 per le quali l'esito di verifica è stato dichiarato essere in corso ed una il cui esito è stato dichiarato negativo. Trattasi in quest'ultimo caso di una polizza correlata ad un intervento di competenza del Comune di Terni il quale ne ha segnalato la contraffazione, aspetto di cui si dirà meglio in seguito.

Si rappresenta che sono stati esclusi dall'indagine n.18 interventi in quanto dichiarati ancora in fase di avvio e con garanzie quindi allo stato non acquisite; sono stati altresì esclusi quegli interventi per i quali è stato dichiarato dagli enti responsabili che le disposizioni normative non richiedevano né la garanzia provvisoria né quella definitiva, oltre quegli interventi dichiarati già conclusi, per i quali le correlate garanzie fidejussorie non sono più verosimilmente in corso di validità, ovvero svincolate.

Rispetto quindi ai n. 451 interventi in corso di realizzazione, il seguente grafico espone il numero complessivo delle garanzie fideiussorie rilasciate, provvisorie e definitive (nei casi richiesti dalla normativa), unitamente al correlato valore complessivo garantito:

Grafico n. 6 – Enti locali umbri: garanzie su n. 451 interventi PNRR - PNC



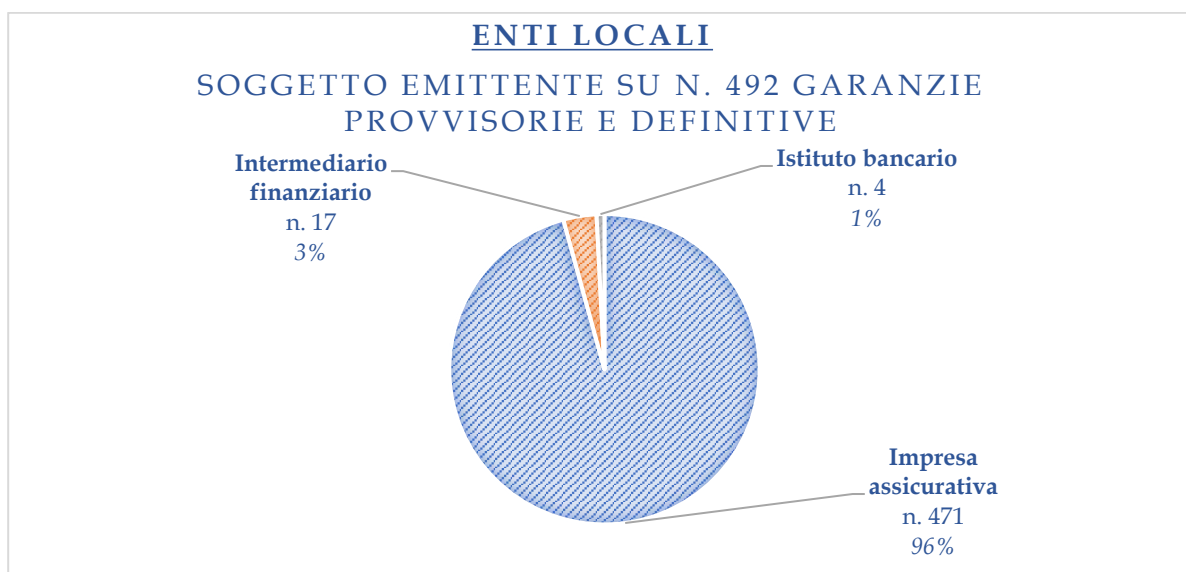
Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Sono risultate rilasciate n.492 garanzie complessive, provvisorie e definitive, a valere su n.451 interventi, di un valore totale garantito di euro 26.427.878,34, così dettagliate:

- n.45 provvisorie di un valore garantito complessivo di euro 1.111.987,39;
- n.447 definitive di un valore garantito complessivo di euro 25.315.890,95.

Il successivo grafico riporta invece l'indicazione dei soggetti emittenti delle n.492 garanzie:

Grafico n. 7 – Enti locali umbri: soggetto emittente su n. 492 garanzie provvisorie e definitive

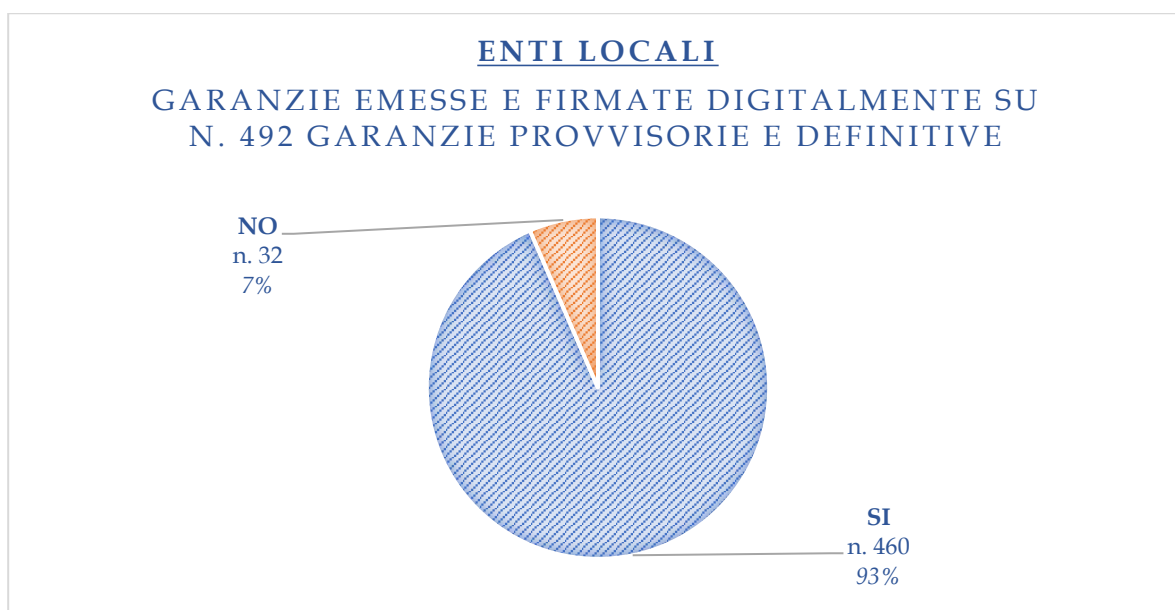


Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Il dato mostra come la gran parte delle complessive 492 garanzie, provvisorie e definitive, nella misura del 96%, sia stata rilasciata da imprese assicurative, con n.471 polizze, mentre sono state n.17 le garanzie rilasciate da intermediari finanziari e solamente n.4 quelle rilasciate da istituti bancari.

Per quanto riguarda invece la fattispecie delle garanzie emesse e firmate digitalmente o in diversa modalità, il quadro è risultato essere il seguente:

*Grafico n. 8 – Enti locali umbri: garanzie emesse e firmate digitalmente su n. 492 garanzie provvisorie e definitive*

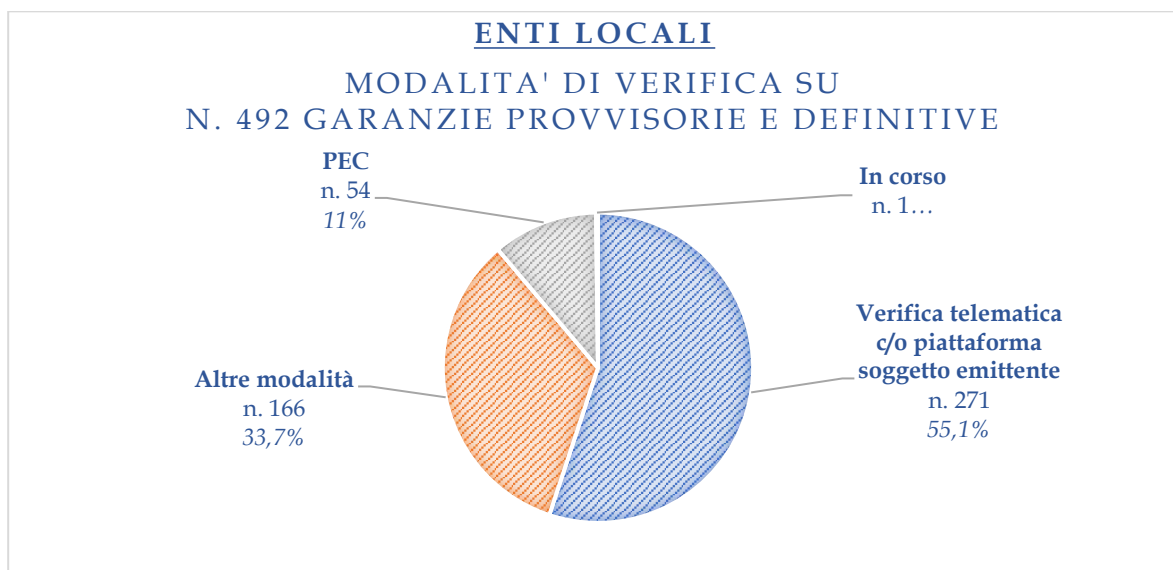


*Fonte: Elaborazione Corte dei conti*

Sulle 492 garanzie rilasciate, la maggior parte di queste, n.460, pari al 93%, sono state dichiarate “emesse e firmate digitalmente” dai soggetti emittenti, ai sensi dell’art. 106, comma 3 del D.Lgs.n.36/2023, mentre sono state n.32 quelle dichiarate emesse e firmate con le modalità di cui al previgente D.Lgs.n.50/2016.

In relazione invece alle verifiche delle suddette garanzie effettuate dai soggetti attuatori/stazioni appaltanti, il successivo grafico espone le relative modalità a tal fine utilizzate:

Grafico n. 9 – Enti locali umbri: modalità di verifica su n. 492 garanzie provvisorie e definitive

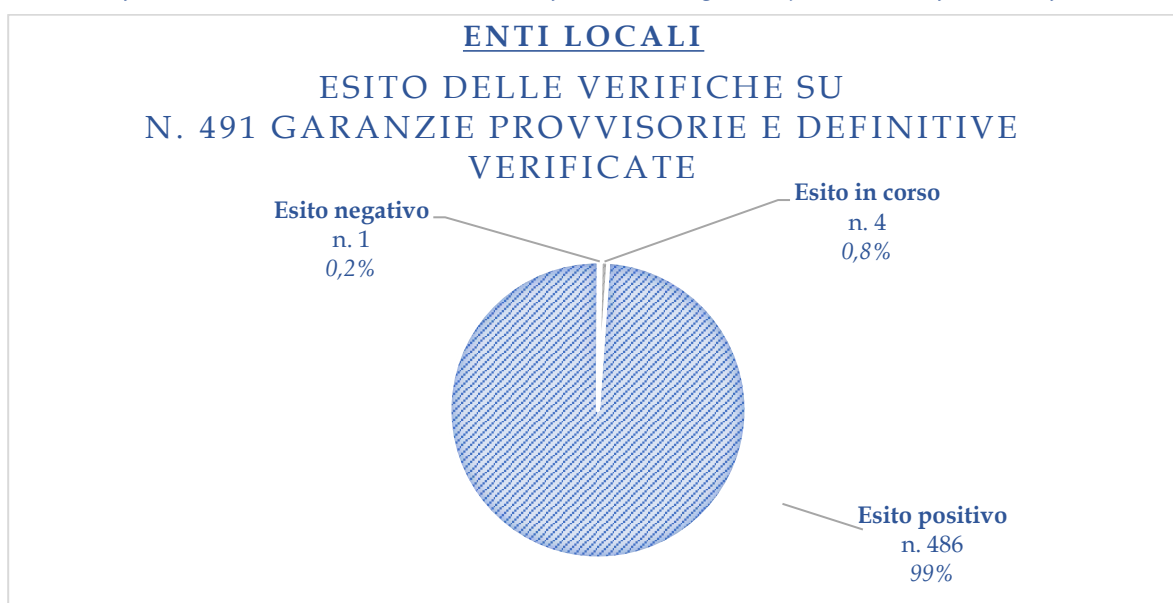


Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Sono quindi risultate n.271 garanzie verificate telematicamente e/o mediante piattaforma del soggetto emittente, n.54 risultate verificate tramite PEC, n. 166 risultate verificate con altre modalità consentite dalle disposizioni in materia (mail, consultazione siti IVASS e Banca d'Italia) e per n.1 è risultata invece ancora in corso la relativa verifica.

Riguardo agli esiti delle verifiche effettuate su 491 garanzie complessive, il grafico seguente ne riporta il risultato:

Grafico n. 10 – Enti locali umbri: esito delle verifiche su n. 491 garanzie provvisorie e definitive verificate



Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Rispetto alle complessive n.491 garanzie provvisorie e definitive, le verifiche condotte dai soggetti attuatori/stazioni appaltanti sulla validità, legittimità e autenticità delle stesse hanno dato esito positivo in n.486 casi, mentre in n.4 casi l'esito delle verifiche è stato dichiarato essere "in corso".

Proprio con riguardo agli esiti di verifiche delle garanzie che sono stati dichiarati essere "in corso", al fine di accertare la correttezza della temporalità delle suddette verifiche, questi uffici hanno effettuato un controllo alla data del 30 giugno 2025 sullo stato di avanzamento procedurale, tramite la consultazione della Banca dati ReGiS sezione Monitoraggio PNRR. Per n.1 intervento di competenza del comune di Montecastrilli a cui è correlata una garanzia definitiva, da tale controllo è emerso quanto di seguito esposto, a cui ha fatto seguito il contraddittorio cartolare con lo stesso Comune<sup>6</sup>.

#### Comune di Montecastrilli

1. per l'intervento di cui al CUP n.J73C24000180006 relativo a lavori su edificio da destinare ad asilo nido a fronte del quale è stata indicata una correlata garanzia definitiva assicurativa (REVO Insurance Spa, per un importo garantito di euro 13.415,54), risulta l'aggiudicazione dei lavori in data 09/12/2024, la stipula del contratto in data 10/12/2024, con lavori in corso. Al Comune è stato pertanto chiesto di voler confermare la correttezza delle informazioni sullo stato procedurale degli interventi di cui sopra, come estratte dalla Banca dati ReGiS. Nel dare riscontro a quanto richiesto da questi uffici, l'Amministrazione comunale ha trasmesso la nota del 7 luglio 2025 con la quale ha riferito di aver ricevuto nel frattempo conferma, in data 03/06/2025, della validità della richiamata polizza fideiussoria da parte della stessa REVO Insurance S.p.A., il cui esito di verifica era stato dichiarato essere ancora in corso, e che procederà quindi tra il 10 e il 15 del mese di luglio c.a. alla effettiva stipula del contratto, confermando che i lavori sono invece in corso di esecuzione sotto riserva di legge, giusto verbale di consegna, con termine di ultimazione attualmente fissato al 05/12/2025. Ha infine aggiunto di aver provveduto, per l'effetto, ad aggiornare lo stato procedurale dell'intervento nella banca dati ReGiS.

Alla luce delle informazioni rese, si prende pertanto atto dell'intervenuto esito positivo in relazione alla verifica effettuata sulla menzionata garanzia con la corretta temporalità e

---

<sup>6</sup> Nota istruttoria prot.n.1859 del 02/07/2025; risposta del Comune di Montecastrilli con nota del 07/07/2025 acquisita al prot. n.1987 in pari data.

dell'aggiornamento delle informazioni sullo stato procedurale dell'intervento nella banca dati ReGiS.

Tra gli interventi risultati conclusi, e pertanto non considerati nell'indagine, occorre tuttavia segnalare un profilo di criticità emerso in relazione ai dati e alle informazioni fornite dalla Provincia di Terni. Nel merito, si evidenzia difatti che la stessa Amministrazione per n.5 interventi (CUP n.F48B20000520001, F46B20001190001, F46B20001230001, F46B20001270001, F46B20001270001) ha indicato come "non verificate" le correlate n.5 polizze assicurative definitive (valore complessivo garantito di euro 59.914,82) dichiarando quanto segue "[...] trattasi di appalti esperiti in vigenza del precedente Codice D. Lgs. 50/2016; si precisa, comunque, che trattasi di tutti interventi regolarmente ultimati".

Sul punto - sebbene i lavori siano risultati effettivamente già conclusi e pertanto con polizze fideiussorie verosimilmente non più in corso di validità - si deve tuttavia evidenziare che l'azione dell'Ente in termini di mancata verifica sulla autenticità, legittimità e validità delle garanzie è da ritenersi una pratica non corretta e da censurare, in quanto in violazione di quanto previsto dalla normativa di riferimento e della tutela dell'interesse pubblico.

Per quanto riguarda invece il Comune di Terni, come sopra già accennato, con nota di riscontro all'indagine del 26 maggio 2025<sup>7</sup> l'Amministrazione comunale ha segnalato un'anomalia relativa ad una polizza fideiussoria assicurativa del 19/03/2024 emessa da "Athora Belgium /Nv/Sa" e presentata dalla ditta MA.CO.RI. S.r.l. a garanzia della propria richiesta di anticipazione contrattuale, inoltrata ai sensi dell'art.35, comma 18, del D.lgs. n.50/2016. Tale aspetto fa riferimento ad un intervento per lavori di realizzazione di un nuovo asilo nido a Campomaggiore di Terni (CUP n.F45E22000020006), affidati alla medesima ditta appaltatrice, per i quali la stessa aveva richiesto all'Ente un'anticipazione contrattuale presentando a garanzia la menzionata polizza fideiussoria come prevista dalle vigenti disposizioni normative.

Il Comune di Terni ha poi dichiarato che *"A seguito delle verifiche condotte presso la sede della compagnia assicurativa in Belgio, finalizzate all'escussione della garanzia, è emerso che il documento risulta contraffatto"* ed ha precisato di aver avviato i necessari adempimenti, quali *"presentazione di formale denuncia alla Procura della Repubblica competente, segnalazione*

---

<sup>7</sup> La nota di riscontro del Comune di Terni del 26 maggio 2025 è stata acquisita al prot. Cdc n.1599 in pari data.

*all'IVASS per i provvedimenti di competenza". Ha altresì fornito una sintesi delle azioni dallo stesso intraprese, nello specifico: "ricezione della polizza fideiussoria da parte della ditta MA.CO.RI. S.r.l.", avvio delle verifiche sull'autenticità tramite contatto con Athora Belgium, conferma formale della contraffazione da parte della compagnia, comunicazione alla Cabina di Regia e all'Ufficio Legale dell'ente, predisposizione della documentazione per i necessari adempimenti giudiziari e amministrativi".*

Dal contenuto della determinazione dirigenziale n.1199 del 22/04/2025 della Direzione Lavori Pubblici del Comune di Terni, reperita da questi uffici on line, risultano, difatti:

- la stipula del contratto di appalto con la ditta MA.CO.RI. S.r.l. per l'esecuzione dei lavori corredato da una polizza fideiussoria definitiva emessa della HDI Assicurazioni S.p.A., Agenzia Seregno Pellico (per l'importo a garanzia di euro 52.020,70) e un verbale di consegna dei lavori, in via d'urgenza, redatto in data 08/11/2023;
- la presentazione in data 28/02/2024 di una richiesta di liquidazione dell'anticipazione contrattuale (20%) presentata dalla stessa ditta appaltatrice, con inoltro in data 02/04/2024 di apposita garanzia fideiussoria assicurativa della "Athora Belgium NV/SA – Bruxelles Belgio";
- l'erogazione della suddetta anticipazione contrattuale effettuata dal Comune di Terni in data 12/04/2024 per un importo di euro 187.963,20, oltre Iva del 10%.

Dal menzionato atto dirigenziale risulta altresì che - a seguito dei perduranti ritardi nell'esecuzione dei lavori da parte della ditta appaltatrice rispetto ai termini contrattuali - è stato disposto di dare corso alla risoluzione del contratto di appalto, nonché all'escussione sia della polizza fideiussoria definitiva emessa dalla HDI Assicurazioni S.p.A. sia della polizza fideiussoria emessa dalla "Athora Belgium", quest'ultima correlata, come già detto, all'anticipazione contrattuale.

A seguito della richiesta di escussione delle menzionate garanzie è emerso quindi l'accertamento della contraffazione della polizza assicurativa della "Athora Belgium".

Alla luce di quanto dichiarato dal Comune di Terni e da quanto emerso dall'atto dirigenziale sopra riportato, occorre rilevare che l'azione della Amministrazione comunale risulta connotata da una grave inadempienza in ordine alla mancata verifica in fase preliminare sulla autenticità, legittimità e validità della polizza fideiussoria risultata poi contraffatta, verifica questa che risultava indubbiamente necessaria al fine di garantire la

legittima procedura di erogazione dell'anticipazione contrattuale.

E' quindi del tutto evidente che l'Ente, al momento della richiesta dell'anticipazione contrattuale e della presentazione della relativa garanzia, non aveva direttamente interpellato l'impresa assicurativa che aveva emesso la polizza.

Ne derivano conseguenze in termini di danni patrimoniali a carico dell'Ente, con la verosimile impossibilità di recuperare la somma dallo stesso erogata alla ditta appaltatrice a titolo di anticipazione contrattuale, per oltre 187 mila euro, oltre Iva, oltre alla responsabilità per danno erariale a carico del RUP e dei funzionari pubblici coinvolti.



## CAPITOLO IV

### OSSERVAZIONI, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

#### **4.1 Osservazioni, considerazioni conclusive e raccomandazioni della Sezione**

L'indagine svolta da questa Sezione ha riguardato l'attività di verifica sulla validità, autenticità e legittimità delle garanzie fideiussorie richieste nei contratti pubblici effettuata dai soggetti interpellati - Regione Umbria ed Enti locali umbri (soggetti attuatori, sub-attuatori e/o realizzatori), ovvero le stazioni appaltanti - correlate agli interventi risultati allo stato in corso di realizzazione, finanziati da risorse del PNRR e PNC agli stessi assegnate.

Tale aspetto riveste evidentemente un particolare interesse in quanto, per la salvaguardia dell'interesse pubblico, compete alle pubbliche amministrazioni la procedura di preliminare verifica delle garanzie acquisite, al fine di scongiurarne sia il rischio di contraffazione sia il rilascio da parte di operatori abusivi o inaffidabili.

L'attività istruttoria svolta ha consentito di acquisire informazioni in merito alla tipologia delle singole garanzie fideiussorie rilasciate dai vari soggetti - banche, intermediari finanziari e assicurazioni - nonché in relazione agli esiti delle verifiche effettuate dagli enti responsabili sulla autenticità, validità e legittimità delle medesime garanzie.

Sono complessivamente risultate, rispetto ai n.677 interventi in corso di realizzazione, n.728 garanzie fideiussorie, con modalità di verifica azionate dai soggetti responsabili, per un valore totale garantito di euro 111.160.855,36 (n.59 provvisorie e n.669 definitive), di cui una con modalità ancora in corso di verifica. Oltre il 93% delle garanzie ha riguardato polizze emesse da imprese assicurative.

In via generale, le verifiche effettuate dalle Amministrazioni coinvolte nell'indagine sulla veridicità e legittimità delle garanzie fideiussorie hanno mostrato esiti positivi nella gran parte dei casi, nello specifico su n.707 garanzie; sono inoltre risultati essere in corso gli esiti di verifiche su n.19 garanzie, nonché un esito di verifica negativo.

Profili di criticità sono emersi con riguardo a talune garanzie fideiussorie con esito di verifica dichiarato essere appunto in corso. Trattasi nello specifico:

- di n.7 polizze assicurative correlate a due interventi di competenza dell'Azienda Ospedaliera di Terni, laddove il relativo stato di avanzamento procedurale è stato controllato da questi uffici sulla banca dati ReGiS e successivamente confermato dalla stessa Amministrazione, ed a seguito del quale le relative verifiche su tali polizze sono apparse tardive e da censurare in quanto risultate effettuate con una temporalità successiva alla stipula dei relativi contratti di esecuzione dei lavori, contrariamente, quindi, a quanto invece richiesto dalla normativa di riferimento;
- di n.3 garanzie fideiussorie assicurative correlate a tre interventi di competenza dell'Azienda USL Umbria 1, laddove il relativo stato di avanzamento procedurale è stato controllato da questi uffici sulla banca dati ReGiS e successivamente confermato ma anche aggiornato dalla stessa Amministrazione, a seguito del quale, anche in questo caso, le relative verifiche su tali polizze sono apparse tardive e da censurare in quanto risultate effettuate con una temporalità successiva alla stipula dei relativi contratti, contrariamente, quindi, a quanto invece richiesto dalla normativa di riferimento.

Un ulteriore profilo di criticità è emerso su n.5 polizze assicurative correlate ad interventi di competenza della Provincia di Terni, in ragione della dichiarata mancata verifica preliminare sull'autenticità e legittimità delle stesse. Tuttavia, alla luce di interventi dichiarati dall'Amministrazione già conclusi si può quindi verosimilmente escludere ogni eventuale emersione di rischio per l'Ente correlato alle suddette polizze.

E' inoltre emerso un esito di verifica negativo relativo ad una polizza fideiussoria correlata ad un intervento di competenza del Comune di Terni. L'Ente ha difatti segnalato il recente accertamento della contraffazione della garanzia in seguito all'intervenuta escussione della stessa. Trattasi di una polizza emessa da compagnia assicurativa con sede in Belgio e presentata dalla ditta appaltatrice dei lavori a garanzia della richiesta di anticipazione contrattuale, laddove tale anticipazione è risultata peraltro erogata dal Comune già nel 2024, per un importo di oltre 187 mila euro, oltre Iva.

Per tutto quanto precede, è necessario evidenziare come sia da ritenersi irregolare una verifica sull'autenticità delle garanzie fideiussorie effettuata con una temporalità successiva alla fase procedurale di stipula del contratto, anziché preliminare, in violazione pertanto delle disposizioni normative di riferimento. Tale azione potrebbe difatti comportare gravi implicazioni e conseguenze per la stazione appaltante qualora le garanzie

risultassero contraffatte e quindi non escutibili, come anche nei casi di rilevazioni di inadempienze e ritardi nell'esecuzione degli interventi da parte della ditta appaltatrice tali da richiedere la risoluzione contrattuale e quindi la relativa escussione. Ne conseguirebbero, invero, danni patrimoniali per l'ente responsabile derivanti dall'impossibilità di recuperare i costi dei lavori non eseguiti, finanche l'insorgenza di contenziosi e responsabilità per danno erariale in capo al RUP ed a funzionari pubblici coinvolti.

Ciò con riguardo anche alle garanzie correlate alla liquidazione dell'anticipazione contrattuale, come nel caso del Comune di Terni, laddove è del tutto evidente che le verifiche sulla autenticità e legittimità della polizza assicurativa dallo stesso acquisita andavano effettuate preliminarmente alla proposta di pagamento della somma a favore della ditta appaltatrice, e non successivamente. L'emersione della contraffazione della relativa polizza ne ha difatti determinato l'impossibilità di escuterla. L'azione dell'Ente è dunque risultata permeata dalla mancata adozione di tutte le opportune cautele nella valutazione sull'autenticità e legittimità della polizza assicurativa offerta dall'appaltatore a garanzia dell'anticipazione contrattuale. Lo stesso ha peraltro erogato una somma di denaro in assenza delle tutele previste dalla legge, con la conseguente verosimile impossibilità di recupero della medesima somma corrisposta. Ne derivano un danno patrimoniale per l'Amministrazione comunale, nonché la responsabilità in termini di danno erariale in capo al RUP ed ai funzionari pubblici coinvolti.

In definitiva, l'adozione di tutte le opportune cautele nella verifica della autenticità e legittimità delle garanzie fideiussorie, attraverso un controllo preventivo con le modalità previste dalla normativa di riferimento, rientra tra i doveri di diligenza, prudenza e perizia che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, ed è volto ad assicurare l'operatività delle garanzie per la salvaguardia dell'interesse pubblico.

E' pertanto necessario raccomandare alle stazioni appaltanti un controllo stringente - al fine di evitare il rischio di acquisizione di garanzie fideiussorie contraffatte o emesse da soggetti non regolarmente legittimati - utilizzando tutti gli strumenti attualmente a disposizione, privilegiando in particolare le verifiche telematiche o mediante le specifiche piattaforme tecnologiche certificate previste dall'art.103 del Codice degli Appalti, D.Lgs.n.36/2023 e s.m.i., posto che i soli controlli effettuati mediante i siti dell'IVASS e della Banca d'Italia potrebbero risultare non del tutto sufficienti e quindi inadeguati.

Diventa quindi ineludibile l'attività di verifica delle garanzie fideiussorie, che deve essere efficace ed efficiente in quanto funzionale al miglior perseguimento dell'interesse pubblico e a tutela dell'assetto concorrenziale, vieppiù al fine di non compromettere il corretto completamento degli interventi e opere pubbliche correlate all'attuazione delle misure del PNRR.

## APPENDICE

Di seguito il dettaglio delle note di riscontro dei n.91 enti locali umbri:

- Provincia di Perugia nota del 22/05/2025 prot.n.19003, acquisita al prot.n.1472-I in pari data;
- Provincia di Terni nota del 27/05/2025 prot.n.8972, acquisita al prot.n.1646-I in pari data;
- Comune di Acquasparta nota del 16/06/2025 prot.n.6213, acquisita al prot.n.1784-I in pari data;
- Comune di Alleronia nota del 26/05/2025 prot.n.3143, acquisita al prot.n.1603-I in pari data;
- Comune di Alviano nota del 14/06/2025 prot.n.4535, acquisita al prot. n.1782-I in data 16/06/2025;
- Comune di Amelia nota del 15/05/2025 prot.n.8548, acquisita al prot. n.1416-I in data 16/06/2025;
- Comune di Arrone nota del 22/05/2025 prot.n.4142, acquisita al prot.n.1467-I in pari data;
- Comune di Assisi nota del 26/05/2025 prot.n.27531, acquisita al prot. n.1605-I in pari data;
- Comune di Avigliano Umbro nota del 27/05/2025 prot.n.3260, acquisita al prot.n.1645-I in pari data;
- Comune di Baschi nota del 19/05/2025 prot.n.3763, acquisita al prot. n.1440-I in pari data;
- Comune di Bastia Umbra nota del 28/05/2025 prot.n.20286, acquisita al prot. n.1673-I in pari data;
- Comune di Bettona nota del 23/05/2025 prot.n.5356, acquisita al prot. n.1491-I in pari data;
- Comune di Bevagna nota del 09/05/2025 prot.n.5881, acquisita al prot. n.1236-I in pari data;
- Comune di Calvi dell'Umbria nota del 06/05/2025 prot.n.2840, acquisita al prot.n.1205-I in data 07/05/2025;
- Comune di Campello sul Clitunno nota del 26/05/2025 prot.n.4685, acquisita al prot. n.1606-I in pari data;
- Comune di Cannara nota del 28/05/2025 prot.n.4837, acquisita al prot. n.1697-I in data 29/05/2025;
- Comune di Cascia nota del 27/05/2025 prot.n.7443, acquisita al prot. n.1636-I in pari data;
- Comune di Castel Giorgio nota del 27/05/2025 prot.n.3388, acquisita al prot. n.1653-I in data 28/05/2025;
- Comune di Castel Ritaldi nota del 26/05/2025 prot.n.3575, acquisita al prot. n.1630-I in data 27/05/2025;
- Comune di Castel Viscardo nota del 26/05/2025 prot.n.4411, acquisita al prot.n.1604-I in pari data;
- Comune di Castiglione del Lago nota del 30/05/2025 prot.n.17148, acquisita al prot. n.1711-I in pari data;
- Comune di Cerreto di Spoleto nota del 26/05/2025 prot.n.3951, acquisita al prot. n.1631-I in data 27/05/2025;
- Comune di Citerna nota del 27/05/2025 prot.n.3834, acquisita al prot. n.1650-I in data 28/05/2025;
- Comune di Città della Pieve nota del 28/05/2025 prot.n.11173, acquisita al prot.n.1658-I in pari data;
- Comune di Città di Castello nota del 26/05/2025 prot.n.28800, acquisita al prot. n.1629-I in data 27/05/2025;
- Comune di Collazzone nota del 28/05/2025 prot.n.5871, acquisita al prot.n.1676-I in pari data;
- Comune di Corciano nota del 26/05/2025 prot.n.19105, acquisita al prot. n.1597-I in pari data;
- Comune di Costacciaro nota del 27/05/2025 prot.n.3509, acquisita al prot. n.1643-I in pari data;
- Comune di Deruta nota del 22/05/2025 prot.n.7839, acquisita al prot. n.1488-I in data 23/05/2025;
- Comune di Fabro nota del 28/05/2025 prot.n.4317, acquisita al prot. n.1663-I in pari data;
- Comune di Ferentillo nota del 28/05/2025 prot.n.4178, acquisita al prot. n.1674-I in pari data;
- Comune di Ficulle nota del 29/05/2025 prot.n.3769, acquisita al prot. n.1699-I in pari data;
- Comune di Foligno nota del 04/06/2025 prot.n.47257, acquisita al prot. n.1724-I in pari data;
- Comune di Fossato di Vico nota del 26/05/2025 prot.n.5276, acquisita al prot. n.1598-I in pari data;
- Comune di Fratta Todina nota del 19/05/2025 prot.n.2724, acquisita al prot. n.1445-I in pari data;
- Comune di Giano dell'Umbria nota del 20/05/2025 prot.n.5785, acquisita al prot. n.1455-I in pari data;
- Comune di Giove nota del 28/05/2025 prot.n.2550, acquisita al prot. n.1659-I in pari data;
- Comune di Gualdo Cattaneo nota del 27/05/2025 prot.n.6753, acquisita al prot.n.1649-I in data 28/05/2025;
- Comune di Gualdo Tadino nota dell'11/06/2025 prot.n.17216, acquisita al prot. n.1751-I in pari data;
- Comune di Guardia nota del 28/05/2025 prot.n.2972, acquisita al prot. n.1679-I in pari data;
- Comune di Gubbio nota del 28/05/2025 prot.n.26088, acquisita al prot. n.1682-I in pari data;
- Comune di Lisciano Niccone nota del 28/05/2025 prot.n.2131, acquisita al prot. n.1683-I in pari data;
- Comune di Lugnano in Teverina nota del 20/05/2025 prot.n.3181, acquisita al prot. n.1456-I in pari data;
- Comune di Magione nota del 19/05/2025 prot.n.15684, acquisita al prot. n.1442-I in pari data;
- Comune di Marsciano nota del 28/05/2025 prot.n.16499, acquisita al prot. n.1680-I in pari data;
- Comune di Massa Martana nota del 10/06/2025 prot.n.5901, acquisita al prot. n.1745-I in pari data;
- Comune di Monte Castello di Vibio nota del 29/05/2025 prot.n.3385, acquisita al prot. n.1702-I in pari data;

- Comune di Monte Santa Maria Tiberina nota del 28/05/2025 prot.n.2370, acquisita al prot. n.1662-I in pari data;
- Comune di Montecastrilli nota del 30/05/2025 prot.n.6693, acquisita al prot. n.1710-I in pari data;
- Comune di Montecchio nota del 28/05/2025 prot.n.3033, acquisita al prot. n.1664-I in pari data;
- Comune di Montefalco nota del 27/05/2025 prot.n.7448, acquisita al prot. n.1639-I in pari data;
- Comune di Montefranco nota del 27/05/2025 prot.n.4035, acquisita al prot. n.1651-I in data 28/05/2025;
- Comune di Montegabbione nota del 22/05/2025 prot.n.2687, acquisita al prot. n.1469-I in pari data;
- Comune di Monteleone di Spoleto nota del 12/06/2025 prot.n.2936, acquisita al prot. n.1766-I in pari data;
- Comune di Monteleone d'Orvieto nota del 07/05/2025 prot.n.2468, acquisita al prot. n.1212-I in pari data;
- Comune di Montone nota dell'11/06/2025 prot.n.3155, acquisita al prot. n.1764-I in data 12/06/2025;
- Comune di Narni nota del 28/05/2025 prot.n.20775, acquisita al prot. n.1678-I in pari data;
- Comune di Norcia note del 16/06/2025 prott.nn.12543-12550-12563, acquisite ai prott. nn.1786-I e 1787-I in data 16/06/2025 e n. 1789-I in data 17/06/2025;
- Comune di Orvieto nota del 28/05/2025 prot.n.22166, acquisita al prot. n.1675-I in pari data;
- Comune di Otricoli nota del 28/05/2025 prot.n.3495, acquisita al prot. n.1661-I in pari data;
- Comune di Paciano nota del 28/05/2025 prot.n.2670, acquisita al prot. n.1688-I in data 29/05/2025;
- Comune di Panicale nota del 27/05/2025 prot.n.8741, acquisita al prot. n.1648-I in data 28/05/2025;
- Comune di Parrano nota del 12/06/2025 prot.n.2916, acquisita al prot. n.1769-I in pari data;
- Comune di Passignano sul Trasimeno nota del 28/05/2025 prot.n.6722, acquisita al prot. n.1671-I in pari data;
- Comune di Penna in Teverina nota del 28/05/2025 prot.n.1752, acquisita al prot. n.1660-I in pari data;
- Comune di Perugia nota del 29/05/2025 prot.n.152006, acquisita al prot. n.1700-I in pari data;
- Comune di Piegara nota del 24/05/2025 prot.n.5124, acquisita al prot. n.1596-I in data 26/05/2025;
- Comune di Pietralunga nota del 29/05/2025 prot.n.3513, acquisita al prot. n.1706-I in data 30/05/2025;
- Comune di Poggiodomo nota del 13/06/2025 prot.n.2022, acquisita al prot. n.1773-I in pari data;
- Comune di Polino nota del 12/06/2025 prot.n.1590, acquisita al prot. n.1768-I in pari data;
- Comune di Porano nota del 28/05/2025 prot.n.3369, acquisita al prot. n.1677-I in pari data;
- Comune di Preci nota del 29/05/2025 prot.n.4371, acquisita al prot. n.1690-I in pari data;
- Comune di San Gemini nota del 27/05/2025 prot.n.3762, acquisita al prot. n.1652-I in data 28/05/2025;
- Comune di San Giustino nota del 16/05/2025 prot.n.9273, acquisita al prot. n.1426-I in pari data;
- Comune di San Venanzo nota del 27/05/2025 prot.n.3478, acquisita al prot. n.1637-I in pari data;
- Comune di Sant'Anatolia di Narco nota del 28/05/2025 prot.n.2383, acquisita al prot. n.1665-I in pari data;
- Comune di Scheggia e Pascelupo nota del 26/05/2025 prot.n.3520, acquisita al prot. n.1633-I in data 27/05/2025;
- Comune di Scheggino nota del 27/05/2025 prot.n.2286, acquisita al prot. n.1657-I in data 28/05/2025;
- Comune di Sellano nota del 16/06/2025 prot.n.3266, acquisita al prot. n.1788-I in pari data;
- Comune di Sigillo nota del 22/05/2025 prot.n.4728, acquisita al prot. n.1470-I in pari data;
- Comune di Spello nota del 13/06/2025 prot.n.10981, acquisita al prot. n.1779-I in pari data;
- Comune di Spoleto nota del 28/05/2025 prot.n.30515, acquisita al prot. n.1681-I in pari data;
- Comune di Stroncone note del 27/05/2025 prott.nn.5342 e 5345, acquisite al prot. nn.1642-I e 1644-I in pari data;
- Comune di Terni nota del 12/05/2025 e del 26/05/2025, rispettivamente acquisite al prot. nn.1248-I e 1599-I in pari data;
- Comune di Todi nota del 28/05/2025 prot.n.16913, acquisita al prot. n.1670-I in pari data;
- Comune di Torgiano nota del 12/06/2025 prot.n.6139, acquisita al prot. n.1767-I in pari data;
- Comune di Trevi nota del 16/06/2025 prot.n.12145, acquisita al prot. n.1785-I in pari data;
- Comune di Umbertide nota del 23/05/2025 prot.n.10784, acquisita al prot. n.1492-I in pari data;
- Comune di Valfabbrica nota del 28/05/2025 prot.n.4928, acquisita al prot. n.1672-I in pari data;
- Comune di Vallo di Nera nota del 17/06/2025 prot.n.3104, acquisita al prot. n.1790-I in pari data;
- Comune di Valtopina nota del 27/05/2025, acquisita al prot. n.1638-I in pari data.



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

