



Autorità Nazionale Anticorruzione

Oggetto: Adempimento al dispositivo del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato il 15 febbraio 2017 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2017)

Il Consiglio dell'Autorità ha approvato nella seduta del 5 Aprile 2017 con Verbale n.10 la direttiva programmatica sull'attività di Vigilanza per l'anno 2017 della quale come previsto dall'art.3 comma 4 del regolamento di Vigilanza si riporta di seguito l'estratto sintetico.

Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'ANAC nell'anno 2017

La Direttiva programmatica ha l'essenziale finalità di individuare, in tutti i settori di competenza dell'Autorità ed anche alla luce della sua pregressa esperienza, le aree, gli istituti e i soggetti particolarmente esposti al rischio di fenomeni corruttivi, pure in ragione della parziale complessità e/o dello specifico quadro normativo di riferimento e di approntare gli opportuni strumenti di vigilanza e preventivi idonei a contrastarli. La Direttiva individua, altresì, le azioni, le priorità e i mezzi attraverso i quali l'Autorità persegue le finalità sopra specificate.

Ai fini della predisposizione della Direttiva programmatica per l'anno 2017, si è tenuto conto del fatto che la stessa deve intendersi, in continuità con il lavoro già svolto, un aggiornamento evolutivo delle Direttive relative agli anni precedenti. La struttura della Direttiva è, pertanto, rimasta inalterata, in quanto già comprensiva di tutti gli ambiti in cui si espleta l'attività di vigilanza nel contesto delle competenze attribuite all'ANAC, fermo restando che il contenuto è stato ridefinito sia in considerazione delle disposizioni normative nel frattempo intervenute, sia alla luce delle risultanze dell'attività di vigilanza espletata nel 2015 e nel 2016 i cui esiti hanno contribuito alla individuazione e definizione delle nuove azioni di vigilanza per l'anno 2017 in ciascuno degli ambiti in cui la Direttiva si articola.

*In considerazione del fatto che nel corso dell'anno 2017 è prevista l'adozione di ulteriori Decreti Ministeriali e DPCM nonché di linee Guida in attuazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici, si prevede sin d'ora, ove necessario, che la Direttiva programmatica per l'anno 2017 possa essere all'occorrenza integrata ed emendata nel corso dell'anno di riferimento, fermo restando che le azioni di vigilanza nelle more intraprese manterranno piena efficacia *ratione temporis*.*

Nella sua redazione, sono state considerate anche: a) alcune disposizioni in materia di qualificazione che, sebbene già emanate in precedenza, sono tuttora in vigore fino all'emanazione del DPCM sul sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti; b) la legge di stabilità per il 2016 (legge n.



Autorità Nazionale Anticorruzione

208/2015) che prevede, tra le altre cose, al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa, che le amministrazioni pubbliche redigano e approvino un programma biennale (con aggiornamenti annuali) degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro e che tale programma biennale e gli aggiornamenti siano pubblicati sul sito informatico dell'Osservatorio presso l'Autorità (art. 1, comma 505); c) che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione comunichino all'Autorità i contratti stipulati al di fuori delle modalità di acquisizione centralizzata disposte dalla legge, a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo nei casi previsti (art. 1, comma 516).

Infine, la predisposizione della Direttiva tiene conto delle misure e delle azioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato dall'Autorità con delibera 831 del 3 agosto 2016, e delle Linee Guida approvate dalla stessa per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato e degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 97/2016. .

Alla luce del quadro normativo e regolatorio vigente, pertanto, gli ambiti di intervento e le linee di azione previsti sono:

- Vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni in materia di prevenzione e repressione della corruzione, con particolare riguardo all'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione secondo le modalità prescritte dalla legge, dal PNA, ed alle azioni conseguenti (art. 1, comma 2, della legge 190/2012);
- Vigilanza e controllo sul rispetto delle regole in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, con riferimento agli obblighi di pubblicazione di dati, documenti e informazioni nella home page dei siti istituzionali di ciascuna amministrazione, alla definizione delle misure volte all'attuazione della trasparenza in una sezione dedicata del Piano triennale di prevenzione della corruzione; all'assolvimento degli obblighi di legge in materia di accesso civico generalizzato (art. 1, comma 2, della legge 190/2012, d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016);
- Vigilanza e controllo sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 16 d.lgs. 39/2013);
- Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e speciali al fine di garantire il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, di tutela delle piccole e medie imprese attraverso adeguata suddivisione degli affidamenti in lotti funzionali e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara (art. 30, comma 1 e 7, d.lgs. 50/2016);
- Vigilanza sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare vigente, anche attraverso indagini campionarie per verificare la regolarità delle procedure di affidamento e il rispetto degli obblighi di acquisizione in forma aggregata (art. 213, comma 3, d.lgs. 50/2016; Legge 208/2015);
- Vigilanza sui contratti di lavori, servizi, forniture, esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice, con verifiche, relativamente alle concrete fattispecie contrattuali, circa la legittimità della sottrazione al Codice e il rispetto dei principi relativi ai contratti esclusi (art. 213, comma 3, lett. a), d.lgs. 50/2016);



Autorità Nazionale Anticorruzione

- *Vigilanza volta ad assicurare l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici e ad accertare che dall'esecuzione dei contratti non sia derivato pregiudizio per il pubblico erario, anche in termini di mancata qualità attesa della prestazione (art. 213, comma 3, lett. b), d.lgs. 50/2016);*

- *Vigilanza sul sistema di qualificazione, con esercizio del potere di annullamento delle attestazioni rilasciate in difetto dei presupposti stabiliti dalle norme vigenti, e di sospensione delle stesse in via cautelare (art. 213, comma 3, lett. f, d.lgs. 50/2016);*

A tale fine la Direttiva programmatica ed il conseguente Piano Ispettivo sono articolati in tre sezioni fondamentali, tra loro, ovviamente, interdipendenti:

1) *Vigilanza sulle misure anticorruzione, sugli obblighi di trasparenza, su inconferibilità e incompatibilità:*

• 1 Adempimenti relativi al PNA e PTPC;

Con riferimento alle modalità di espletamento dell'attività di vigilanza sugli adempimenti discendenti dal PNA, relativi all'adozione dei PTPC, delle misure volte all'attuazione della trasparenza e, ove ancora mancanti, dei Codici di comportamento, si rileva che sono specificati espressamente priorità e obiettivi dell'attività di vigilanza dell'ANAC che implicheranno, in particolare, la verifica dei seguenti aspetti:

- *correttezza del processo di formazione del PTPC;*
- *connessione tra analisi conoscitive e individuazione delle misure di prevenzione;*
- *rilevanza delle misure di prevenzione nel contesto amministrativo ;*
- *modo di articolazione delle misure e responsabilità degli uffici;*
- *predisposizione di adeguate forme di monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure;*
- *indicazione delle misure volte all'attuazione della trasparenza in apposita sezione del PTPC;*
- *individuazione di doveri di comportamento dei dipendenti attraverso l'adozione di Codici di*

Comportamento specifici per amministrazione interessata, che non siano una mera riproduzione dei doveri di cui al d.P.R. 62/2013 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

• 2 Osservanza delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;

In presenza delle modifiche normative intervenute e dell'attesa emanazione di Linee Guida che meglio definiscano il campo di applicazione delle stesse, l'attività di vigilanza per il 2017 non potrà che essere volta alla verifica degli adempimenti discendenti dal PNA e relativi all'adozione dei PTPC, delle misure relative all'attuazione della trasparenza e dei Codici di comportamento, facendo coincidere i soggetti sui quali focalizzare in via prioritaria l'attività di vigilanza degli Uffici competenti.

• 3 Incompatibilità e inconferibilità nel conferimento di incarichi;

Al fine di non appesantire l'attività di vigilanza degli Uffici, è opportuno inserire il controllo del rispetto della disciplina sul conferimento di incarichi, incompatibilità ed inconferibilità come elementi di verifica in sede di attività di vigilanza ed ispettiva già indicata ai precedenti punti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

2) *Vigilanza sui contratti pubblici.*

- 1- 2 Programmazione Lavori - Servizi e forniture

Il ricorso alla centralizzazione degli acquisti, oltre a realizzare interventi di razionalizzazione della spesa pubblica per acquisizione di beni e servizi, assicura la qualificazione delle stazioni appaltanti deputate a gestire le complesse procedure relative agli acquisti centralizzati, contribuendo quindi a superare alcune criticità. Risulta, quindi, essenziale, da un lato rafforzare i controlli su tutti i soggetti aggregatori, dall'altro verificare, anche attraverso i dati contenuti in BDNCP, il rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle previsioni dell'art. 37 del D.Lgs. 50/2016, del DL 66/2014 e del relativo DPCM.

- 3 Progettazione Lavori (affidamenti esterni)

L'attività di indagine degli uffici preposti deve incentrarsi, in particolare, sul rispetto del principio di rotazione per gli incarichi sotto soglia, sul rispetto del divieto di artificioso frazionamento e sul mancato inserimento delle figure professionali giovani ai sensi dell'art. 24 co. 5 del nuovo codice. Stante, poi, i presupposti che giustificano l'affidamento a professionisti esterni all'amministrazione dei servizi di progettazione, si ritiene particolarmente importante che gli uffici competenti verifichino, tra l'altro, l'eventuale mancato rispetto dei termini per la presentazione dei progetti e l'eventuale aumento dei costi della progettazione in corso di espletamento e il rispetto degli adempimenti previsti dalla norma in materia di validazione dei progetti.

- 4 Progettazione servizi e forniture

Nell'ambito dell'attività di esame della documentazione di gara, gli Uffici preposti ed in particolare l'Ufficio Vigilanza collaborativa e vigilanze speciali, qualora trattasi di vigilanza collaborativa, sono chiamati a dare priorità, nel corso della verifica della documentazione in fase istruttoria, all'esame delle specifiche tecniche ed allo schema di contratto predisposti dalle Stazioni Appaltanti ..

- 5- 6 Affidamenti in deroga alle procedure ordinarie di affidamento e derogabilità bandi tipo

Le indagini vanno centrate sulle motivazioni addotte dalle stazioni appaltanti nei casi di eventuale deroga, verificando, in particolare, che non si tratti di motivazioni generiche e standardizzate, e sugli O.E. prescelti, ossia che sia rispettata la rotazione.

- 7 Requisiti di carattere speciale – Servizi e Forniture

Gli Uffici preposti allo svolgimento dell'attività di vigilanza e/o ispettiva devono prestare particolare attenzione ai requisiti previsti nei bandi e negli avvisi soprattutto con riferimento ai casi di gare deserte o con un numero limitato di partecipanti. Talune indagini speciali effettuate nel precedente anno dall'Autorità, con riferimento a specifici servizi hanno in particolare, dimostrato come un uso distorto e strumentale del criterio dell'OEPV determini effetti distorsivi sulla concorrenza, aggiudicazioni mirate su specifici operatori, prestandosi a facili pratiche collusive e corruttive.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- 8 Suddivisione in lotti

La verifica della corretta applicazione della normativa relativa rappresenta una priorità nell'espletamento delle attività di indagine di competenza di ciascun Ufficio. Gli Uffici di vigilanza, nei casi di reiterata violazione di siffatti obblighi da parte delle stazioni appaltanti, lo segnalano all'Ufficio Vigilanza collaborativa e vigilanze speciali anche al fine di una possibile attivazione di ispezioni.

- 9 Affidamenti diretti

Le criticità in merito agli affidamenti diretti, formeranno oggetto di specifico approfondimento nell'ambito dell'attività di vigilanza speciale svolta dall'ufficio competente, i cui esiti potranno, altresì, determinare l'avvio di consequenziali indagini da parte degli Ispettori in casi di reiterazione o particolare gravità finalizzati principalmente a verificare che :

a) le stazioni appaltanti abbiano preventivamente effettuato la ricognizione, espressamente prevista dalla norma, volta a verificare la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione di "estrema urgenza";

b) l'ente interessato abbia certificato come indifferibile l'intervento da realizzare con estrema urgenza;

c) le misure di semplificazione e accelerazione concretamente adottate dalle stazioni appaltanti in base alle disposizioni introdotte, in particolare il ricorso a procedure negoziate, siano tali da assicurare comunque il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, richiamati dal Codice, in sede di controllo, è opportuno accertare che il numero dei soggetti che hanno presentato offerta sia coerente con il numero dei soggetti complessivamente invitati, in quanto un numero eccessivamente ridotto di offerte rispetto al numero degli invitati potrebbe denotare una errata individuazione degli operatori economici o una selezione non adeguatamente idonea e quindi appositamente finalizzata a ridurre la concorrenza;

d) le stazioni appaltanti, agendo nel rispetto dei principi di efficienza ed efficacia, pervengano concretamente ad un'accelerazione dell'esecuzione degli interventi, coerentemente con le misure semplificative introdotte, che, altrimenti, potrebbero risultare mero strumento di elusione di procedure di affidamento più rigorose previste dalle disposizioni del Codice. Questo tipo di attività di vigilanza presuppone, pertanto, l'espletamento di specifici controlli da effettuarsi anche nella fase dell'esecuzione dell'appalto.

A parte le verifiche specifiche sui punti a) e b) come sopra indicato, si precisa ulteriormente, con riferimento al punto c), che potranno, quindi, essere oggetto di accertamento le modalità di selezione degli operatori economici invitati alle procedure di affidamento, la rotazione degli stessi, i requisiti richiesti per la partecipazione, i termini assegnati per la presentazione delle offerte, le modalità di svolgimento delle gare informali, la pubblicazione degli avvisi circa l'espletamento delle procedure e l'affidamento dei contratti.

Con riferimento al punto d), potranno essere valutate le tempistiche adottate per l'espletamento delle procedure di affidamento, per l'avvio, la conclusione dei lavori e il collaudo degli stessi. Dovrà essere, altresì, accertato che i tempi effettivamente utilizzati per addivenire alla stipula dei contratti,



Autorità Nazionale Anticorruzione

ricorrendo alla deroga di cui all'art. 9 e alla copertura normativa in caso di ricorsi di cui al comma 2-sexies dell'art. 9, non superino i 35 giorni dallo stand still period.

- 10 Utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa (OEPV)

Il criterio continuerà ad essere oggetto di approfondimento nell'ambito della vigilanza speciale e nell'ambito dei protocolli di vigilanza collaborativa in corso di stipulazione. Gli Uffici preposti alla vigilanza, dovranno, altresì, verificare e comunicare all'Ufficio vigilanza collaborativa e vigilanze speciali criticità in materia rilevate nell'ambito dell'ordinaria attività.

- 11 Esecuzione – Servizi e Forniture

Si ritiene necessario, anche per il 2017, l'attivazione di indagini di carattere generale e/o visite ispettive aventi ad oggetto alcuni specifici servizi che, sulla base della pregressa esperienza, possono ritenersi particolarmente critici, come ad esempio i servizi di pulizia/sanificazione in ambito sanitario, le prestazioni inerenti la realizzazione e gestione dei servizi ICT (attese per questi ultimi le riduzioni di spesa previste nella legge di Stabilità), i servizi idrici, la manutenzione di impianti e macchinari ad alto contenuto tecnologico ed i servizi di facility management.

Speciale attenzione, in virtù del loro rilevante impatto sociale, deve essere prestata, altresì, ai servizi socio-sanitari di assistenza alla persona, di pronto-soccorso, di gestione delle strutture per l'infanzia e per la terza età, ai servizi assicurativi, per i quali si rende opportuna l'adozione di sistemi innovativi di affidamento in considerazione della complessità della materia.

- 12 Esecuzione – Proroghe

Alla luce di quanto rilevato appare necessario procedere nel 2017 ad una possibile estensione delle indagini già effettuate nel 2015 e 2016, anche mediante verifica a campione, con riferimento ai settori più sopra evidenziati, ed in particolare, il settore sanitario e i servizi informatici. Per i servizi pubblici locali si ritiene, altresì, utile proseguire l'indagine già avviata dall'ex Direzione Vigilanza con riferimento allo smaltimento dei rifiuti, mentre le criticità relative ai servizi informatici potranno essere verificate anche nell'ambito delle indagini sulle centrali di committenza e nei singoli procedimenti istruttori attivati dagli Uffici di Vigilanza a seguito di esposti e/o segnalazioni. L'esame della problematica concernente l'improprio ricorso agli istituti della proroga e del rinnovo contrattuale dovrà rappresentare, altresì, una priorità nell'esame delle specifiche istruttorie sia da parte dei preposti Uffici di vigilanza nonché con riferimento alle attività connesse alla vigilanza collaborativa e alle vigilanze speciali.

- 13 Varianti

Alla luce delle criticità già riscontrate nel corso del 2015 e del 2016 si ritiene necessario proseguire anche nel 2017 l'analisi delle varianti



Autorità Nazionale Anticorruzione

- 14 Riserve/Accordi Bonari/Transazioni

Gli Uffici preposti alla vigilanza, nel corso delle istruttorie dagli stessi condotti, sono tenuti ad una preliminare verifica dell'eventuale sussistenza di contenziosi in atto con l'appaltatore, nonché le modalità e le tempistiche dell'eventuale attivazione di procedimenti volti alla stipula di accordi bonari e di transazioni, evidenziando l'eventuale maggiore importo dei costi di realizzazione dell'opera, e conseguentemente della spesa pubblica derivanti da tali accordi transattivi.

Nel caso di reiterato e non corretto ricorso a tali strumenti da parte di una determinata stazione appaltante o nel caso di rilevante incremento dei costi potrà essere, altresì, attivata apposita verifica da parte degli Ispettori sull'operato della stazione appaltante, i cui esiti potrebbero essere utili anche ai fini di una collaborazione con la Corte dei Conti in merito a possibili danni erariali.

- 15 Subappalti

Gli Uffici preposti alla vigilanza, nel corso dell'espletamento dell'istruttoria, dovranno dedicare particolare attenzione alla verifica di eventuali subappalti disposti ai fini della realizzazione dell'intervento, analizzando analiticamente le criticità evidenziate.

Le indagini vanno estese ai settori sensibili ad influenze malavitose quali: cave, torbiere e smaltimento dei materiali di scavo. Costituiscono campi di attività permeabili al pericolo di condizionamento mafioso, in particolare le più esposte risultano quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi e i noli, a caldo e a freddo, nonché quelle connesse a settori collaterali, quali il trasporto terra, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione e dei rifiuti, ecc.; più specificatamente il settore delle cave risulta soggetto all'ingerenza di cosche locali, tanto da rappresentare, in determinate aree geografiche, una forma monopolistica di "cartello" in grado di condizionare, con modalità estorsive, l'approvvigionamento dei materiali di costruzione, predeterminandone, in particolare, le quantità e le condizioni economiche di acquisto.

- 16 Avvalimento

Appare necessario continuare nella verifica del corretto ricorso all'istituto e prevenire ipotesi di affidamento o esecuzione del contratto in assenza dei necessari requisiti dell'operatore economico individuato.

- 17 Clausole risolutive ed applicazione delle penali

I nuovi Protocolli di vigilanza collaborativa da stipulare con le amministrazioni richiedenti dovranno contenere, come i precedenti, la clausola risolutiva espressa. Alla luce della rilevata inadeguatezza dei livelli di dettaglio delle penali e data anche la riscontrata prassi di una loro scarsa applicazione in fase esecutiva, che si riflette negativamente sul corretto e tempestivo adempimento della prestazione contrattuale, generando, altresì, contenzioso, gli Uffici di vigilanza dovranno verificare preliminarmente la corretta previsione delle penali negli atti di gara e contrattuali e la conseguente applicazione delle stesse in fase di esecuzione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- 18 Partenariato Pubblico Privato

Si ritiene necessario procedere all'individuazione di specifici contratti di PF, da sottoporre a vigilanza mediante l'utilizzo dei dati presenti in BDNCP, avendo riguardo a taluni specifici settori in cui è prevalente l'utilizzo di tale forma contrattuale (es. sanità, autostrade) e caratterizzati da un elevato importo dell'investimento privato.

3) *Vigilanza sul sistema di qualificazione.*

L'attività di vigilanza dovrà consentire, da una parte, di valutare i comportamenti dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento di qualificazione (SOA, operatori economici, committenti pubblici e privati, liberi professionisti), individuando quelli eventualmente perseguibili ai sensi di legge e di quanto in specifico previsto dalle disposizioni contenute nel Codice dei Contratti Pubblici e nel correlato Regolamento attuativo e, dall'altra, di far emergere eventuali questioni problematiche che potranno essere valutate ai fini della emanazione di eventuali documenti regolatori da parte del Consiglio.

L'attività di vigilanza sulla indipendenza delle SOA sarà svolta con regolarità nei confronti di tutte le SOA, sulla base delle indicazioni contenute nel Manuale.

Con riferimento allo svolgimento dell'attività ispettiva essa riguarderà in particolare:

- *cessioni e affitti fittizi di azienda o rami d'azienda spesso derivanti da più cessioni a cascata;*
- *utilizzo di certificati di esecuzione lavori (CEL) non sempre controllati nella parte relativa alle verifiche sulla esistenza dei lavori, emessi da privati al fine conseguire la qualificazione nel più ampio numero di categorie e/o in classifiche più elevate.*

Si precisa che, oltre alle attività di vigilanza e ispettive oggetto della Direttiva di Vigilanza, potranno essere svolte indagini avviate su disposizione del Consiglio, in relazione a fattispecie specifiche che dovessero evidenziarsi nel corso dell'anno, nonché ogni altra azione di vigilanza, anche al di fuori degli ambiti e dei criteri indicati dalla Direttiva, a seguito di segnalazioni o più in generale in tutte le circostanze nelle quali l'Autorità lo ritenga necessario.