

presupposti e la procedura della vigilanza collaborativa, mediante la predisposizione di un apposito e autonomo Regolamento, rubricato “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici” (di seguito, Regolamento).

La nuova disciplina regolamentare, è stata previamente posta in consultazione per acquisire da parte degli *stakeholders* ogni osservazione utile ad una formulazione massimamente condivisa e sottoposta al parere del Consiglio di Stato che si è espresso con il parere n. 2777 del 28 dicembre 2016.

Gli obiettivi perseguiti con l’adozione del nuovo Regolamento si individuano nella precisa definizione dei limiti oggettivi e soggettivi per l’attivazione della vigilanza collaborativa e nella gestione delle istanze secondo un ordine di priorità individuato sulla base di obiettivi parametri di rilevanza.

È stata, inoltre, posta particolare attenzione al rispetto delle garanzie procedurali richieste dalla l. 241/90, tra cui, il contraddittorio, che si articola in un ‘dialogo’ strutturato tra Autorità e stazione appaltante, nel corso del quale alle osservazioni della prima possono seguire anche controdeduzioni della seconda, senza tuttavia pregiudicare la snellezza procedimentale, la tempestività, effettività ed efficacia dell’intervento dell’Autorità.

In generale, la normativa regolamentare definisce una griglia tassativa di presupposti per la valutazione di ammissibilità delle istanze e descrive in modo puntuale il procedimento semplificato attraverso il quale si svolge l’azione di vigilanza collaborativa, precisandone i soggetti coinvolti, le modalità di attivazione e di svolgimento sulle singole gare, previa stipula con le stazioni appaltanti interessate di protocolli di intesa.

In forza del procedimento semplificato, le osservazioni predisposte dall’ufficio sulla documentazione di gara e sugli atti delle singole fasi della procedura selettiva sono inviate alle stazioni appaltanti a firma del Presidente, mentre al Consiglio l’ufficio relaziona periodicamente sull’andamento dell’attività di vigilanza collaborativa nell’ambito di ogni protocollo siglato con le stazioni appaltanti.

In un’ottica di sistematicità della azione di vigilanza svolta complessivamente dall’Autorità, il Regolamento prevede, infine, gli opportuni raccordi con l’esercizio di altre forme di vigilanza. Le norme regolamentari prevedono due criteri per esplicitare il requisito del ‘particolare interesse’ dell’affidamento, al quale la lettera h), co. 3, art. 213, d.lgs. 50/2016, vincola l’espletamento della vigilanza collaborativa: un criterio oggettivo, legato allo specifico oggetto che rende certa la ‘rilevanza’ degli affidamenti a prescindere dall’importo dei medesimi, e un criterio economico che, al di là delle ‘tipologie’ espressamente indicate, consente di sottoporre

a vigilanza collaborativa affidamenti anche di diverso oggetto, purché di rilevanza economica, secondo gli importi specificati, e tenuto altresì conto della provenienza del finanziamento.

I tassativi criteri di accesso all’istituto sono comunque contemplati dalla possibilità di richiedere la vigilanza collaborativa anche “in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo, ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e, comunque, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali” e nei casi in cui l’autorità giudiziaria proceda per i delitti, di cui all’art. 32, co. 1, del d.l. 90/2014.

Le modalità di svolgimento della vigilanza collaborativa con la stazione appaltante richiedente sono definite in un Protocollo che ha, di regola, durata annuale, in considerazione della specificità della stazione appaltante richiedente e/o degli interventi per cui è richiesta la collaborazione che, in ogni caso, non può essere superiore ai due anni.

Fatte salve le specificità di ogni procedura di affidamento, il procedimento di vigilanza segue le fasi della procedura di gara, in particolare: (a) la pubblicazione del bando o dell’avviso; (b) la ammissione/esclusione dei concorrenti e la (eventuale) nomina della commissione giudicatrice; (c) la valutazione delle offerte e proposta di aggiudicazione; (d) la verifica dell’anomalia dell’offerta; (e) la aggiudicazione e la stipula del contratto.

Le osservazioni dell’Autorità non hanno efficacia vincolante, pertanto, la stazione appaltante, qualora ritenga infondato il rilievo, può comunque adottare, motivando, gli atti di competenza. In ogni caso, l’Autorità, ove ritenga particolarmente grave il mancato adeguamento della stazione appaltante, può decidere l’interruzione immediata del rapporto di collaborazione, la conseguente risoluzione del Protocollo di azione, nonché l’attivazione di tutti i poteri di vigilanza alla stessa attribuiti dalla legge.

Nel caso in cui la vigilanza collaborativa si svolga senza interruzione, le stazioni appaltanti, a conclusione della procedura di gara, devono comunicare all’Autorità l’avvio dell’esecuzione del contratto.

Il Regolamento prevede, infine, che nell’ambito della vigilanza collaborativa, l’Autorità può avvalersi del proficuo supporto della Guardia di Finanza e pone, come clausola finale di salvaguardia, la previsione, da indicare nel Protocollo, che per motivate esigenze le parti possono prevedere deroghe al procedimento, in modo da non irrigidire eccessivamente le forme della vigilanza preventiva, che, per sua natura ed efficacia, deve anche sapersi adattare alle specifiche esigenze della stazione appaltante.

## 8.2 Le attività svolte

Rispetto al periodo di prima implementazione, l'attività di vigilanza collaborativa, nell'anno 2016 e nel primo trimestre del 2017, è stata caratterizzata dal crescente numero di richieste di attivazione di Protocolli di vigilanza, da interventi sempre più mirati e adattati alle esigenze del soggetto richiedente e, soprattutto, dalla gestione di processi di vigilanza sempre più complessi.

Con specifico riguardo a quest'ultimo aspetto, si è affiancata alla vigilanza collaborativa più 'tradizionale', connotata, sotto il profilo soggettivo, da un rapporto bilaterale tra l'Autorità e una singola stazione appaltante richiedente, e, sotto il profilo oggettivo, da un limitato numero di affidamenti da controllare posti in essere in un ristretto arco temporale, una più articolata, complessa ed evoluta modalità di vigilanza collaborativa.

Tale attività presenta come elemento peculiare l'instaurarsi di un rapporto multilaterale, nel quale l'Autorità svolge la propria attività di supporto e affiancamento a favore di una molteplicità di soggetti pubblici e stazioni appaltanti che gestiscono processi di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture complessi o di natura emergenziale in un ampio arco temporale.

Rientrano nella suddetta tipologia: il "Protocollo di intesa, monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche" del 21 maggio 2015; il "Protocollo di intesa monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi di emergenza conseguenti al sisma che il 24 agosto 2016 ha colpito i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria" del 26 ottobre 2016 (di cui si parlerà più diffusamente nel successivo paragrafo); i tre Protocolli di azione vigilanza collaborativa con la regione Toscana, RFI e l'Autorità portuale di Livorno del 25 febbraio 2016, e "il Protocollo di azione vigilanza collaborativa tra Autorità nazionale anticorruzione, Prefettura, procura della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria e comune di Reggio Calabria" del 8 novembre 2016.

In tali casi i protocolli di vigilanza hanno un contenuto molto articolato, anche, in virtù della previsione di un momento di verifica intermedio dell'efficacia dello stesso Protocollo e di clausole di legalità da inserire nei bandi, nonché dell'eventuale disciplina delle richieste di parere connesse agli affidamenti oggetto di vigilanza collaborativa ai sensi del Protocollo medesimo.

In via esemplificativa, si evidenzia tra tutti il “Protocollo di intesa, monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche” del 21 maggio 2015 e operativo dal marzo 2016.

Tale Protocollo presenta molteplici peculiarità, tra cui, quella: (a) di essere stato stipulato tra l’Autorità e tre soggetti (il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il MIT e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche); (b) di estendersi per un triennio, laddove di norma, la durata di un Protocollo è annuale; (c) di avere un oggetto ampio, ovvero, relativo, non ad un numero ristretto e già definito di interventi ma, ai tutti i “procedimenti che il Ministero dell’ambiente, il Ministero delle infrastrutture o la Struttura di missione segnaleranno, in quanto ritenuti di elevato importo o di particolare complessità, sia nel settore della mitigazione del dissesto idrogeologico sia dello sviluppo delle infrastrutture idriche”; (d) di prevedere a monte la stipulazione di un ‘Protocollo Quadro’ con la struttura Centrale, e a valle di ‘Protocolli di azione di dettaglio’ con le specifiche strutture periferiche, che in siffatto sistema effettuano gli affidamenti.

In tali evenienze, nel rispetto del procedimento definito nella disciplina regolamentare sopra esposta, la flessibilità di azione dell’Autorità è garantita dalla possibilità di indicare ulteriori dettagli procedimentali nei singoli Protocolli di vigilanza.

Sotto il profilo numerico, nell’anno 2016 si è registrato, rispetto all’anno precedente, un aumento del 69% delle vigilanze collaborative ed un incremento sempre del 69% dei procedimenti analizzati.

Ancora più significativo il dato riferito al primo trimestre del 2017, rispetto all’analogo periodo del 2016, in cui si è registrato un aumento del 100% dei procedimenti analizzati (v. tabella 8.1).

**Tabella 8.1** Protocolli di vigilanza collaborativa - Anno 2016 – Primo trimestre 2017

	VIGILANZE COLLABORATIVE	PROCEDIMENTI ANALIZZATI*
ANNO 2015	16	29
ANNO 2016	27	49
ANNO 2017 (1° trimestre)	9	34
	PROCEDIMENTI ANALIZZATI (1° trimestre)	INCREMENTO PERCENTUALE (1° trimestre 2016 – 2017)
ANNO 2016	17	100%
ANNO 2017	34	

\* I procedimenti sono caratterizzati da più fasi

Fonte: ANAC

### 8.3 L'emergenza post-sisma

Nell'ambito dell'attività di vigilanza collaborativa svolta nel periodo 2016/2017, l'Autorità ha dato assoluta priorità agli interventi connessi al “Protocollo di intesa monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi di emergenza conseguenti al sisma che il 24 agosto 2016 ha colpito i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria” stipulato, in data 26 ottobre 2016, tra l'Autorità e le quattro Regioni colpite dai gravi eventi sismici.

In tal modo, si è voluto assicurare il celere superamento delle difficoltà delle stazioni appaltanti nella corretta e chiara definizione della documentazione di gara e, dunque, la tempestiva attivazione delle procedure e dei connessi adempimenti, per far fronte in tempi ristretti all'attuale situazione emergenziale.

Le verifiche sono state rivolte preliminarmente ad accertare la trasmissione di tutti i documenti elencati all'articolo 4 del predetto Protocollo e l'indicazione di tutti gli elementi essenziali nella documentazione inviata per svolgere una compiuta valutazione della stessa nonché la chiarezza e la coerenza delle disposizioni della *lex specialis* di gara e l'indicazione nella determina a contrarre, ex art. 5, O.C.D.P.C. n. 394/2016, della motivazione e delle specifiche disposizioni derogate del Codice.

Il supporto fornito alle stazioni appaltanti prima della formale adozione degli atti di gara ha riguardato principalmente gli aspetti di maggiore criticità che possono inficiare la legittimità o determinare l'irregolarità della documentazione di gara, tra cui, la previsione di clausole a pena di esclusione ulteriori rispetto alle tassative cause di esclusione di cui all'art 80 del Codice, l'adozione di procedure diverse da quelle ordinarie in mancanza dei restrittivi presupposti di legge, l'artificioso frazionamento dell'appalto e l'eccessiva durata del vincolo contrattuale.

Sono state fornite indicazioni volte ad evitare che fossero contenute nella documentazione di gara previsioni di proroghe, incongrui requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e requisiti oggettivi di valutazione delle offerte, previsioni non conformi alla disciplina del Codice in materia di subappalto, richieste di prestazioni contrattuali indeterminate.

L'azione di vigilanza collaborativa è stata anche indirizzata ad evitare l'irragionevolezza dei termini di pagamento e la previsione di modifiche in corso di esecuzione del contratto in assenza dei presupposti legittimanti come pure la mancata iscrizione in specifici albi professionali o le anomalie inerenti le penali e le clausole di risoluzione del contratto.

L'attività di affiancamento dell'Autorità è stata svolta, oltre che mediante le consuete verifiche documentali anche assicurando la presenza di proprio personale nelle riunioni periodiche tra il

capo del Dipartimento della Protezione Civile, avente funzioni di coordinamento, ex art. 3, co. 1, O.C.D.P.C. n. 394/2016, e le Regioni Abruzzo, Marche, Lazio e Umbria, al fine di coordinare i contenuti della documentazione di gara avente analogo oggetto e assicurare l'applicazione uniforme e unitaria da parte di ciascuna stazione appaltante delle osservazioni formulate dall'Autorità sulla documentazione sottoposta alla vigilanza preventiva.

Nell'ambito del Protocollo di vigilanza sono stati formati n. 13 fascicoli, aventi ad oggetto gli appalti specificatamente indicati nella tabella 8.2.

**Tabella 8.2** Attività di monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi conseguenti il sisma 24 agosto 2016 – Affidamenti: dall'ultimo quadrimestre 2016 al primo trimestre 2017

Stazione appaltante	Tipologia procedura di gara	Oggetto procedura di gara
Regione Lazio	Procedura aperta	Fornitura e posa in opera dei monoblocchi prefabbricati coibentati sovrapponibili e di elementi prefabbricati in metallo e legno lamellare necessari per l'allestimento di due lotti per attività commerciali presso il Comune di Amatrice
Regione Lazio	Procedura negoziata senza previa pubblicazione bando di gara	Lavori di urbanizzazione del lotto denominato "Area 9 triangolo" per la realizzazione di nuove zone commerciali nel comune di Amatrice
Regione Lazio	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara	Servizio di predisposizione e gestione dell'area di deposito temporaneo e selezione dei rifiuti
E.R.A.P. Marche	Procedure aperte in deroga	Opere di urbanizzazione e fondazioni per S.A.E. in Arquata Borgo del Comune di Arquata del Tronto
Regione Marche	Affidamento diretto	Affidamento diretto alla PicenAmbiente S.p.A. servizio di rimozione, trasporto, trattamento e successivo avvio a recupero e smaltimento delle macerie e altri materiali derivanti dal crollo degli edifici e dalle attività di demolizione di quelli pericolanti, sisma 2016
Regione Marche	Affidamento diretto	Affidamento diretto alla Cosmari S.r.l. gestione macerie – art. 28 d.l. 189/2016
Regione Umbria	Affidamento diretto	Servizio di rimozione, trasporto, trattamento, recupero e smaltimento delle macerie
Regione Umbria	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara	Fornitura di ricoveri temporanei da adibire a fienile/deposito/magazzino, ai sensi Ocdpc n. 393/2016, art 7, Ocdpc n. 431/2017 art 3, e Ocdpc n. 394/2016 art 5
Regione Umbria	Procedura aperta	Lavori per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria delle soluzioni abitative di emergenza (S.A.E.) nell'area denominata Area Industriale "B" a Norcia
Regione Abruzzo	Procedura negoziata	Opere di urbanizzazione e opere di fondazione per le Soluzioni Abitative di Emergenza (S.A.E.)
Regione Lazio	Procedura di cui all'art. 63, co. 2, lett. c), d.lgs. 50/2016	Potenziamento colonna mobile di protezione civile regionale
Regione Lazio	Procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara	Realizzazione opere urbanizzazione primaria e fondazione soluzioni abitative emergenza (S.A.E.) aree "Villa San Lorenzo e Flaviano", "Torrita", "Retrosi", "Area 0", "Collepagliuca", "Capricchia", "Collecreta", "San Tommaso", "San Cipriano 1", "San Cipriano 2", "Musicchio", "Rocchetta" e "ANPAS" Comune di Amatrice (RI) e aree "Libertino", "Roccasalli", "Grisciano", "Monti della Laga" e "Palazzo" nel Comune di Accumoli
Regione Lazio	Procedura negoziata	Lavori di demolizione del fabbricato pericolante in via Saturnino Muzii adibito a centro di formazione professionale (albergo scuola) nel Comune di Amatrice (RI) a seguito del sisma del 24 agosto 2016

Fonte: ANAC

## CAPITOLO 9

### L'attività di vigilanza: indagini e ispezioni

#### 9.1 La vigilanza nel settore dei contratti pubblici

Nel corso dell'anno 2016, l'Autorità ha proseguito l'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 163/2016 e poi dall'art. 213 del nuovo Codice e nel rispetto delle disposizioni procedurali, adottate in attuazione del proprio potere regolamentare (Regolamento in materia di vigilanza ed accertamenti ispettivi dell'ANAC, pubblicato nella GURI n. 300 del 29 dicembre 2014, ora abrogato dal nuovo Regolamento, v. par. 9.1.1).

In particolare, in seguito alla presentazione di segnalazioni sono stati avviati procedimenti istruttori diretti ad accettare l'effettiva sussistenza delle criticità prospettate dagli esponenti, sia rispetto alla fase di aggiudicazione, che con riferimento all'esecuzione del contratto.

Diversi altri procedimenti istruttori sono stati avviati d'ufficio, sulla base di informative pervenute da organi di controllo o ad altre forme di denuncia da parte di soggetti interessati.

Oltre che su specifici affidamenti disposti dalle singole stazioni appaltanti, sono state svolte indagini di carattere generale anche per particolari settori o per talune ricorrenti patologie.

L'attività istruttoria svolta a seguito di segnalazione, nel corso del 2016, può sintetizzarsi nei numeri che seguono.

Sono pervenute oltre 4372 segnalazioni concernenti appalti di lavori, servizi e forniture, con un notevole incremento rispetto ai 2.960 del 2015, di cui:

- per il settore dei lavori, risultano pervenute oltre 1.800 segnalazioni;
- per il settore dei servizi e delle forniture, sono pervenute n. 2.572 segnalazioni.

Sotto il profilo procedurale, l'istruttoria, può essere conclusa con una delibera approvata dal Consiglio ovvero, in gran parte dei casi, può essere definita direttamente dall'ufficio competente, nel caso in cui dall'esame della fattispecie non emergano dubbi interpretativi o la criticità evidenziata sia riconducibile ad un precedente pronunciamento dell'Autorità. In tali ipotesi, comunque, l'Ufficio provvede ad invitare la SA al rispetto delle indicazioni fornite e all'adozione delle conseguenti azioni correttive.

Per lo svolgimento dell'attività di vigilanza, inoltre, l'Autorità può avvalersi del potere ispettivo attribuitole dall'art. 6, co. 9, lett. b), del d.lgs. 163/2006 ed ora dall'art. 213, co. 5 del

Codice che viene svolta, in attuazione delle previsioni regolamentari in materia, sulla base dei “piani di vigilanza” approvati dal Consiglio dell’Autorità, nonché sulla scorta delle deliberazioni del Consiglio in ordine a specifiche richieste di intervento ispettivo e delle richieste avanzate dai diversi Uffici della vigilanza.

Nel 2016 le ispezioni sono state effettuate prevalentemente in attuazione del piano ispettivo, adottato ai sensi dell’art. 14 del Regolamento dal Consiglio dell’Autorità, entro il 31 gennaio di ogni anno. Le ispezioni, poi, si sono svolte in base alle “linee guida per lo svolgimento delle ispezioni” adottate, dall’Autorità, con delibera del 25 novembre 2015.

L’Autorità, per lo svolgimento dell’attività ispettiva, può avvalersi anche della collaborazione di altri organi dello Stato, al fine di incrementare le risorse e le competenze delle dotazioni organiche della medesima ai fini della massimizzazione del grado di efficacia degli accertamenti ispettivi da svolgersi nel rispetto delle disposizioni normative.

A tale fine l’Autorità ha attivato, oltre alla consolidata collaborazione con la Guardia di Finanza, anche un’intesa con la Ragioneria Generale dello Stato avente ad oggetto la collaborazione del personale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) nello svolgimento di attività ispettiva di competenza dell’Autorità.

L’Autorità e la Guardia di Finanza, in particolare, collaborano secondo le modalità definite nel vigente protocollo d’intesa, al fine di migliorare l’efficacia complessiva delle misure a tutela della legalità nella Pubblica Amministrazione nei settori definiti di comune interesse afferenti alla contrattualistica pubblica e alla normativa in materia di prevenzione della corruzione. Per quanto concerne l’ambito della contrattualistica, la collaborazione risulta delineata, per ciò che attiene all’attività ispettiva, con riferimento allo svolgimento di: a) ispezioni nei confronti delle stazioni appaltanti, degli operatori economici, nonché di ogni PA e società a partecipazione pubblica, relativamente all’affidamento e l’esecuzione di lavori, servizi e forniture ed al conferimento di incarichi di progettazione; b) controlli sul sistema di qualificazione attuato dalle SOA, con particolare riguardo all’assetto societario, patrimoniale, organizzativo e di *governance*, al riscontro dei requisiti generali e di indipendenza, al rispetto delle procedure per il rilascio delle attestazioni, anche con riferimento alle Società aventi sede legale all’estero.

Con riferimento alla materia di prevenzione della corruzione nella PA, la collaborazione tra l’A.N.AC. e la Guardia di Finanza si sostanzia in: a) controlli sul rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione; b) verifiche sull’osservanza degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni; c) accertamenti in materia di conflitti di interesse,

inconferibilità ed incompatibilità di incarichi presso le PA e presso gli enti privati in controllo pubblico; d) controlli relativi all'ottemperanza delle decisioni dell'Autorità.

Per l'anno 2016, la direttiva programmatica ed il relativo Piano delle ispezioni, per la contrattualistica pubblica ha incluso i seguenti ambiti di intervento e linee di azione:

- 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 economia ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara (art. 6, co. 5, d.lgs. 163/2006);
- 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. 6, co. 7, d.lgs. 163/2006; art. 33 d.lgs. 163/2006; l. 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. 6, co. 7, d.lgs. 163/2006);
- vigilanza volta ad assicurare l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici (art. 6, co. 7, d.lgs. 163/2006);
- vigilanza finalizzata 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. 6, co. 7, d.lgs. 163/2006);
- 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. 6, co. 7, d.lgs. 163/2006);

Per l'anno 2016, il piano ispettivo annuale ha previsto: 1) due indagini generalizzate in materia di vigilanza sull'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da svolgere con la collaborazione della GdF; 2) un'attività di vigilanza ispettiva in tema di avvalimento su più stazioni appaltanti; 3) ispezioni in materia di contrattualistica pubblica; 4) ulteriori ispezioni da condurre, coerentemente con quanto disciplinato con il protocollo di intesa sottoscritto con il Ministero dell'Economia e Finanze, impiegando i dirigenti ispettori dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica.

In attuazione del piano sono state avviate complessivamente 16 ispezioni a cura degli ispettori di ANAC; 14 ispezioni sono state effettuate o sono in via di conduzione a cura dei dirigenti dei S.I.Fi.P. A queste vanno aggiunti i 20 accertamenti ispettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza demandati, nella loro prima fase, alla GdF e avviati con la collaborazione dell'attività degli Uffici dell'Autorità, e gli ulteriori accertamenti presso le 21 stazioni appaltanti selezionate in relazione all'indagine in materia di avvalimento.

Oltre all'effettuazione delle attività contemplate nel piano ispettivo sono state effettuate, nel periodo considerato, anche ulteriori ispezioni, su proposta degli uffici di vigilanza e che hanno riguardato 5 stazioni appaltanti.

Per quanto concerne le attività ispettive condotte in cooperazione con la GdF cui si è accennato sopra, si richiama, oltre all'accertamento svolto ad inizio dell'anno presso una SOA, il completamento degli accertamenti disposti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nei riguardi dei 20 enti comunali selezionati.

### **9.1.1 Il procedimento di vigilanza nel nuovo Regolamento**

Come si è accennato, la disciplina del procedimento di vigilanza per l'anno 2016 era contenuta nel Regolamento del 9 dicembre 2014 in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi.

A seguito dell'adozione del nuovo Codice, si è ritenuto necessario intervenire con una revisione generale del precedente Regolamento, mediante una riscrittura della disciplina del procedimento di vigilanza dell'Autorità, finalizzata a consentire un intervento tempestivo sulle questioni di maggiore impatto, attinenti alla tutela del generale interesse alla trasparenza, alla concorrenza e alla legittimità del processo di acquisizione di lavori, servizi e forniture da parte delle stazioni appaltanti.

L'attività di vigilanza dell'Autorità, infatti, da un lato deve essere fortemente programmata e dall'altro deve avvalersi di segnalazioni di irregolarità e illegittimità provenienti da stazioni appaltanti, da funzionari pubblici, dalle imprese, da singoli cittadini. Sotto il primo profilo l'attività di vigilanza è prevalentemente diretta ad indagini di carattere generale sui comportamenti delle stazioni appaltanti; sotto il secondo profilo è necessario regolare con attenzione le modalità e i limiti di accertamenti di singole fattispecie che muovano da specifiche segnalazioni.

Nella definizione dell'*iter* procedurale, si è, pertanto, posta particolare attenzione ad una gestione più razionale dell'ingente numero di segnalazioni, mediante l'individuazione di specifici casi di archiviazione degli esposti - tra cui la pendenza di ricorsi giurisdizionali su analoghe questioni, per evitare sovrapposizioni tra diverse istituzioni - e di un ordine di priorità nella trattazione delle segnalazioni.

Si è ritenuto, inoltre, prioritario accrescere l'efficienza delle procedure e razionalizzare il processo decisionale e operativo dell'Autorità nello svolgimento dell'attività di vigilanza, anche mediante un utilizzo più congruo dello strumento delle audizioni innanzi all'ufficio istruttore e al Consiglio dell'Autorità e il ricorso a una interlocuzione più snella con le parti, mediante l'uso della posta elettronica certificata e, di norma, della produzione di documentazione su supporti informatici. La redazione del testo ha tenuto conto anche delle osservazioni presentate dal Consiglio di Stato nel parere del 28 dicembre 2016, n. 2777.

Il "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici" del 15 febbraio 2017 (pubblicato nella GURI n. 49 del 28 febbraio 2017) ha quindi delineato il procedimento alla luce dei seguenti obiettivi:

- a) definire in modo preciso le tipologie di provvedimento adottato dall'Autorità a conclusione del procedimento di vigilanza;
- b) definire un procedimento di accertamento unico, che può dare luogo, in rapporto alle risultanze della fase istruttoria, a diverse tipologie di atti conclusivi;
- c) assicurare la massima garanzia di partecipazione al procedimento ai soggetti coinvolti e, nel contempo, garantire la massima celerità possibile del procedimento presso l'Autorità;
- d) assicurare una adeguata verifica, a valle, sull'effettiva esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità.

## 9.2 Alcune indagini "trasversali"

L'attività di vigilanza, come peraltro anticipato nella parte iniziale del capitolo, ha registrato nel corso del 2016 un significativo aumento. Il grande carico di lavoro derivante dagli esposti pervenuti, talvolta relativi a contratti di modesta entità, non ha comunque impedito all'Autorità di affrontare interventi di grande rilevanza economica e tematiche importanti, oltre ad indagini "trasversali", nel settore di lavori, nonché in quello dei servizi e delle forniture. Si tratta di indagini che hanno riguardato l'attività contrattuale relativa

all'affidamento di lavori, servizi e forniture di una determinata stazione appaltante. Nel prosieguo sono riportati alcuni casi rilevanti, tutti oggetto di accertamenti ispettivi.

*Attività contrattuale di Roma Capitale*

A seguito dell'attività ispettiva espletata nel primo semestre del 2015 sull'attività contrattuale di Roma Capitale avente ad oggetto gli affidamenti di lavori, servizi e forniture effettuati con il ricorso a procedure in economia, affidamenti diretti e procedure negoziate o comunque non espletati con il ricorso a gare pubbliche d'appalto, sono emerse significative carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali, in parte imputabili alla struttura organizzativa di Roma Capitale ed in parte dipendenti da superficialità ed omissioni in violazione delle disposizioni vigenti in materia.

Il procedimento di vigilanza si è concluso con la delibera n. 207 del 2 marzo 2016, con la quale è stato rilevato che la gestione delle attività contrattuali di Roma Capitale - nei suoi molteplici aspetti e modalità - non è stata conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, con ricadute negative sulla qualità delle prestazioni e per l'incremento dei costi, nonché per la lesione della concorrenza, come effetto della sottrazione alle regole di competitività del mercato di una cospicua quota di appalti, affidati per la maggior parte senza gara.

Più in dettaglio, le principali anomalie e irregolarità contestate a Roma Capitale sono così sintetizzabili:

1. ricorso sistematico ad affidamenti ripetuti a medesimo soggetto mediante l'improprio ricorso allo strumento della proroga, spesso di rilevante importo, di rapporti contrattuali preesistenti non necessariamente affidati con procedura ad evidenza pubblica anche oltre l'orizzonte temporale fissato dall'art. 57 co. 5 lett. b) del d.lgs. 163/2006;
2. violazione dei limiti di importo fissati dalle norme sia in affidamenti diretti di lavori e servizi in economia ex art. 125 commi 5 e 9 del d.lgs. 163/2006, sia in affidamenti diretti di somma urgenza ex artt. 175 e 176 del d.P.R. 207/2010;
3. violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 negli affidamenti di servizi sociali e socio-sanitari;
4. ingiustificato ricorso ad affidamenti al medesimo soggetto con procedura di somma urgenza ex artt. 175 e 176 del d.P.R. 207/2010, per lavori costituenti ampliamenti o

completamenti di precedenti lavori anch'essi operati in regime di somma urgenza, con esecuzione di interventi eccedenti la rimozione dello stato di pericolo, con importo dell'affidamento valutato *ex-post* sulla base del ribasso concordato in sede di verbale di somma urgenza e con tempi di esecuzione in contraddizione con il principio di somma urgenza invocato;

5. improprio ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ai sensi dell'art. 122 co. 7 del d.lgs. 163/2006 con individuazione dell'importo a base di gara mediante artificioso scorporo di lavori in economia riconosciuti all'appaltatore;
6. improprio ed ingiustificato ricorso all'istituto della variante di cui all'art. 132 co. 1 del d.lgs. 163/2006 in assenza dei presupposti ivi contemplati, quale strumento per estendere o completare l'intervento originario a fronte di una disponibilità finanziaria intervenuta ovvero mediante utilizzazione dello stesso ribasso d'asta;
7. carenze e/o omissioni nella fase di verifica dell'esecuzione del contratto con riguardo alla verifica di conformità della prestazione resa, al rilascio della certificazione di regolare esecuzione o del certificato di collaudo laddove previsto con liquidazione del saldo finale e dello svincolo della cauzione, effettuato in molti casi mediante semplice ratifica della contabilità predisposta dallo stesso appaltatore;
8. affidamento dell'incarico di responsabile del procedimento e di quello di direzione dei lavori dei numerosi contratti attivati in capo ad una ristretta cerchia di soggetti, con professionalità in alcuni casi non rispondente alle previsioni normative, con conseguente riverbero sulla efficienza ed efficacia nell'espletamento dell'incarico;

A seguito dell'attività ispettiva è stato istituito a fine marzo 2016 il tavolo tecnico ANAC – Roma Capitale nei settori dei contratti pubblici, dell'anticorruzione e della trasparenza.

La relazione sull'attività svolta nel corso del tavolo è stata quindi trasmessa al Commissario Straordinario di Roma Capitale al fine di fornire il quadro complessivo degli obiettivi raggiunti e di quelli ancora da conseguire.

L'ANAC ha ritenuto poi opportuno verificare lo stato di implementazione ed attuazione delle misure anticorruzione, trasparenza e di gestione degli appalti, nonché l'efficacia di quelle adottate nel periodo gennaio-ottobre 2016.

Le risultanze di tale attività, esaminate dal Consiglio nell'adunanza del 30 novembre 2016 hanno riguardato diversi aspetti tra cui:

1. l'analisi dell'attività contrattuale di Roma Capitale condotta sulla base dei dati estratti dalla BDNCP per i primi tre trimestri del 2016 e comparati con analogo periodo del precedente anno. Una prima valutazione di tali dati ha consentito di confermare anche

per l'anno 2016 gli auspicati segnali di inversione di tendenza, già emersi dalla verifica effettuata a marzo 2016 sui dati del 2015 rispetto al 2014 circa la riduzione del ricorso allo strumento della procedura negoziata, in particolare per effetto di un minore ricorso alla procedura negoziata senza bando e all'affidamento diretto. Da una diversa analisi, effettuata sempre sulla base dei dati presenti nella BDNCP, volta a rilevare indicatori di rischio relativi agli affidamenti nel periodo da gennaio a ottobre 2016, non si sono osservati miglioramenti negli indicatori registrati con la nuova Amministrazione rispetto a quelli rilevati nel periodo di gestione commissariale (gennaio - maggio). In ogni caso, sia dalla comparazione dei dati 2015-2016 che dall'analisi degli indicatori di rischio effettuata per parte del 2016, sono emersi ancora possibili margini di riduzione del numero di procedure negoziate.

2. la razionalizzazione dell'attività contrattuale e la centralizzazione degli acquisti di lavori, servizi e forniture con l'istituzione della "Centrale unica di committenza" (CUC) e la riorganizzazione dei processi di acquisizione di lavori, beni e servizi.
3. le misure di prevenzione della corruzione riportate nel PTPC 2016-2018 e le attività volte a colmare le criticità riscontrate ed a conformarsi alle indicazioni fornite dall'ANAC.
4. le attività inerenti il tema della trasparenza con una progressiva implementazione dei dati.

Il comune di Roma ha manifestato l'intendimento di proseguire nell'attività di collaborazione al fine di sviluppare il rapporto di collaborazione avviato e il proficuo confronto volto alla disamina degli aspetti più critici emersi in fase di attuazione delle misure correttive in materia contrattuale, di anticorruzione e di trasparenza avviate da Roma Capitale. Pertanto, il tavolo tecnico ANAC – Roma Capitale è stato riattivato in data 2 marzo 2017 presso la sede dell'ANAC.

#### *Attività contrattuale dell'INPS nel triennio 2012-2014*

L'attività di vigilanza è iniziata con un accertamento ispettivo finalizzato ad acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sulle modalità di affidamento degli appalti da parte dell'INPS e sull'andamento dei rapporti contrattuali eventualmente in corso di esecuzione alla data della visita ispettiva nonché su alcune procedure di aggiudicazione sulle quali la stessa INPS aveva sollecitato un'attività finalizzata ad analizzare la conformità degli atti di gara alla normativa di settore.

Le procedure negoziate, quale primo elemento di criticità da verificare da parte dell’Autorità con riferimento al triennio 2012-2014, sono state selezionate sulla base di elementi informativi acquisiti in sede di visita ispettiva dal Collegio dei sindaci dell’INPS nonché da alcuni report relativi a verifiche ispettive di natura amministrativo – contabile eseguite dai Servizi ispettivi di finanza pubblica nell’anno 2014 presso le Direzioni regionali di Marche e Liguria.

In sintesi, sono state selezionate n. 635 procedure negoziate per le quali CIG e Smart CIG risultavano perfezionati e n. 2667 procedure negoziate che, alla data degli accertamenti ispettivi, presentavano CIG non perfezionati dai relativi responsabili dei procedimenti.

Ad esito degli accertamenti è risultata un’elevata disomogeneità nei comportamenti dei singoli centri di spesa da cui si evince l’assenza di un coordinamento delle politiche di acquisto e la carenza di una congrua attività di pianificazione e controllo. In alcuni casi l’assunzione di obbligazioni negoziali o la determinazione di autorizzazioni di spesa è stata assunta *ex post*, nei casi più gravi in assenza di verifica della relativa copertura finanziaria. L’inadeguata attività di programmazione, pertanto, ha determinato interventi caratterizzati da iniziative assunte sulla base di esigenze non armonicamente coordinate, adottate per far fronte a necessità di volta in volta determinatesi, senza che le stesse fossero inserite in un ambito di pianificazione generale. Sovente poi le determinazioni a contrarre sono risultate mancanti della motivazione, o questa viene apoditticamente riferita a indimostrate ragioni di urgenza.

In realtà, l’attività programmativa dell’istituto in materia di approvvigionamenti è apparsa ispirata più al processo di bilancio di previsione e ad obiettivi di monitoraggio e controllo della spesa, che alla razionalizzazione del processo al fine di garantire efficienza, razionalità oltre che economicità dell’azione istituzionale. La consistente frequenza delle procedure in economia sembra sostenuta da logiche di cassa, determinate dal controllo centralizzato delle attribuzioni di spesa, che potrebbe avere agevolato il ricorso a frazionamenti ingiustificati.

L’indagine condotta, in definitiva, ha consentito di focalizzare specificamente nell’attività contrattuale dell’Inps profili di anomalia nell’operato dell’istituto rispetto ad alcuni principi generali, quali:

- frequente ricorso a cottimi fiduciari, in alcuni casi anche di importo consistente; per tali affidamenti spesso è stata invocata una urgenza che non è apparsa sempre evidente ovvero che possa ritenersi una “urgenza provocata” per effetto di una carente programmazione;
- interventi sui medesimi immobili in un contesto temporale ristretto che potrebbero configurare un ingiustificato frazionamento;

- proroghe dei contratti in essere giustificate, da talune Direzioni regionali, con i ritardi delle aggiudicazioni avvenuti nelle gare centralizzate svolte dalla DCRS rispetto alle scadenze naturali dei contratti di forniture di beni e servizi in esecuzione;
- carenza, ovvero assenza di motivazione nelle delibere a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando;
- ritardi nella pubblicazione dei bandi riferiti a servizi in scadenza che devono essere rinnovati, con conseguenti proroghe dei contratti vigenti;
- ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando in difformità alle previsioni indicate nelle determinazioni di indizione gara;
- mancata o tardata effettuazione del collaudo o della certificazione di regolare esecuzione;
- mancata redazione dei processi verbali di consegna/avvio e di ultimazione lavori/servizi.

*Automobile Club d'Italia*

L'indagine ispettiva era volta ad analizzare l'attività contrattuale posta in essere dall'ACI nel triennio 1.7.2012/30.6.2015 con riferimento alle modalità di determinazione del valore stimato dei contratti e alle corrette modalità di scelta del contraente, agli affidamenti in economia ed a quelli suddivisi in lotti funzionali, ove la corretta determinazione del valore stimato dei contratti assume rilievo ai fini della individuazione delle modalità di scelta del contraente.

L'indagine si è svolta mediante accertamento ispettivo riguardante n. 325 affidamenti disposti dall'ACI nel triennio considerato.

Dalla verifica è emerso che nel periodo di riferimento (1.7.2012/31.6.2015) l'ACI ha acquisito circa n. 3620 CIG/SmartCIG per un valore economico pari a circa € 173.500.000 a cui corrisponde una acquisizione media di n. 4 GIG/SmartCIG al giorno.

Con riferimento alle procedure selezionate si è riscontrato un rilevante ricorso a procedure negoziate/affidamenti in economia (107 su 133).

Per quanto riguarda la verifica in ordine alla corretta applicazione dei principi e dei metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici di cui all'art. 29 del d.lgs. 163/2006, per gran parte dei casi, non sono stati forniti documenti formali a dimostrazione della effettuazione di una preliminare/preventiva stima dell'importo posto a base di gara, propedeutica alla procedura.

Le criticità più rilevanti riscontrate nell'indagine ispettiva sono: