



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

LA VIGILANZA COLLABORATIVA

Il ruolo di ANAC negli appalti pubblici: trasparenza, vigilanza e anticorruzione

10 settembre 2024



VIGILANZA COLLABORATIVA – l'origine...

La vigilanza Collaborativa è stata **introdotta nel 2014** (D.L. 90/2014 convertito in legge 114/2014): sono stati assegnati al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione **funzioni di supervisione e garanzia della correttezza e trasparenza degli appalti**, collegati alla realizzazione di **EXPO Milano 2015**

Sulla base di questa virtuosa esperienza il primo Regolamento ANAC di Vigilanza ordinaria (9.12.2014) ha introdotto in termini generali **l'istituto della Vigilanza Collaborativa ai contratti pubblici di maggiore rilievo, su richiesta della stazione appaltante, al fine di garantire il corretto funzionamento della procedura di affidamento e di prevenire infiltrazioni criminali**





HIGH LEVEL PRINCIPLES

Protocollo di intesa ANAC/OCSE pubblicato il 12.10.2015 che contiene un elenco di buone pratiche adottate in occasione di Expo Milano 2015 ed applicabili in altri grandi eventi, anche sportivi, politici e culturali, ovvero nell'implementazione di rilevanti progetti infrastrutturali

Best practices



HIGH LEVEL PRINCIPLES

- ❖ Le verifiche e i controlli sono più efficaci se sono messi in pratica con un **approccio “olistico” attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni** e dati da parte di tutte le istituzioni coinvolte nei controlli.
- ❖ A tal fine può essere utile adottare **un modello di “supervisione e controlli collaborativi” che oltre a mirare a prevenire l’insorgenza dell’illegalità, consente eventualmente di intervenire tempestivamente con i correttivi necessari per permettere la realizzazione dei lavori nei tempi previsti.**
- ❖ L’interazione con i soggetti che effettuano i controlli e verificano la legittimità delle procedure può avvenire anche con **modalità orientate al problem solving, ovvero attraverso la richiesta di pareri e indicazioni che anticipino l’eventuale insorgere di scorrettezze, non conformità, illegalità.**
- ❖ Un tale approccio consente inoltre di ottenere la fiducia dell’ente controllato che **non si sente “sotto esame”, ma piuttosto supportato dal meccanismo di controllo.**

RIFERIMENTI NORMATIVI

(precedenti al Codice 2023)

- **Art. 213 lett. h) D.lgs. 50/2016:** *per affidamenti di particolare interesse, svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara*
- **Regolamento** sull'esercizio dell'attività di Vigilanza Collaborativa in materia di contratti pubblici del 30.3.2022 (Delibera n. 160), G.U. n. 89 del 15.4.2022 (sostituisce il precedente Regolamento del 2017)



Relazione illustrativa al nuovo Codice dei contratti

*«Nel quadro della riconsiderazione complessiva del ruolo dell'ANAC, **sono state irrobustite le funzioni di vigilanza collaborativa** da essa svolte, poiché la lett. h) del comma 3 dell'art. 222 estende **il ruolo di supporto** alle stazioni appaltanti, esercitato dall'ANAC mediante la stipula con le stesse di appositi protocolli d'intesa, oltre che alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione della procedura di gara, già previste dalla lett. h) del comma 3, dell'art. 213 del d. lgs. n. 50 del 2016, anche alla fase dell'**esecuzione del contratto**».*





Nuovo Codice dei contratti D.Lgs. 36/2023

Articolo 222, comma 3, lettera h) «***per affidamenti di particolare interesse, svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a sostenere le medesime nella predisposizione degli atti, nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara e nella fase di esecuzione del contratto; il persistente mancato rispetto, da parte delle stazioni appaltanti firmatarie dei protocolli di intesa, delle indicazioni dell'Autorità, qualora non adeguatamente motivato, è valutato ai fini della qualificazione delle medesime stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 63;.....»***





Attuale disciplina regolamentare

- **Regolamento** sull'esercizio dell'attività di Vigilanza Collaborativa in materia di contratti pubblici del 30.6.2023 (Delibera n. 269), G.U. n. 151 del 30.6.2023 (sostituisce il precedente Regolamento del 2017 aggiornato nel 2022)



CARATTERISTICHE DELLA VIGILANZA COLLABORATIVA

L'azione dell'Autorità in Vigilanza Collaborativa, nonostante l'interazione con le stazioni appaltanti, mantiene il necessario carattere di **terzietà** ed **oggettività** tramite:

- sottoscrizione di Protocolli di Vigilanza Collaborativa (accordo ex art. 15 L. 241/90)
- lista predefinita di documentazione sottoposta al controllo dell'Autorità
- definizione preventiva del procedimento di vigilanza



PRESUPPOSTI **per l'attivazione della vigilanza Collaborativa** (art. 4 del Regolamento)

- a) gli affidamenti disposti nell'ambito di programmi straordinari di interventi in occasione di **grandi eventi** di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico;
- b) gli affidamenti disposti a seguito di **calamità naturali**;
- c) gli interventi di realizzazione di **grandi infrastrutture strategiche**;
- d) gli affidamenti di **lavori** di importo superiore a **100.000.000** di euro o di **servizi e forniture** di importo superiore a **15.000.000**;
- e) gli affidamenti di **lavori** di importo superiore a **50.000.000,00** di euro o di **servizi e forniture** di importo superiore a **5.000.000,00** di euro, rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di **fondi comunitari**.



PRESUPPOSTI per l'attivazione della vigilanza Collaborativa (art. 4 del Regolamento)

2. Anche al di fuori delle ipotesi individuate al comma 1, **in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo** ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale o, comunque, sintomatiche di **condotte illecite o eventi criminali**, il Consiglio può disporre l'accoglimento di istanze di verifica preventiva di documentazione e atti di gara o anche solo fasi della procedura di gara.
3. L'attività di cui al comma 1 può essere richiesta dalle stazioni appaltanti anche nei casi in cui uno o più contratti siano stati **oggetto dell'applicazione delle misure di cui all'art. 32, comma 1, del d.l. 90/2014**

Clausola di flessibilità



AMBITO DI APPLICAZIONE

Ogni tipo di stazione
appaltante

Stato, enti locali, centrali
committenza, enti aggiudicatori,
soggetti privati tenuti
all'applicazione del codice

Contratti di Appalto o
Concessione

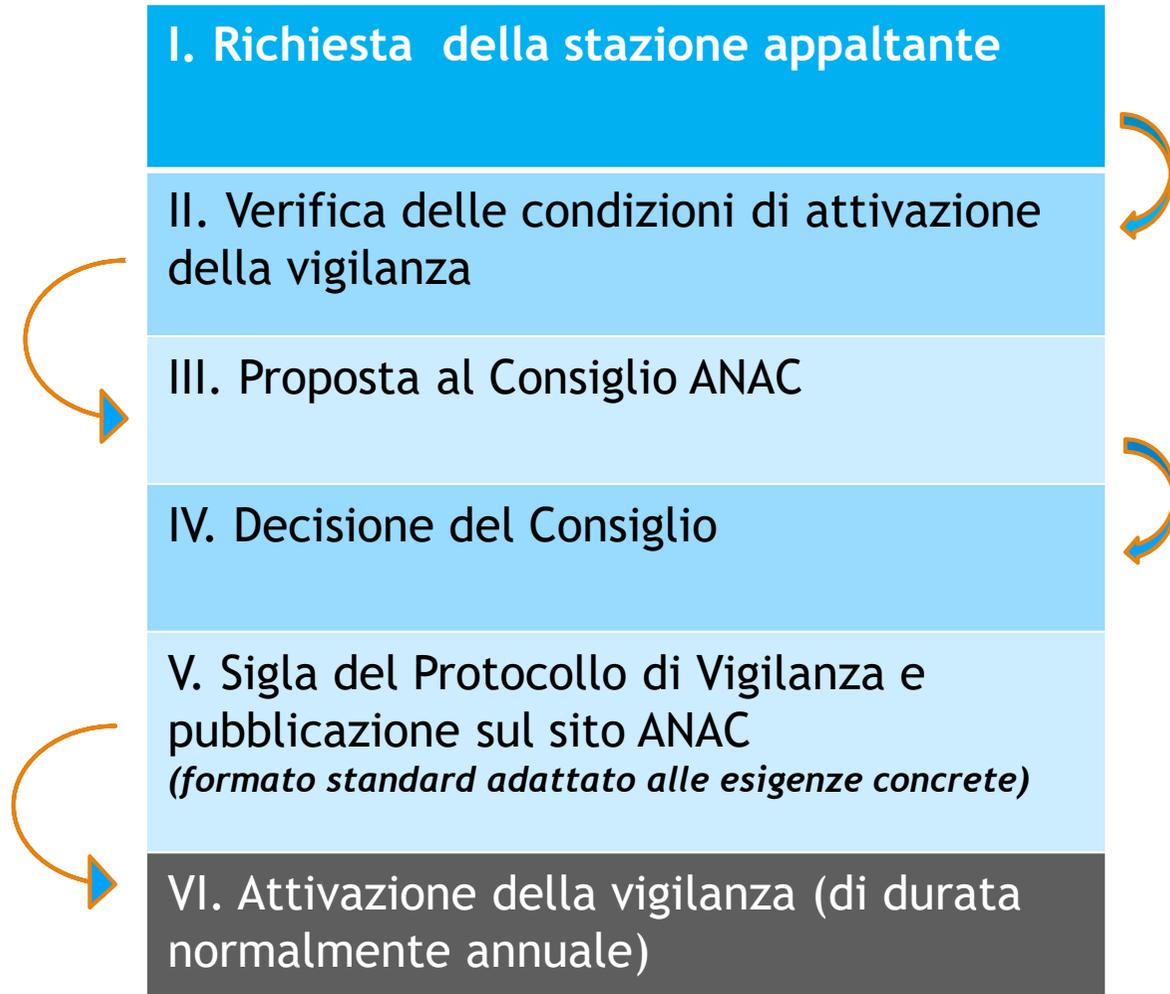
Lavori, servizi, forniture, PPP, servizi
di progettazione

Ogni tipo di procedura

aperta, ristretta, negoziata, project
financing): la scelta della procedura
può essere «**condivisa**» con l'Autorità



Il percorso finalizzato all'avvio della vigilanza collaborativa





IL PROTOCOLLO TIPO

sotto il profilo **SOGGETTIVO**

- Rapporto *bilaterale* ANAC/Stazione appaltante*

sotto il profilo **OGGETTIVO**

- L'attività è svolta su *un singolo* intervento (un numero determinato di appalti)**

Sotto il profilo
TEMPORALE

- la durata è *1/2 anni*

sotto il profilo dell'**ATTIVITÀ**
resa

- *verifica e controllo* documentale *ex ante*

*In alcuni protocolli il rapporto è invece *trilaterale*, come ad es. per i protocolli sottoscritti con CIS ontratti istituzionali si sviluppo sottoscritti tra ANAC, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Invitalia; Organizzazione degli eventi della Presidenza italiana del G20 e G7 tra ANAC, Delegazione Italiana del G20 e Consip, interventi per manifestazioni sportive con Sport e Salute

** Alcuni protocolli hanno riguardato un numero indefinito di appalti, come ad es. Protocollo di intesa, monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi MIT - PNRR, su interventi nell'edilizia sanitaria delle Regioni o sugli interventi di alcuni commissari straordinari

FINALITA' della vigilanza Collaborativa

(art. 3 del Regolamento)

Le stazioni appaltanti, gli enti concedenti, o le amministrazioni beneficiarie dell'intervento, prima di indire una procedura di gara, possono chiedere all'Autorità di svolgere **un'attività di vigilanza preventiva finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti, a verificarne la conformità alla normativa di settore, a individuare clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, situazioni di conflitto di interesse**, nonché a monitorare lo svolgimento e la gestione dell'intera procedura di gara ed eventualmente la fase di esecuzione.

Effetti diretti e *spillover* positivi



ATTI SOTTOPOSTI A VERIFICA

(art. 7 del Regolamento)

Fase di gara

Formano oggetto di verifica preventiva i seguenti documenti:

- determina a contrarre o provvedimento equivalente;
- bando di gara o lettera di invito o inviti a presentare offerta nel caso di procedura negoziata;
- disciplinare di gara;
- capitolato;
- schema di contratto/convenzione;
- provvedimenti di esclusione;
- provvedimenti di aggiudicazione, proposta di aggiudicazione e aggiudicazione;
- contratto o convenzione stipulata;
- ogni altro atto, determinazione o documento predisposto dalla stazione appaltante nell'ambito della fase di aggiudicazione;
- **provvedimento di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice, unitamente agli elenchi dei partecipanti alla gara e degli eventuali subappaltatori e ausiliari (conflitto di interesse).**

Atti
normalmente
vigilati



Collaborazione
con G.d.F.



ATTI SOTTOPOSTI A VERIFICA

(Art. 3 e 7 del Regolamento)

Fase di esecuzione ★

- atti finalizzati alla conclusione di **accordi bonari** e contratti di **transazione** di cui agli artt. 239 e 240 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;
- proposte/atti di **risoluzione** contrattuale o altri atti di autotutela;
- atti con cui si dispongono **sospensioni** contrattuali;
- atti con i quali vengono contestate violazioni al protocollo di legalità, ove sottoscritte;
- atti con i quali vengono riscontrati **gravi inadempimenti** e gravi ritardi ascrivibili a responsabilità dell'appaltatore e provvedimenti conseguentemente assunti dall'amministrazione (applicazioni di **penali**, segnalazioni, **escussione della cauzione**, esecuzione in danno, eventuale risoluzione e modalità di affidamento della prestazione residua ad altro operatore).

L'estensione è
valutata di volta
in volta



CARATTERISTICHE DELLA VIGILANZA COLLABORATIVA

PROBLEM SOLVING

INTERAZIONE con i soggetti sottoposti alla vigilanza attraverso OSSERVAZIONI finalizzate a prevenire possibili condotte illecite o incoerenti con il quadro normativo.

CONTROLLO PREVENTIVO

Esame *ex ante* della documentazione per prevenire le irregolarità guidando le stazioni appaltanti verso le scelte più trasparenti e coerenti con il quadro normativo.

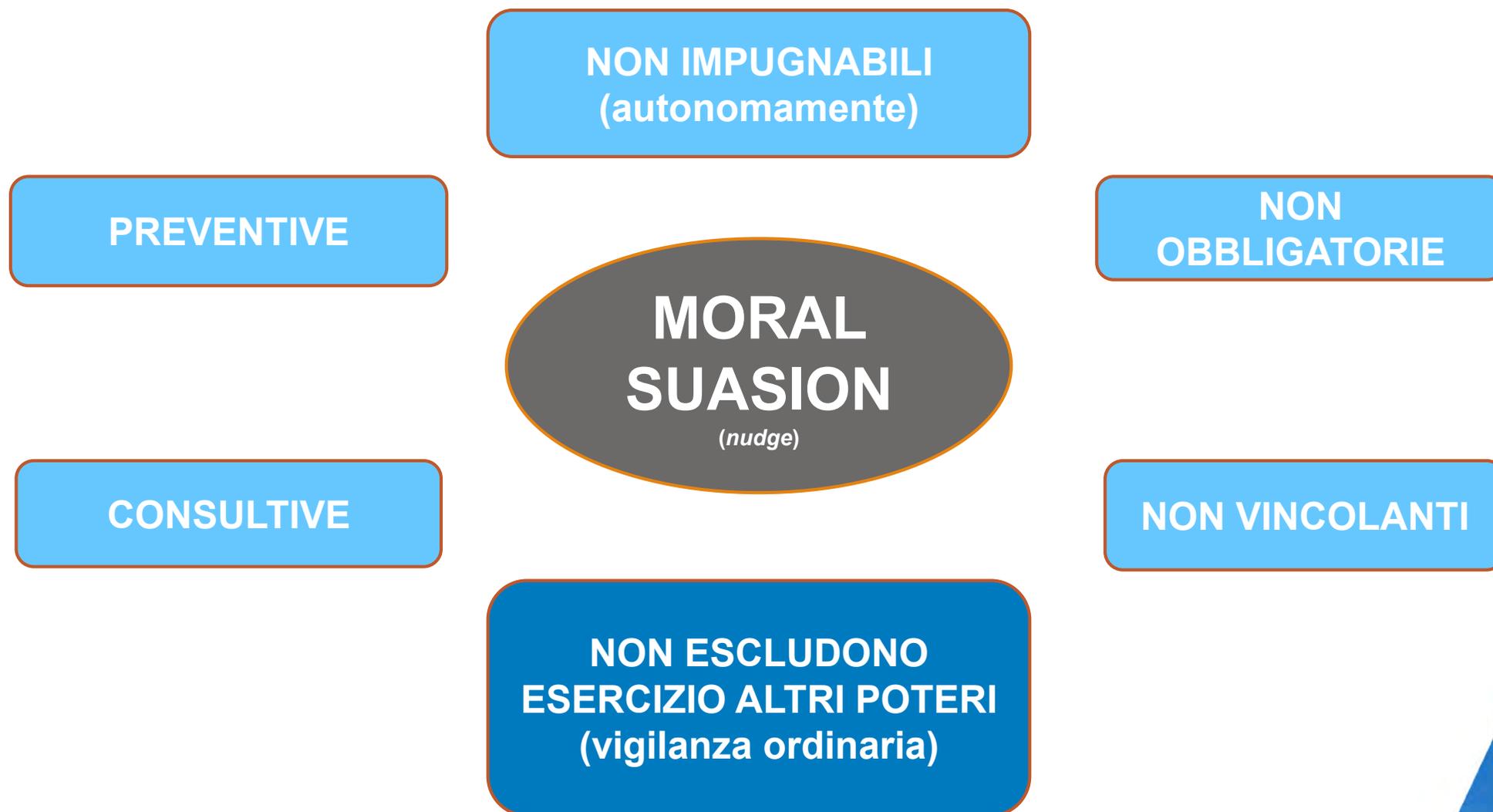
La presenza dell'Autorità scoraggia comportamenti illeciti o opportunistici degli operatori economici.

Ridotto livello di contenzioso.





CARATTERE DELLE OSSERVAZIONI





CARATTERE DELLE OSSERVAZIONI

Le attività svolte dall'Autorità nell'ambito della vigilanza collaborativa disciplinata dal presente Protocollo di Azione non costituiscono né determinano ingerenza nella fase decisoria che rimane prerogativa esclusiva della S.A., né in alcun modo ne possono limitare la responsabilità in merito. Restano, pertanto, fermi i poteri di vigilanza, segnalazione e sanzionatori istituzionalmente attribuiti all'ANAC.

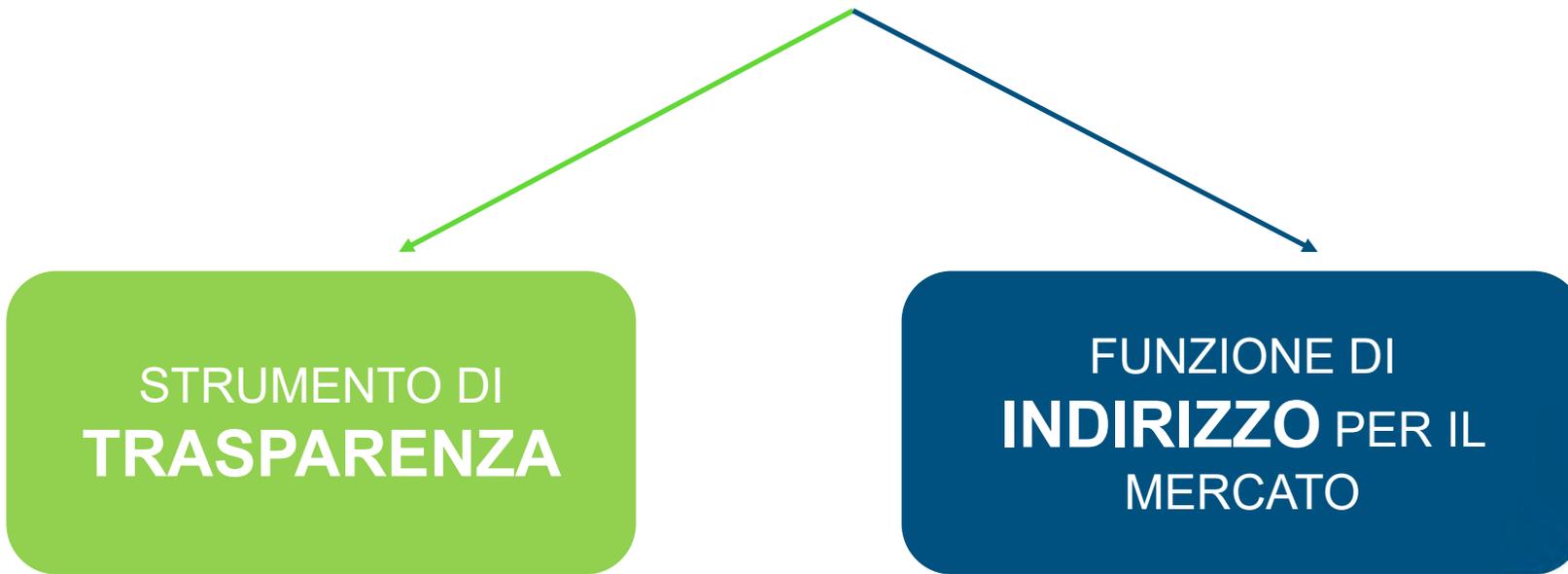
Restano fermi il merito e la responsabilità della S.A.
nonché gli ulteriori poteri dell'Autorità

Funzione **consultiva** della
vigilanza collaborativa

Terzietà e carattere **oggettivo**
dell'intervento dell'Autorità

Publicazione osservazioni

E' possibile una **pubblicazione delle osservazioni** sul sito dell'ANAC, in forma anonima, anche parziale (art. 10 co. 1 del Regolamento).



STRUMENTO DI
TRASPARENZA

FUNZIONE DI
INDIRIZZO PER IL
MERCATO



CONFLITTO DI INTERESSE art. 16 e 93 del Codice

L'art. 7 di 77/2021 ha ribadito l'importanza del conflitto di interesse nell'ambito delle iniziative finanziate dal PNRR

qualunque soggetto della s.a.
coinvolto nell'affidamento

RUP, DEC, commissione giudicatrice

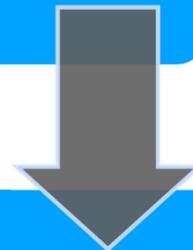
ogni fase dell'affidamento

programmazione, progettazione, ***gara ed***
esecuzione



VERIFICHE SUL CONFLITTO DI INTERESSE

La s.a. raccoglie le
dichiarazioni di
(in)sussistenza del conflitto
rese dagli interessati.



L'Autorità conduce
le verifiche anche
con l'ausilio della
G.d.F.



IN CASO DI CONFLITTO L'AUTORITÀ:

può esercitare i propri poteri di **vigilanza** (es.: ordinaria) e di **segnalazione** (A.G. e Corte Conti)

chiede alla s.a. di **gestire il conflitto**



Fondamento normativo

Duplice Vincolo

Non occorre la definitività
dell'accertamento

presupposto per l'attivazione
delle misura straordinarie
(art. 32 dl 90/2014)

CLAUSOLA ANTICORRUZIONE

*“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità' costituisce **causa di esclusione** dalla gara” (art. 1 co. 17 L. 190/2012).*

- Stazione Appaltante ANAC
- Operatore economico Committente pubblico

Innalzamento soglia di tutela per gli appalti vigilati

Sostituzione vertici aziendali/adozione di specifiche misure aziendali/nomina collegio di esperti

↓

Prosecuzione
esecuzione



CLAUSOLA ANTICORRUZIONE ⁽²⁰²³⁾

(inserita direttamente nel protocollo)

La stazione appaltante si impegna ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale relativa a ciascun affidamento la **seguinte clausola**: *“Ogni qualvolta sia stata disposta una **misura cautelare personale o reale da parte del giudice penale** o sia intervenuto **rinvio a giudizio per condotte illecite relative all’affidamento, alla stipula e all’esecuzione del contratto oggetto di vigilanza collaborativa per taluno dei delitti di cui agli artt. 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322 c.p., 322-bis c.p., 346-bis c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p.** per i seguenti soggetti: i. soggetti indicati all’art. 94, comma 3 e 4, del d.lgs. 36/2023; ii. titolare effettivo come definito ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. 231/2007; iii. dirigenti dell’impresa con funzioni specifiche relative all’affidamento, alla stipula e all’esecuzione del contratto, la stazione appaltante si impegna a ...»*;



CLAUSOLA ANTICORRUZIONE

Alcuni effetti della clausola (in sintesi e per estratto...)

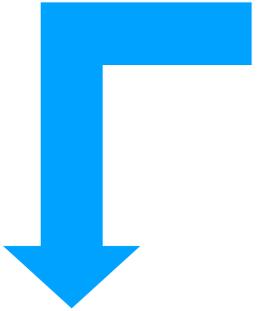
- a) **escludere** dalla procedura di gara...o **risolvere** il contratto, salvo che non ravvisi elementi per formulare specifica motivazione in ordine alla persistenza, in capo all'operatore economico interessato dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, del requisito di moralità e affidabilità professionale ai sensi degli artt. 95, comma 1, lett. e) e 96, comma 6, del d.lgs. 36/2023, dando tempestiva comunicazione dei relativi esiti all'ANAC, cui spetta la valutazione in merito alla eventuale applicazione delle misure previste dall'art. 32 del d.l. n. 90/2014, convertito nella legge 114 del 2014;
- b) procedere, nel caso in cui sia stata disposta motivatamente l'aggiudicazione oppure la prosecuzione del rapporto contrattuale ai sensi della precedente lettera b), alla **trattenuta provvisoria dell'utile** d'impresa derivante dall'esecuzione del contratto, **quantificato presuntivamente nel 10% del relativo corrispettivo, fino all'esito del giudizio penale di primo grado**;
- c) effettuare una **revisione del proprio PTPCT** o della corrispondente parte del PIAO, qualora il procedimento penale coinvolga anche propri rappresentanti e/o dipendenti, comunicando tempestivamente all'ANAC, per il tramite del RPCT, le iniziative intraprese e le conseguenti misure organizzative adottate quale ulteriore presidio di prevenzione del rischio corruttivo.



ESTENSIONE DELLA CLAUSOLA

Resta ferma la facoltà della stazione appaltante di introdurre la suddetta clausola anche in accordi contrattuali ulteriori ed anche al di fuori delle ipotesi di affidamento di contratti pubblici.

La stazione appaltante si impegna a promuovere la sottoscrizione da parte degli operatori economici di patti di integrità con che contengano la clausola di cui al comma 2 del presente articolo, anche ai fini e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 17 Legge 190/2012.



Funzione
propagatrice
delle tutele



Il protocollo di Vigilanza Collaborativa: *l'iter per la stipula - la pubblicazione*

IL PROTOCOLLO E' **PUBBLICATO** SUL SITO DELL'AUTORITÀ
(art. 6 del Regolamento)

Funzione conoscitiva per il mercato → Tutti i potenziali concorrenti sono a conoscenza della circostanza che l'affidamento sarà vigilato

Pro concorrenziale:
maggiore
partecipazione

Deterrenza dei
fenomeni di
maldaministration



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



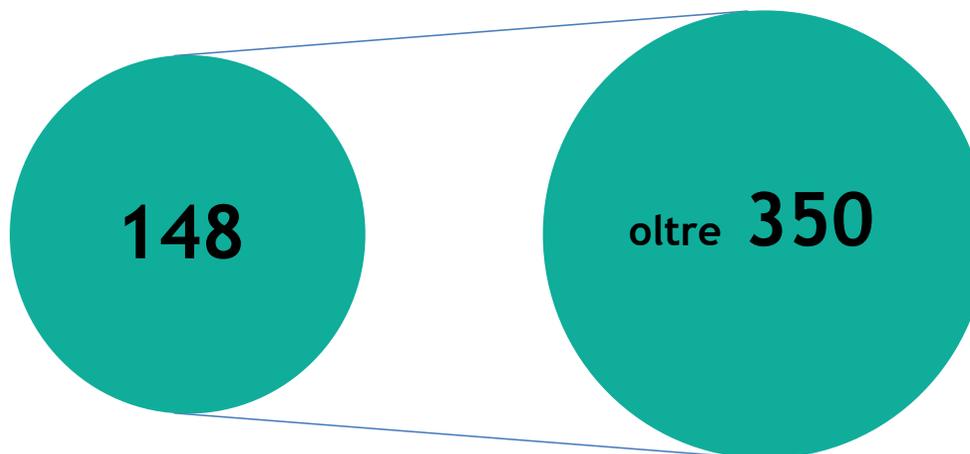
Alcuni Protocolli stipulati in materia sanitaria nel 2022 e 2023





Alcuni dati

2015-2024



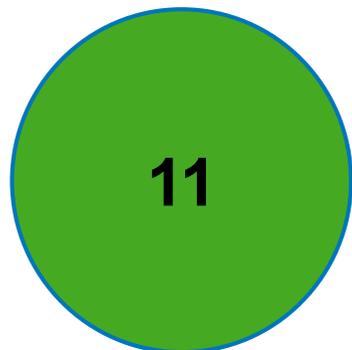
**Protocolli
stipulati**

**Procedure
Verificate**





2022



**Protocolli
stipulati**

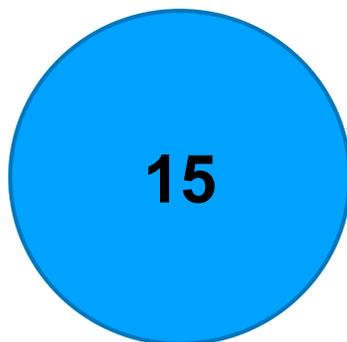


**Procedure
Verificate**



**Osservazioni/
pareri resi**

2023



**Protocolli
stipulati**



**Procedure
Verificate**



**Osservazioni/
pareri resi**



LA VIGILANZA COLLABORATIVA

Il procedimento in sintesi...





IL PROCEDIMENTO DI VIGILANZA COLLABORATIVA

S.A. invia i documenti da sottoporre a verifica preventiva

Tutti i documenti di gara, i verbali della commissione giudicatrice, provvedimenti di esclusione, aggiudicazione ecc.

A.N.AC analizza i documenti e formula le proprie OSSERVAZIONI

La verifica avviene in max 6/7 giorni da parte dell'Ufficio istruttore, che predispone la nota di riscontro a firma del Presidente

Con rilievi
motivati

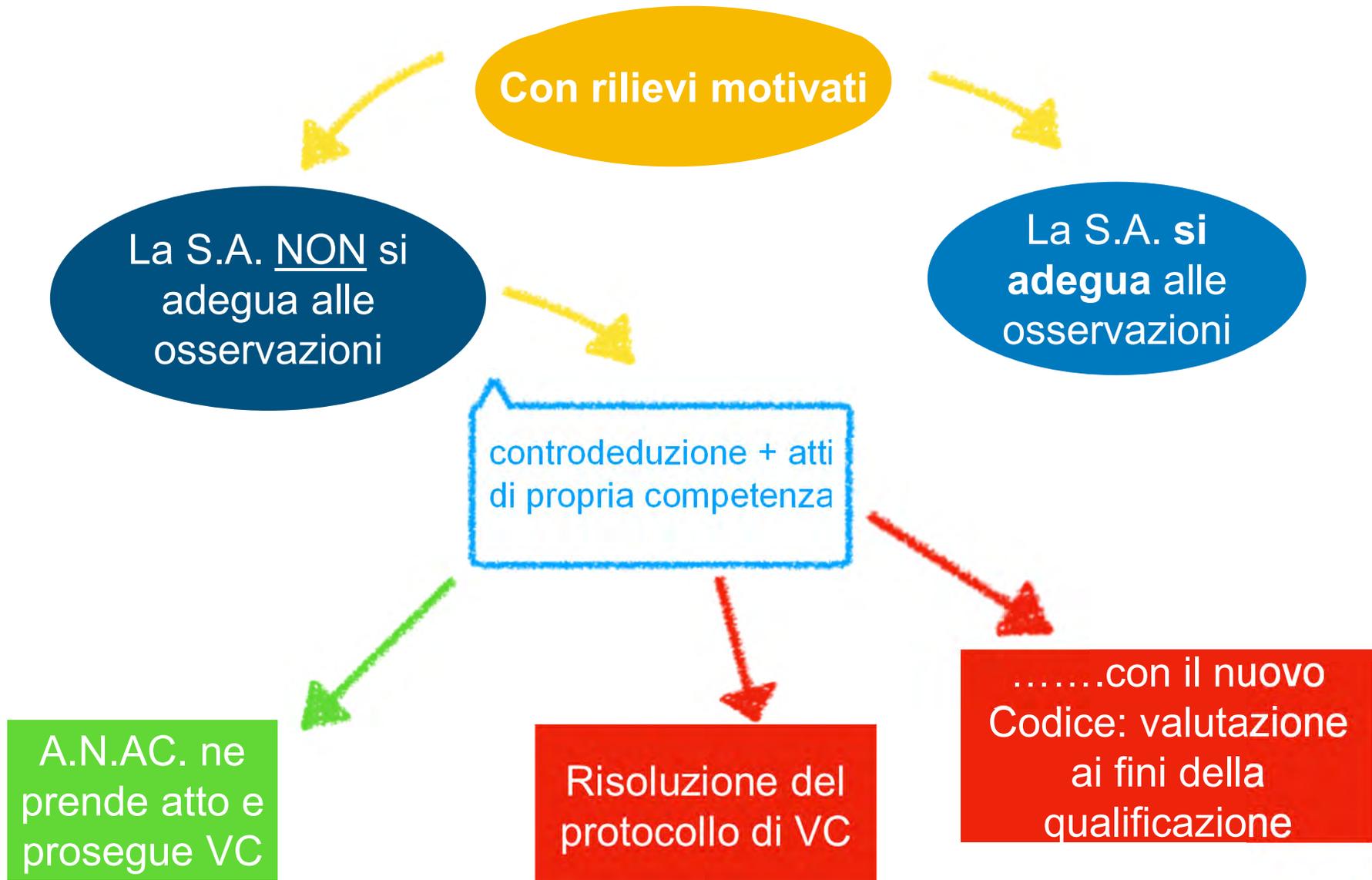
si veda slide
successiva

Senza
osservazioni

Pubblicazione o
adozione degli atti



IL PROCEDIMENTO





Risoluzione del Protocollo

(art. 9 del Regolamento)

1. Il Consiglio dell'Autorità può disporre la risoluzione del protocollo di vigilanza collaborativa:

a) quando, decorsi almeno tre (3) mesi dalla pubblicazione del Protocollo, la stazione appaltante beneficiaria non abbia inoltrato all'Autorità alcuna documentazione di gara o, comunque, non abbia richiesto alcun intervento dell'Autorità medesima; non producono effetti interruttivi del predetto termine richieste meramente dilatorie, non rientranti nell'ambito di competenza della vigilanza collaborativa o, comunque, estranee alle competenze dell'Autorità;

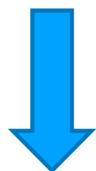
b) qualora la stazione appaltante si renda inadempiente agli obblighi di comunicazione preventiva degli atti e della documentazione di gara di cui all'art. 7;

c) qualora la stazione appaltante non si adegui alle osservazioni formulate dall'Autorità, nell'ipotesi in cui il mancato adeguamento sia ritenuto particolarmente grave;

d) per sopravvenute e motivate ragioni di merito o di opportunità



RAPPORTI CON IL PRECONTENZIOSO come modificato dal nuovo codice dei contratti



La vigilanza collaborativa
garantisce priorità nella
trattazione



L'esercizio dei poteri c.d. 220
determina la risoluzione del
protocollo





ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

**GRAZIE
PER L'ATTENZIONE**

