



DELIBERA N. 61

12 febbraio 2025

Fasc. Anac n. 510/2025

Oggetto Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'A.N.AC. e sull'attività ispettiva di iniziativa curata dagli Uffici dell'A.N.AC. per l'anno 2025.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e successive modificazioni recante Codice dei contratti pubblici;

Vista la legge n. 190/2012 e successive modificazioni recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;

Visto il d.lgs. n. 33/2013 e successive modificazioni recante Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;

Visto il d.lgs. n. 39/2013 e successive modificazioni recante Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico;

Visti gli articoli 222 del Codice dei contratti pubblici e s.m.i., 71 del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici e s.m.i., 1, comma 2, lett. f) della legge n. 190/2012 e s.m.i., 45 del d.lgs. n. 33/2013 e 16 del d.lgs. n. 39/2013 concernenti, in particolare, i poteri di vigilanza e d'indagine dell'A.N.AC.;

Vista la decisione del Consiglio dell'ANAC, resa nell'adunanza del 20 dicembre 2022, con la quale è stata disposta la soppressione dell'Ufficio Attività Ispettive Speciali (UAI), prevedendo che le rispettive funzioni fossero distribuite fra gli uffici di vigilanza, sulla base delle rispettive competenze, attribuendo all'Ufficio UVS il compito di assicurare il raccordo unitario in materia di ispezioni con la Guardia di Finanza e la Ragioneria Generale dello Stato, nonché di curare la condivisione di schemi tipo per l'attività ispettiva;

Vista la Delibera A.N.AC. n. 398 del 24 luglio 2024 sull'organizzazione ed il funzionamento degli Uffici dell'A.N.AC. e le linee di indirizzo operative per il regolare andamento delle attività ed il raccordo funzionale pubblicate in data 5 novembre 2024 concernenti l'individuazione delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi presso l'A.N.AC.;



Visti i regolamenti dell'A.N.AC. - 1) Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, 2) Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici, 3) Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, 4) Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici, ai fini dell'adeguamento alle nuove disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36, 5) Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, 6) Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, 7) Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento, 8) Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing), 9) Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari, concernenti le procedure interne all'Autorità aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento dei compiti e all'esercizio dei poteri demandati all'A.N.AC., 10) Regolamento sanzionatorio in materia di *pantouflage*;

Visti i protocolli di intesa nell'ambito dell'attività di vigilanza finalizzati a disciplinare una collaborazione interistituzionale dell'A.N.AC. in attuazione della propria mission istituzionale di potenziamento dei servizi agli stakeholder;

Ritenuta l'opportunità, anche al fine di stabilire le priorità in relazione alle risorse disponibili, di individuare principi e criteri che devono informare l'attività di vigilanza ed ispettiva anche di iniziativa, intendendo per attività ispettiva l'accertamento in loco curato dal personale degli Uffici dell'A.N.AC. o eventualmente delegato ad altri soggetti Istituzionali ovvero alla Guardia di finanza e/o alla Ragioneria Generale dello Stato;

Visto il Piano annuale delle ispezioni 2024, adottato con deliberazione del Consiglio nell'adunanza del 5 giugno 2024, che ha approvato le attività ispettive delegate alla Ragioneria Generale dello Stato e alla Guardia di Finanza in materia di contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza, con il quale è stata confermata l'importanza di programmare verifiche non solo nella fase di affidamento degli appalti, ma soprattutto in quella di esecuzione degli stessi, con l'obiettivo di prevenire danni all'erario pubblico mediante controlli sulla qualità delle prestazioni affidate e sulle verifiche effettuate dalle stazioni appaltanti prima del pagamento del corrispettivo all'appaltatore.

Ritenuta l'opportunità di dare pubblicità alle scelte operate;

Tenuto conto dei procedimenti di vigilanza ed ispettivi in corso al momento dell'adozione della presente deliberazione;

Sentiti i dirigenti degli Uffici di Vigilanza dell'Autorità;

nell'adunanza del 12 febbraio 2025



Delibera

L'approvazione della Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'A.N.AC. per l'anno 2025 come da documenti allegati alla presente delibera.

Le scelte operate nell'ambito della Direttiva derivano dalle principali disfunzioni e criticità riscontrate sulla scorta delle esperienze acquisite nel tempo che di seguito si riportano:

1. Area Anticorruzione e trasparenza

- inadeguate informazioni concernenti il processo di approvazione del PTPCT ovvero della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO;
- carenze nell'analisi del contesto esterno e nella descrizione dell'impatto dello stesso sul rischio di corruzione dell'Ente di riferimento;
- mappatura dei processi parziale, non aggiornata, basata su documenti pre-esistenti e/o predisposti con finalità diverse da quelle di anticorruzione, rinvii a documenti diversi dal PTPCT/sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza;
- criticità riscontrate nell'identificazione dei fattori di rischio e nell'articolazione delle relative misure di prevenzione (es. in termini di individuazione delle cause);
- genericità nella definizione delle misure anticorruzione e parziale attuazione delle stesse;
- mancata adozione dei Codici di comportamento;
- mancato controllo sull'attuazione del Piano o previsione di sistemi di controllo inadeguati;
- mancata o non sistematica applicazione, ovvero omessa programmazione della misura relativa alla rotazione del personale ovvero – più in generale – delle misure generali di prevenzione;
- omessa programmazione del monitoraggio sulle misure generali e specifiche;
- mancate o non applicate previsioni in merito al *pantouflage*;
- eventuali cause di incompatibilità e inconferibilità degli incarichi: mancata verifica o in generale non conformità alla normativa vigente, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali non riconducibili alla dirigenza sanitaria (medica e non) conferiti nell'ambito degli enti del servizio sanitario;
- whistleblowing: assenza dei canali e delle procedure di segnalazione degli illeciti, mancato rispetto degli obblighi di riservatezza e, in generale, non conformità dei canali e delle procedure alla normativa vigente;
- difformità rispetto alla normativa nella realizzazione della sezione Amministrazione trasparente, criticità nell'alimentazione, nell'aggiornamento e nella conformità dei documenti previsti per le varie sottosezioni (in particolare riscontrate per: "Bandi di gara e contratti" e "società partecipate", "Pagamenti dell'amministrazione", "Consulenti e collaboratori" etc.);

2. Area Contratti pubblici

- mancata evidenza negli atti di gara della nomina del RUP; sostituzione del RUP in assenza di formalizzazione; nomina a RUP di personale carente di adeguati titoli e competenza professionale in relazione all'oggetto del contratto;
- affidamento all'esterno di servizi tecnici senza previa valutazione dell'adeguatezza e competenza delle risorse interne;



- erronea riconduzione dell'appalto al settore dei contratti esclusi;
- importi non compatibili con la tipologia di scelta del contraente o con la tipologia di CIG acquisito;
- ricorso alla procedura negoziata senza bando, senza che ne ricorrano i presupposti;
- affidamenti a società erroneamente classificate come "in house";
- affidamenti nei c.d. "settori sensibili" ex l. 190/2012 ad operatori economici non iscritti negli elenchi delle White list delle Prefetture di competenza;
- carenze/ritardi nei controlli dei requisiti di ordine generale e di altri documenti di rito (adozione della delibera a contrarre, pubblicazione degli esiti della gara, aggiudicazione provvisori e/o definitiva, verbale di avvio, certificato di ultimazione, etc.);
- proroghe (o serie di proroghe, tipicamente associate a procedure meno concorrenziali) causate da avvio gara in corrispondenza della scadenza contrattuale; proroghe a sanatoria (contratto in corso o terminato);
- utilizzo improprio della ripetizione dei servizi analoghi;
- estensioni temporali di contratti di servizi inserite nel bando o nel capitolato o nel contratto originario ma non nella delibera di indizione della gara;
- sospensioni eccessivamente lunghe e/o varianti per eventi erroneamente qualificati come "imprevedibili" (es. situazioni ricorrenti o comportamenti riconducibili al comportamento della SA), ovvero in assenza di elementi utili per la verifica dei presupposti; criticità nella tempistica di introduzione, redazione e approvazione della variante; mancata coerenza tra la consistenza economica e temporale della stessa; comparabilità dell'importo della variante con il ribasso d'asta; commistione tra varianti e opere di completamento; varianti sostanziali che modificano considerevolmente gli elementi essenziali del contratto e le condizioni di partecipazione;
- definizione all'interno dei bandi di requisiti eccessivamente restrittivi e sproporzionati e/o non ragionevoli, o rispondenti alle caratteristiche specifiche di un determinato operatore economico, che possono in tal modo giustificare affidamenti diretti per "gara deserta";
- offerta economicamente più vantaggiosa: mancata previsione nella lex di gara di parametri oggettivi e dei criteri per l'attribuzione di punteggi alle offerte tecniche, l'attribuzione di punteggi per elementi non significativi dell'appalto, ovvero uso di formule che di fatto neutralizzano il punteggio dell'offerta economica;
- carenze e ritardi nella programmazione, nel processo di analisi della domanda (specificatamente per le Centrali di Committenza o Soggetti Aggregatori) e nella conseguente predisposizione di bandi e capitolati; genericità nella definizione dell'oggetto dell'appalto, al fine di poterlo specificare al momento dell'esecuzione;
- concessioni di servizi: proroga di concessioni scadute; coincidenza dei concessionari (tipicamente nel settore dell'energia termica) con gruppi di grandi dimensioni nazionali; commistione tra l'attività dei concessionari e quella delle società controllate e collegate; carenze nell'effettiva vigilanza da parte del concedente; mancato trasferimento del rischio al concessionario;
- progettazione lavori (affidamenti esterni): mancata applicazione dei criteri fissati dal d.m. 17 giugno 2016 per la determinazione del corrispettivo a base di gara; mancato rispetto del principio di concorrenzialità nella scelta dei professionisti; frazionamento degli incarichi a fronte di una esigenza tecnica di unitarietà tra progettazione e conduzione dell'opera; criteri di selezione artificialmente restrittivi; inadeguata quantificazione dell'importo a base d'asta; carenze nelle verifiche finalizzate alla validazione dei progetti; affidamenti degli incarichi senza garanzia di adeguato finanziamento delle opere; mancato rispetto dei



- termini per la presentazione dei progetti; aumento dei costi della progettazione in corso di espletamento;
- utilizzo di procedure di somma urgenza di cui all'art. 140 d. lgs 36/2023 in assenza delle condizioni legittimanti;
 - subappalti: anomalo inquadramento delle categorie di qualificazione e scorporo delle categorie a qualificazione obbligatoria, che incidono sul regime del subappalto (in particolare per i lavori dei beni culturali), assenza di autorizzazione e superamento dei limiti autorizzati;
 - avvalimenti meramente formali, senza concreto impiego in fase esecutiva delle risorse e dei mezzi dell'impresa ausiliaria, e senza controlli da parte della stazione appaltante; ammissibilità dell'avvalimento in relazione all'oggetto dell'appalto ex art. 104 del Codice;
 - sistema di qualificazione degli operatori economici: criticità in merito all'effettiva indipendenza di giudizio delle SOA e alle modalità di acquisizione dei clienti; deterioramento dei requisiti necessari per operare in qualità di organismi di attestazione e mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione sulle variazioni dell'assetto societario e dell'organico; utilizzo improprio di personale esterno per l'attività di attestazione; procedure di attestazione applicate in difformità ai regolamenti vigenti;
 - derogabilità bandi tipo/contratti tipo: inadeguatezza delle motivazioni;
 - artificioso frazionamento di un affidamento di valore pari o superiore alla soglia comunitaria anche mediante suddivisione in lotti di valore inferiore al fine di utilizzare procedure caratterizzate da un livello inferiore di competitività;
 - riserve/accordi bonari/transazioni: frequente ricorso all'istituto dell'accordo bonario, durata oltre i limiti temporali definiti, ammontare riconosciuto dalla stazione appaltante notevolmente inferiore alle pretese iscritte a riserva (pretestuosità delle richieste), carenze nella valutazione di merito delle riserve iscritte al fine di ricondurle ad una risoluzione bonaria; mancato rispetto dei criteri e dei limiti previsti per tali strumenti;
 - partenariato pubblico privato e Project Financing: mancato trasferimento dei rischi di costruzione (ricorso alle varianti), domanda (l'assenza nelle convenzioni sistemi automatici di misura) e disponibilità (mancata previsione di penali); inadeguatezza degli atti sottoscritti che generano contenziosi, rallentamenti ed aggravii economici; attendibilità economico-finanziaria della proposta;
 - opere strategiche: ritardi e maggiori oneri dovuti a varianti e contenziosi; inadeguatezza dei progetti e delle motivazioni alle successive modifiche in corso d'opera; rallentamenti nell'acquisizione di pareri e autorizzazioni; mancato rispetto delle misure di sicurezza;
 - affidamenti in situazioni emergenziali: mancato controllo in fase di esecuzione comprese le verifiche sulla titolarità delle imprese presenti in cantiere;
 - esecuzione del contratto: mancata previsione o utilizzo da parte della S.A. degli strumenti di controllo delle prestazioni previste nei documenti di gara; mancato rispetto da parte dell'OE degli standard qualitativi e/o quantitativi delle stesse; mancato rispetto delle normative sulla sicurezza, sul lavoro e dei contratti collettivi e sulla tracciabilità dei flussi finanziari; conseguente impossibilità di escludere da gare successive gli OE negligenti derivante da mancata segnalazione di notizie utili. Ritardi e anomalo andamento degli appalti non supportati da adeguate iniziative della stazione appaltante;
 - qualificazione delle stazioni appaltanti: gare bandite in assenza di qualificazione ovvero con livello di qualificazione non adeguato all'importo e alla tipologia della procedura;
 - frazionamento del valore della procedura al fine di eludere le soglie di qualificazione.

Alla luce di quanto sopra, gli ambiti di intervento e le linee di azione previsti dalla direttiva programmatica per l'anno 2025 riguardano:

- la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dagli Enti del servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione e repressione della corruzione, con particolare riguardo all'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione ovvero della sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO;
- la vigilanza e il controllo sul rispetto delle regole in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, con riferimento agli obblighi di pubblicazione di dati, documenti e informazioni nella sezione Amministrazione trasparente degli enti del servizio sanitario nazionale;
- la vigilanza e il controllo sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità negli enti del servizio sanitario (art. 16 d.lgs. 39/2013);
- la vigilanza e il controllo sul rispetto delle disposizioni in materia di whistleblowing negli enti appartenenti al settore pubblico e al settore privato (d.lgs. 24/2023).
- 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 dei principi di cui agli articoli 1 – 11 del D. Lgs. 36/2023;
- 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. 222 d.lgs. 36/2023);
- 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. 222, comma 3 lett. b) e comma 6 d.lgs. 36/2023);
- vigilanza sulla legittimità e regolarità delle modifiche dei contratti in corso di esecuzione e sulle varianti in corso d'opera ai sensi dell'art. 120 del Codice;
- vigilanza sul divieto di affidamento dei contratti attraverso procedure diverse rispetto a quelle ordinarie e opera un controllo sulla corretta applicazione della specifica disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile di cui all'art. 140 (art. 222, comma 3, lett. g) d.lgs. 36/2023);
- vigilanza sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (art. 222, comma 4 d.lgs. 36/2023);
- vigilanza sul processo di digitalizzazione e sulla corretta trasmissione degli elementi informativi all'Autorità (art. 222 comma 9 d.lgs. 36/2023);
- vigilanza sul corretto utilizzo della Piattaforma per la pubblicità a valore legale (PVL) in attuazione delle previsioni degli articoli 27, 84 e 85 del d.lgs. n. 36/2023, secondo le modalità definite dalla delibera ANAC n. 263/2023.
- vigilanza sui contratti di forniture che non tengono conto dei costi di manutenzione, da sostenere nel corso del tempo, a favore dello stesso OE aggiudicatario della fornitura, che di fatto comportano un lock-in contrattuale;
- vigilanza sugli accordi quadro stipulati dalle centrali di committenza, con particolare riferimento ai servizi informatici, relativamente alla corretta quantificazione dei fabbisogni delle SA a valle dell'accordo quadro ed ai subappalti.



Resta fermo che gli Uffici potranno svolgere ulteriori attività istruttorie di vigilanza e/o di carattere ispettivo d'ufficio, ovvero, in relazione a segnalazioni o reclami proposti.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 febbraio 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente