



Il regolamento ANAC sull'attività di vigilanza collaborativa

Scheda illustrativa

L'Autorità ha effettuato un'analisi sull'attività di vigilanza collaborativa sin qui svolta, con l'intento di migliorare eventuali profili critici o, comunque, perfettibili e, soprattutto, di rendere maggiormente accessibile e più efficace l'istituto, in funzione di supporto a tutte le stazioni appaltanti.

A tal fine, si è ritenuto utile approvare un nuovo Regolamento che, pur confermando - con riferimento agli aspetti procedurali - l'impianto generale del precedente, introduce degli emendamenti diretti a migliorarne ed ampliarne l'ambito applicativo, oltre a tener conto di modifiche organizzative interne, di correzioni al testo già approvate dal Consiglio e ad apportare modifiche di mero *drafting*.

Di seguito di riporta schematicamente il contenuto del Regolamento, illustrando, in particolare, gli emendamenti apportati.

L'**art. 1** reca le definizioni ed è stato modificato solo al fine di tener conto delle modifiche al Regolamento di Organizzazione ed alle competenze degli Uffici dell'Autorità.

L'**art. 2** individua l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della vigilanza collaborativa, riproponendo il testo già contenuto nel precedente regolamento.

L'**art. 3** specifica le finalità della vigilanza collaborativa e, nella nuova versione, risulta integrato con:

- un più chiaro riferimento alla prevenzione di situazioni di **conflitto di interessi**, trattandosi di uno degli aspetti su cui maggiormente viene posta attenzione nel corso dell'attività; sebbene non siano stati introdotti nuovi strumenti, si è ritenuto utile dare maggiore evidenza ai controlli che l'Autorità già normalmente effettua, con il supporto della Guardia di Finanza, sull'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con particolare riferimento, ad esempio, ai membri ed al presidente delle commissioni giudicatrici;
- un espresso riferimento alla possibilità - già verificatasi in alcuni casi - che l'Autorità possa estendere il proprio supporto alla stazione appaltante, che ne faccia richiesta, alla **fase di esecuzione del contratto**; ciò, al fine di ampliare il campo dell'ausilio reso, anche rispetto a quanto testualmente indicato dall'art. 213 comma 3 lett. h), che si riferisce solo al supporto per l'attività di preparazione e gestione della gara.



L'art. 4 fissa i presupposti legittimanti l'istanza di attivazione della vigilanza collaborativa ed è stato emendato con il precipuo scopo di rendere gli stessi meno stringenti e l'auspicio di potervi così includere affidamenti che, sebbene di rilevante impatto, in base alla precedente formulazione, non avrebbero potuto essere ammessi.

In particolare, si è ritenuto utile intervenire sulla fattispecie di cui alla lett. d) in modo da non richiedere entrambe le condizioni della rilevanza economica e della provenienza dei finanziamenti da fondi comunitari (*"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 di euro rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari"*), oltre ad abbassare le soglie di rilevanza economica dei contratti.

L'attuale versione, infatti, prevede due fattispecie distinte:

- la prima, corrispondente alla **nuova lettera d)**, relativa agli affidamenti non finanziati da fondi comunitari che ritiene rilevanti tutti i contratti di lavori di importo superiore a 100 milioni e di servizi/forniture di importo superiore a 15 milioni;
- la seconda, corrispondente alla **nuova lettera e)**, riguardante gli affidamenti finanziati con fondi comunitari, per i quali la soglia è stata sensibilmente abbassata: fino a 50 milioni per i lavori (dunque dimezzata rispetto alla previsione attuale) e fino a 5 milioni per servizi/forniture (ridotta di 2/3 rispetto alla precedente versione).

L'Autorità ritiene doveroso, oltre che strategico, ampliare la possibilità di richiedere il supporto della vigilanza collaborativa proprio in questo ambito, giacché nei prossimi anni l'impegno delle stazioni appaltanti sarà focalizzato proprio sul corretto e funzionale impiego dei fondi europei e nell'attuazione delle diverse misure contenute nel PNRR.

L'art. 5 contiene disposizioni sull'istanza che le stazioni appaltanti possono presentare all'Autorità, per sottoscrivere un Protocollo di vigilanza collaborativa.

Si tratta delle medesime previsioni già contenute nel previgente testo, con l'eccezione:

- di un nuovo alinea al **comma 2**, con il quale si richiede alle stazioni appaltanti di specificare se saranno coadiuvate da una centrale di committenza; ciò, in quanto, nel caso in cui la procedura sia gestita da altro soggetto, è necessario che anche quest'ultimo sottoscriva il Protocollo con l'Autorità, dovendo lo stesso predisporre i documenti di gara, eventualmente tenendo conto delle osservazioni rese nel corso della vigilanza, ove ritenga di adeguarsi alle stesse;
- del **comma 3** che cristallizza una prassi già invalsa nelle ipotesi in cui le stazioni appaltanti sono chiamate a realizzare una pluralità di interventi/affidamenti, nell'ambito di un programma organico e articolato; in questi casi, si ritiene utile procedere ad una **selezione delle procedure da sottoporre a vigilanza**, mediante un previo accordo con la stessa stazione appaltante, in quanto se le procedure sono della medesima tipologia o hanno analogo oggetto, la collaborazione assicurata per una di esse permetta alla stazione appaltante di acquisire una *expertise* spendibile anche per le altre;



- di una nuova clausola al **comma 4**, di carattere solo prudenziale alla quale fare ricorso solo in casi di *extrema ratio*, che tiene conto della possibilità che le modifiche possano dar luogo ad un notevole aumento delle richieste di vigilanza collaborativa.

L'**art. 6** contiene le disposizioni che regolano la sottoscrizione del Protocollo di vigilanza collaborativa, riproponendo le previgenti disposizioni, fatta eccezione per quelle in tema di rinnovo e pubblicazione; sicché:

- al **comma 2**, si chiarisce definitivamente che, se la procedura di gara su cui è stata avviata la vigilanza collaborativa dovesse proseguire oltre il termine di durata indicato nel Protocollo, non sarà necessario procedere al suo rinnovo, in quanto l'attività dell'Autorità proseguirà fino alla conclusione della procedura di gara già sottoposta all'esame preventivo; infatti, è spesso accaduto che la durata annuale dei protocolli non sia coincisa con quella della procedura di aggiudicazione vigilata; tuttavia, se, in alcuni casi, si è proceduto al rinnovo formale dell'accordo, in molti altri, anche al fine di evitare aggravii procedurali, si è convenuto informalmente con la stazione appaltante che la collaborazione sarebbe proseguita fino all'aggiudicazione, anche oltre la durata predeterminata, tenuto conto che la vigilanza era stata avviata prima della scadenza;
- al **comma 3**, si introduce un'apposita clausola per chiarire che l'efficacia del Protocollo decorre dalla data di pubblicazione del Protocollo sul sito web dell'Autorità, fermo restando quanto già previsto riguardo alla specifica sezione suddivisa per annualità, in cui avviene la pubblicazione.

L'**art. 8** disciplina le modalità di svolgimento, in contraddittorio, della vigilanza collaborativa, conformemente a quanto già previsto nel previgente testo, eccezion fatta per:

- il riferimento, al **comma 10**, alla possibilità di prosecuzione dell'attività alla fase di esecuzione del contratto;
- l'aggiunta del **comma 14**, contenente nuove disposizioni finalizzate a rendere effettivo l'obiettivo della deflazione del contenzioso in materia di appalti pubblici; si tratta di previsioni che sono già state inserite, mediante una specifica clausola negli ultimi Protocolli di vigilanza collaborativa, con le quali le stazioni appaltanti si impegnano ad aderire alle richieste di **parere di precontenzioso ai sensi dell'art. 211, comma 1, d.lgs. 50/2016** eventualmente avanzate da singoli concorrenti; in tal modo, il parere emesso dall'Autorità acquisisce efficacia vincolante tra le parti, ampliando l'effetto deflattivo dell'istituto; inoltre, l'adesione della stazione appaltante, determina il carattere prioritario nella trattazione dell'istanza, consentendo alle stazioni appaltanti di ricevere più celermente il parere dell'Autorità e, per l'effetto, risolvere la questione insorta con l'operatore economico.

L'**art. 9** ripropone, con una formulazione migliorata in termini sistematici, le disposizioni previgenti sulla risoluzione del Protocollo ad iniziativa dell'Autorità, aggiungendo



l'ipotesi di cui all'attuale **lett. c)**, in precedenza non contemplata. Infatti, si è ritenuto di migliorare il coordinamento tra l'art. 9, che indica le ipotesi di risoluzione del protocollo e l'art. 8 co. 9 che prevede la risoluzione in caso di mancato adeguamento da parte della stazione appaltante alle osservazioni formulate in sede di vigilanza collaborativa da parte dell'Autorità. L'art. 9 è stato rivisto, inoltre, seguendo un criterio "logico-cronologico" che tiene conto delle varie fasi eventualmente già poste in essere, successivamente alla stipula del Protocollo.

L'art. 10 ripropone la previgente disciplina sugli adempimenti di rendicontazione che devono essere svolti dall'ufficio competente, nonché quella sulla pubblicazione della relativa relazione e delle osservazioni rese, nella versione già modificata dalla delibera del Consiglio dell'Autorità n. 654/2021.

L'art. 11 mantiene la previgente disciplina che estende l'applicazione del regolamento anche alla vigilanza collaborativa *ex lege*, seppure con la formula "ove compatibile", al fine di fare salve le peculiarità di detta attività, che è sempre stata prevista per interventi in cui la stessa legge ha previsto la nomina un Commissario Straordinario e la possibilità di derogare a talune disposizioni di legge (Expo 2015, Giubileo della Misericordia, Universiade Napoli 2019, Ricostruzione post-sisma 2016).

Inoltre, si chiarisce che nelle ipotesi in cui la vigilanza collaborativa è svolta per soggetti, autorizzati dalla legge ad operare gli affidamenti anche in deroga alle disposizioni del codice dei contratti, le previsioni del regolamento – riferite ad appalti nei quali la stazione appaltante si conforma alle disposizioni del codice – si applicheranno nella misura in cui le stesse risultino compatibili in relazione alla tipologia di procedura individuata. Si tratta di una previsione aggiuntiva che, tuttavia, dà conto di come l'Autorità ha sin qui operato. Infatti, anche prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento e della previsione qui in commento, numerosi sono stati i casi in cui l'ANAC ha affiancato soggetti che, in quanto operanti in situazioni di urgenza, sono stati ammessi dalla legge e da altre fonti ad operare in deroga alle norme in materia di contratti pubblici, come ad esempio avvenuto per il Protocollo di intesa monitoraggio e vigilanza collaborativa sottoscritto con la il Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Regioni Lazio, Abruzzo, Marche ed Umbria sugli interventi di emergenza conseguenti al sisma del 24 agosto 2016.

L'art. 12 disciplina l'entrata in vigore e l'abrogazione del precedente regolamento.