



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

**LINEE GUIDA
PER LO SVOLGIMENTO
DELLE ISPEZIONI**



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

1. La Funzione Ispettiva dell’Autorità	4
1.1 Natura giuridica dell’accertamento ispettivo	4
1.2 Fondamento normativo.....	5
1.3 Le responsabilità dell’ispettore	5
1.4 I codici e le regole di comportamento.....	6
2. Fase preliminare all’ispezione	8
2.1 L’iniziativa e la programmazione delle ispezioni	8
2.2. Il provvedimento ispettivo.....	9
2.3. Composizione del team ispettivo.....	10
2.4 Composizione del team ispettivo in caso di accertamenti delegati.....	11
a) Collaborazione con la Guardia di Finanza	11
b) Collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato	12
2.5 La preparazione dell’ispezione	14
3. L’accertamento ispettivo	18
3.1. Adempimenti amministrativi	18
3.2. Il potere di accertamento.....	19
3.3. I poteri ed i doveri degli ispettori.....	21
3.4. Processo verbale di constatazione (o ispettivo)	24
3.5. Documenti acquisibili	26
3.6. La relazione ispettiva.....	28
3.7. Trattazione degli esiti ispettivi	30
APPENDICE	32



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

ALLEGATI

Allegato 1 - Provvedimento presidenziale

Allegato 2 - Lettera di incarico agli ispettori

Allegato 3 – Procedimentalizzazione adempimenti protocollo intesa MEF-ANAC

Allegato 4 - Check List per ispezioni presso le stazioni appaltanti

Allegato 5 - Check List per ispezioni presso gli operatori economici

Allegato 6 - Check List per ispezioni presso le SOA (requisiti SOA)

Allegato 7 - Check List per ispezioni presso le SOA (attestazioni)

Allegato 8 - Check List trasparenza

Allegato 9 - Check List anticorruzione

Allegato 10 – Lettera attivazione collaborazione Guardia di Finanza

Allegato 11 - Modulo richiesta servizi agenzia

Allegato 12 - Modulo richiesta anticipo missione

Allegato 13 - Processo verbale di constatazione (verbale ispettivo) presso Stazione Appaltante

Allegato 14 - Processo verbale di constatazione (verbale ispettivo) presso SOA

Allegato 15 - Processo verbale di constatazione (verbale ispettivo) in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

1. La Funzione Ispettiva dell’Autorità

1.1 Natura giuridica dell’accertamento ispettivo

L’attività ispettiva si inserisce, di regola, nell’ambito dell’attività istruttoria relativa al più vasto procedimento “principale”, rappresentandone di fatto un sub-procedimento nel quale si rinvergono le principali componenti del procedimento amministrativo, l’iniziativa, l’istruttoria e la decisione, all’interno delle quali deve essere garantita la partecipazione del soggetto ispezionato, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza ed obiettività dell’azione amministrativa. L’ispezione è dunque preordinata ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento dell’azione amministrativa e per l’adozione di un provvedimento di amministrazione attiva.

Recentemente l’Autorità ha adottato un proprio “Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi” istituendo l’Ufficio ispettivo, ed ha previsto che lo stesso svolga attività di accertamento ispettivo propedeutiche all’avvio di procedimenti successivi ovvero all’adozione di atti a carattere generale, oltre ad ispezioni che si inseriscono in altri procedimenti. Nella prima ipotesi l’attività ispettiva assume il ruolo di vero e proprio procedimento e come tale passibile di autonoma lesività e conseguente impugnabilità.

D’altra parte la giurisprudenza più recente non ha escluso che anche il provvedimento ispettivo e i relativi esiti, nell’ambito di un procedimento sanzionatorio, possano essere oggetto di impugnazione diretta, rilevando che: “*il ricorso deve ritenersi ammissibile laddove gli atti impugnati evidenzino una valenza ex se lesiva dell’interesse legittimo dedotto in giudizio, nel senso che il loro eventuale annullamento potrebbe produrre un’utilità che non sarebbe più conseguibile attraverso l’annullamento del provvedimento conclusivo del procedimento. Nel caso di specie, tale valenza immediatamente ed autonomamente lesiva può riconnettersi sia al momento in cui l’Autorità ha ritenuto sussistere la propria competenza per l’esercizio del potere, obbligando in tal modo i destinatari dell’azione all’assolvimento degli oneri di cui all’art. 14, co. 5, l. 287/1990, sia al momento in cui l’Autorità ha deciso di autorizzare l’ispezione*” (Tar Lazio Sentenza 27 novembre 2014, n. 11887); principi giurisprudenziali che potrebbero trovare maggiore applicazione nell’ambito degli accertamenti ispettivi configurati come autonomi iter procedurali.

Alla luce di tali considerazioni emerge l’esigenza di adottare apposite linee guida operative aventi come finalità quella di orientare, coordinare e rendere omogenea l’attività ispettiva dell’Autorità, attraverso la definizione di precise indicazioni procedurali in ordine allo svolgimento delle ispezioni atte a garantire il regolare svolgimento delle stesse e il corretto utilizzo del potere di accertamento ispettivo, assicurando al contempo il rispetto dei principi del contraddittorio procedimentale e la tutela dei diritti dell’ispezionato; ciò, alla luce dei più recenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, secondo cui l’attività ispettiva rappresenta un’attività procedimentalizzata con applicazione, nei limiti della compatibilità, della disciplina generale sul procedimento amministrativo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

1.2 Fondamento normativo

In ragione del fatto che l'attività ispettiva, esercitabile dell'Autorità nelle varie materie sottoposte alla vigilanza della stessa, comporta l'esercizio di poteri inquisitori, l'ispezione deve trovare un fondamento normativo. Tale fondamento normativo è rinvenibile nelle seguenti norme:

a) Art. 6, comma 9, lettere a) e b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che prevede il potere dell'Autorità di:

a) richiedere alle stazioni appaltanti, agli operatori economici esecutori dei contratti, alle SOA, nonché ad ogni altra pubblica amministrazione e ad ogni ente, anche regionale, operatore economico o persona fisica che ne sia in possesso, documenti, informazioni e chiarimenti relativamente ai lavori, servizi e forniture pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti;

b) disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, avvalendosi anche della collaborazione di altri organi dello Stato.

b) Art. 71, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, che nell'esercizio di vigilanza sul sistema di qualificazione prevede che:

L'Autorità, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera m), del codice, vigila sul sistema di qualificazione, e a tale fine, anche effettuando ispezioni, anche senza preavviso ...

c) Art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 45, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 e art. 34-bis, comma 2, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge con modificazione dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che in materia di vigilanza anticorruzione prevedono, rispettivamente, che:

Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera f), la Commissione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni.

La CIVIT, anche in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.

La Commissione di cui al comma 1 si avvale, sulla base di intese con il Ministro dell'economia e delle finanze, della Guardia di finanza, che agisce con i poteri di indagine ad essa attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta sui redditi. La Commissione, agli stessi fini, può richiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica.

Ulteriori indicazioni risultano contenute nel Regolamento del 07 ottobre 2014, *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*, e nel Regolamento del 09 dicembre 2014, *Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

1.3 Le responsabilità dell'ispettore

Poiché l'ispezione è un procedimento di estrema delicatezza, caratterizzato dall'esercizio di una potestà autoritativa capace di incidere sulla sfera giuridica di altri soggetti e che investe anche interessi aventi valenza costituzionale, comporta delle responsabilità per i funzionari incaricati in caso di illegittimità o errori posti in essere nel corso di tali ispezioni.

Nel merito di dette responsabilità, per il cui approfondimento si rinvia alla relativa appendice (cfr. pag. 32), è opportuno ricordare che l'ispettore, nell'esercizio delle proprie funzioni, riveste la qualifica di **pubblico ufficiale**. L'art. 6, comma 10, del d. lgs. 163/2006 sancisce che: *“I funzionari dell'Autorità, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali. Essi sono vincolati dal segreto d'ufficio”*. Tale qualificazione, sotto il profilo penalistico, comporta una maggiore responsabilità nel caso di violazione dei rispettivi doveri e, per converso, una maggiore protezione di fronte alle possibili offese di estranei, passibili di pene più severe in caso di commissione di uno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione (art. 336-356 c.p.).

1.4 I codici e le regole di comportamento

L'attività degli ispettori dell'ANAC, in ragione della sua natura e per la delicatezza che riveste, deve uniformarsi ai principi e alle linee guida definite in primo luogo dal decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013 avente ad oggetto *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art.54 del decreto legislativo n. 165/2001”*, nonché dal Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, le cui norme contribuiscono a far sì che l'ispezione sia espletata secondo i principi di imparzialità e di buona amministrazione, sanciti dalla Costituzione.

Tale codice richiede ai dipendenti dell'ANAC, quali principi generali, di osservare la Costituzione e di servire la Nazione con disciplina ed onore, conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. È inoltre previsto che il dipendente svolga i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.

Risulta, altresì aggiunto in linea generale che il dipendente rispetti i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, agendo in posizione di indipendenza e imparzialità, nonché astenendosi in caso di conflitto di interessi. È fatto espresso divieto al dipendente di usare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio e di adottare comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione; prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.

Si richiamano inoltre i principi secondo cui il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia; la gestione di risorse pubbliche



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.

Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente è tenuto ad assicurare la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi anche da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sugli stessi o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.

Il dipendente deve dimostrare la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

Risulta altresì previsto, tra gli obblighi di condotta riguardanti il comportamento in servizio, il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, che si traduce in particolare, nello specifico ambito in esame, nel rispetto dei termini assegnati per la conclusione dell'attività ispettiva e di quelli previsti per la trasmissione della relativa relazione conclusiva.

Accanto a tali previsioni di carattere generale nel codice di comportamento sono contenute disposizioni particolari per il personale dell'ufficio ispettivo, stabilendo in particolare che il dirigente e il personale dell'Ufficio Ispettivo svolgano la propria attività nell'ambito dei fini perseguiti dall'Autorità, assumendo quali valori fondamentali, l'imparzialità, l'obiettività, l'efficienza, la riservatezza professionale e la trasparenza attenendosi ai principi di onestà e integrità.

In tale contesto è ulteriormente previsto che il dirigente e il personale impegnato in attività ispettive si astenga da qualsiasi azione arbitraria e da qualsiasi trattamento preferenziale e dal manifestare, direttamente o indirettamente, orientamenti politici o ideologici, tali da ingenerare dubbi sull'imparzialità della propria azione.

Rientra inoltre nei doveri del personale ispettivo quello di garantire il rispetto della normativa vigente in materia di tutela della riservatezza e la segretezza delle ragioni che hanno dato origine all'accertamento, nei limiti indicati dall'Autorità, e di non utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio; l'operato di tale personale non deve essere in alcun modo influenzato da pressioni indebite di qualsiasi tipo, da chiunque esercitate, né da interessi personali e finanziari.

Particolare interesse riveste infine la "*Direttiva sull'attività d'ispezione*", emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica il 2 luglio 2002, contenente le specifiche regole cui deve uniformarsi l'ispettore nel suo agire. Detta direttiva, pertanto, anche se non specificatamente rivolta all'attività dell'Autorità, si affianca alle regole comportamentali sopra definite di cui ai codici di comportamento, definendo i criteri e i modi con cui deve svolgersi tale attività ispettiva.

Le principali regole comportamentali ivi ricomprese, a cui l'ispettore, dotato di adeguata professionalità e competenza, deve necessariamente ispirarsi, attengono al fatto che tutte le iniziative dell'ispettore devono basarsi su imparzialità e autonomia di giudizio, nonché alla necessità che lo stesso mantenga il più stretto riserbo su tutta l'attività ispettiva e che nel corso dell'ispezione sia assertivo, ma disponibile e sempre orientato alla soluzione dei problemi emersi.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

2. Fase preliminare all'ispezione

2.1 L'iniziativa e la programmazione delle ispezioni

Gli accertamenti ispettivi sono eseguiti, 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 o dallo stesso Ufficio ispettivo.

Ciò posto, si evidenzia che le ispezioni risultano effettuate prevalentemente in attuazione del piano ispettivo adottato ai sensi dell'art. 14 del "*Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi*" dal Consiglio dell'Autorità entro il 31 gennaio di ogni anno.

In tal caso, il Dirigente dell'Ufficio UIS - a seguito dell'approvazione del piano ispettivo - individua l'ordine di priorità degli accertamenti sulla scorta delle eventuali indicazioni fornite nello stesso e/o secondo criteri di logicità e coerenza che tengano conto delle caratteristiche dei soggetti da ispezionare, dell'oggetto e delle finalità dell'ispezione, della complessità dell'accertamento da svolgere nonché di eventuali circostanze specifiche o contingenze che possano esigere interventi tempestivi in un'ottica di garanzia dell'efficacia degli accertamenti ispettivi, tenuto conto altresì delle risorse al momento disponibili ed effettivamente impiegabili. Il Dirigente dell'Ufficio informa il Presidente dell'effettuata valutazione, fornendone i relativi riferimenti anche ai fini della successiva predisposizione dei mandati ispettivi, dandone informativa ai Dirigenti interessati.

Ulteriore modalità di attivazione dell'accertamento ispettivo può scaturire, come in premessa evidenziato, da specifica deliberazione del Consiglio dell'Autorità al ricorrere di determinate fattispecie, connotate da particolare rilevanza e significatività, per le quali venga valutata l'opportunità di procedere all'acquisizione di elementi istruttori attraverso l'utilizzo dell'accertamento ispettivo *in loco*; in tal caso, il Dirigente dell'Ufficio ispettivo, acquisita la relativa disposizione consiliare, provvede a porre in essere quanto necessario per la sollecita effettuazione degli accertamenti demandati.

L'iniziativa circa l'opportunità di ricorso ad una ispezione dei soggetti vigilati, siano essi soggetti pubblici o operatori economici, può essere intrapresa anche nell'ambito di un'istruttoria dall'Ufficio di vigilanza competente ai sensi dell'art. 14, comma 2 del sopra citato regolamento. In tal caso la relativa richiesta deve essere formulata dal Dirigente dell'Ufficio competente, indicando il soggetto da sottoporre ad ispezione, le motivazioni dell'opportunità del ricorso all'ispezione, gli elementi conoscitivi da acquisire, i relativi tempi di esecuzione, il funzionario responsabile dell'istruttoria quale soggetto designato a comporre il team ispettivo.

La proposta, da sottoporre preventivamente alle valutazioni del Consiglio dell'Autorità, deve essere supportata da adeguata analisi preventiva degli elementi significativi oggetto di indagine ispettiva, dei documenti già disponibili e degli ulteriori possibili elementi informativi e/o documentali da acquisire; ciò anche al fine di una corretta valutazione dell'impegno che l'ispezione richiederà in termini di risorse, competenze e relativa tempistica. La preparazione dell'ispezione, come meglio analizzato nel



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

proseguito del documento, presuppone infatti un'accurata conoscenza dei fatti connessi all'istruttoria in corso e della documentazione già disponibile.

A ciò va aggiunta la possibilità di proposte autonome dell'ufficio UIS, da sottoporre anch'esse al Consiglio dell'Autorità per la necessaria approvazione, a fronte del venire in rilievo di circostanze e fattispecie ritenute meritevoli di approfondimento in sede ispettiva, ovvero di proposte del medesimo ufficio basate sull'analisi e valutazione in serie storica dei risultati degli accertamenti condotti sulle diverse fattispecie e per i diversi ambiti di intervento, che potranno confluire nell'ambito degli interventi previsti nel Piano annuale delle ispezioni.

Le deliberazioni consiliari in ordine allo svolgimento di accertamenti ispettivi sono trasmesse in ogni caso all'Ufficio UIS per il seguito di competenza.

2.2. Il provvedimento ispettivo

Il Dirigente dell'Ufficio UIS, acquisita la deliberazione consiliare e gli atti sottesi e/o sulla base della programmazione effettuata relativamente al piano ispettivo adottato dal Consiglio e degli obiettivi dell'ispezione indicati anche nella Direttiva annuale, sottopone al Presidente dell'Autorità gli elementi necessari per la formalizzazione del relativo decreto presidenziale.

In tale contesto, il medesimo Dirigente propone i nominativi degli ispettori cui demandare l'accertamento secondo principi di imparzialità ed obiettività, tenuto conto delle specifiche competenze richieste in relazione alla natura e complessità degli accertamenti da svolgere e delle finalità degli stessi, nonché, dell'esperienza ispettiva maturata dai singoli ispettori nell'ambito del settore venuto in rilievo, del principio di rotazione e della localizzazione geografica delle ispezioni.

Sulla base degli elementi comunicati dall'Ufficio UIS viene emanato il relativo provvedimento presidenziale ispettivo (**all. 1**) nel quale viene indicata la composizione del team ispettivo, con la specificazione in ordine all'eventuale attivazione della collaborazione della Guardia di Finanza, l'ambito soggettivo, l'oggetto dell'accertamento e le sanzioni in cui incorrono i soggetti vigilati per il rifiuto, l'omissione o il ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri.

A seguito della intervenuta formalizzazione del provvedimento ispettivo, viene quindi redatta, ai sensi dell'art. 14, comma 5 del citato regolamento, dal Dirigente dell'Ufficio UIS, la lettera di incarico (**all. 2**) per ogni singolo componente il team ispettivo nella quale, richiamando l'ambito di accertamento come definito dal citato decreto presidenziale, vengono specificamente indicati i tempi per la conclusione delle attività ispettive.

Il predetto provvedimento ispettivo, unitamente alla lettera di incarico, viene trasmesso ai dirigenti ispettori per i successivi adempimenti.

Sul punto si richiama il disposto dell'art. 14 comma 6 del "Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi", laddove risulta previsto che gli ispettori esercitano i loro poteri su presentazione di un atto scritto che precisi l'oggetto e le sanzioni per il rifiuto, l'omissione o il ritardo, senza giustificato



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri.

Qualora per l'accertamento ispettivo sia richiesta la collaborazione della Ragioneria Generale dello Stato di cui al Protocollo d'intesa ANAC - MEF RGS intercorso in data 11.2.2015 - in quanto ricompreso nella specifica programmazione annuale degli accertamenti ispettivi da delegare alla Ragioneria Generale dello Stato - S.I.Fi.P. o a seguito di specifica disposizione consiliare in cui venga individuata l'opportunità di delegare, comunque, ai S.I.Fi.P., in ragione delle caratteristiche della stessa, l'effettuazione di apposita ispezione ai sensi dell'art. 1 del formalizzato protocollo di intesa - il provvedimento del Presidente conterrà apposita richiesta di intervento alla RGS, indicando l'ambito degli accertamenti da svolgere, le finalità sottese all'accertamento ispettivo, i termini proposti per lo svolgimento dell'ispezione, nonché i soggetti presso i quali acquisire la documentazione, i dati e le informazioni di interesse, anche al fine della concreta quantificazione da parte del MEF degli oneri economici connessi allo svolgimento degli accertamenti richiesti. Analogamente, nei casi in cui l'Autorità demandi lo svolgimento dell'attività ispettiva al Nucleo Speciale della Guardia di Finanza per l'attuazione di specifici ed autonomi accertamenti presso i soggetti vigilati, il Presidente dell'Autorità richiede l'intervento del citato Nucleo, secondo le modalità indicate nel successivo paragrafo 2.4.

2.3. Composizione del team ispettivo

Il team incaricato dell'attività ispettiva è di norma costituito da due unità, coincidenti di regola con i dirigenti ispettori designati nel provvedimento presidenziale ispettivo nonché, di regola, dal personale della Guardia di Finanza all'uopo individuato. Può essere chiamato a far parte del team ispettivo il Dirigente dell'UIS nel ruolo, competenze e responsabilità definiti nel decreto presidenziale.

Nell'ambito degli accertamenti ispettivi svolti a seguito di richiesta formulata dagli uffici della vigilanza ai sensi dell'art. 14, comma 2 del *“Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi”* il team ispettivo è composto, di regola, da un dirigente dell'Ufficio ispettivo e da un funzionario individuato nella richiesta di accertamento ispettivo, coincidente con il soggetto cui è affidata la responsabilità dell'istruttoria, fatti salvi i casi in cui all'ispezione partecipi direttamente il dirigente dell'Ufficio istruttore. In caso di team ispettivo composto da un dirigente dell'Ufficio ispettivo e da un funzionario, al medesimo dirigente ispettore spettano le funzioni di capo-team.

In casi particolari, al ricorrere di specifiche esigenze istruttorie, il team ispettivo può essere coadiuvato da particolari professionalità interne o esterne all'Autorità, richiamandosi in ordine a tale ultimo profilo il disposto di cui all'art. 6, comma 9, lettera c) del Codice, in base al quale è prevista la facoltà di *“disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria”*. Al ricorrere di tale necessità, il Dirigente dell'UIS, eventualmente informato dagli ispettori qualora l'esigenza insorga in corso di ispezione, comunica le circostanze emerse al Segretario Generale ai fini dell'adozione degli atti necessari a soddisfare le relative esigenze istruttorie.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

2.4 Composizione del team ispettivo in caso di accertamenti delegati

Come espressamente previsto nel Codice dei contratti pubblici, l'Autorità, per lo svolgimento dell'attività ispettiva può avvalersi anche della collaborazione di altri organi dello Stato, potendo al contempo disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria ex art. 6, comma 9, lett. b) e c) del citato Codice. In particolare, tale collaborazione è finalizzata ad 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.

Allo stato l'Autorità ha già attivato, oltre alla consolidata collaborazione con la Guardia di Finanza ai sensi dell'art. 6, comma 9, lett. d) del Codice, 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.

a) Collaborazione con la Guardia di Finanza

L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la Guardia di Finanza collaborano secondo le modalità definite nel vigente protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la Guardia di Finanza 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 Pubblica Amministrazione 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 Pubblica Amministrazione, la collaborazione tra l'A.N.A.C. 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 Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico; d) controlli relativi all'ottemperanza delle decisioni dell'Autorità.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Per l'avvio di tale collaborazione l'Autorità inoltra alla Guardia di Finanza una richiesta specifica, avendo cura di specificare l'ambito e lo scopo della collaborazione, i fatti e le circostanze in ordine ai quali si intendono acquisire dati e informazioni nonché, ove necessario per il buon esito delle attività, la tipologia degli accertamenti da sviluppare, le modalità ed i termini dell'acquisizione degli elementi richiesti e le sanzioni applicabili.

Per ciascuno degli ambiti individuati le richieste di collaborazione potranno riguardare l'esecuzione di interventi congiunti con personale dell'Autorità investito di funzioni ispettive, ovvero autonomi del personale in forza al Nucleo Speciale.

Per quanto concerne lo sviluppo delle richieste da parte della Guardia di Finanza è previsto che il Nucleo Speciale Anticorruzione provveda direttamente al supporto o all'esecuzione degli accertamenti, anche con il concorso dei Reparti territoriali, o, in alternativa, delegando le attività ai reparti competenti per territorio o, ancora, richiedendo l'ausilio dei Reparti Speciali in relazione alle specifiche competenze possedute dagli stessi.

Il personale dell'Autorità investito di funzioni ispettive, nel corso degli accertamenti ispettivi svolti in collaborazione, può pertanto essere assistito da personale del Nucleo Speciale Anticorruzione e, ove occorra, da militari dei Reparti del Corpo territorialmente competenti e/o ancora da quelli dei Reparti speciali all'uopo individuati.

Al di là di tale forma d'intervento, l'Autorità può richiedere al Nucleo Speciale Anticorruzione di eseguire, nell'ambito delle proprie procedure istruttorie, specifici ed autonomi accertamenti presso i soggetti vigilati, con l'esercizio dei poteri delineati nell'ambito del protocollo di intesa sopra richiamato con riferimento alla possibilità di: a) richiedere agli organi ed alle amministrazioni dello Stato la comunicazione di dati e notizie rilevanti ai fini istruttori; b) eseguire accessi presso i soggetti sub a. per acquisire direttamente detti elementi; c) effettuare accessi, ispezioni, verifiche ed indagini finanziarie; d) formulare richieste, inviti, questionari nei confronti di chiunque possa fornire elementi utili ai fini degli accertamenti.

I criteri e le modalità di esecuzione degli accertamenti ispettivi sono preventivamente concordati dall'Autorità e dalla Guardia di Finanza.

Il Nucleo Speciale relaziona l'Autorità sull'andamento e gli sviluppi dell'attività svolta in collaborazione. In esito all'attività svolta, fermo restando il rispetto degli obblighi imposti dalla legge in caso di accertamento di fatti penalmente rilevanti e di ipotesi di responsabilità amministrativa per danni erariali da riferire alle competenti Autorità Giudiziarie, il Nucleo Speciale Anticorruzione comunica all'A.N.AC. le risultanze delle attività eseguite, trasmettendo la documentazione acquisita.

In caso di accertamenti istruttori delegati alla Componente territoriale o specialistica, l'esito degli stessi viene comunicato dai Reparti interessati al Nucleo Speciale Anticorruzione, che provvede ad informare l'Autorità.

Per quanto concerne l'attività ispettiva svolta congiuntamente, gli esiti degli accertamenti svolti sono comunicati al Comandante del Nucleo Speciale Anticorruzione all'esito della relativa deliberazione del Consiglio dell'Autorità.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

b) Collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato

Come esposto nei precedenti paragrafi, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha altresì formalizzato un protocollo di 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.

Per la realizzazione di tale collaborazione è previsto l'inserimento, nell'ambito del piano ispettivo annuale dell'ANAC, di una particolare sezione destinata alla programmazione annuale degli accertamenti ispettivi da delegare alla Ragioneria Generale dello Stato - S.I.Fi.P. L'iniziativa di delega può essere assunta dal Consiglio dell'Autorità anche al di fuori della citata programmazione qualora venga individuata l'opportunità di demandare ai S.I.Fi.P., in ragione delle caratteristiche della fattispecie, l'effettuazione di apposita ispezione ai sensi dell'art. 1 del formalizzato protocollo di intesa.

A tale riguardo si rileva pertanto che, qualora ricorrano i presupposti per delegare ai S.I.Fi.P. l'effettuazione di apposita ispezione nei termini sopra esposti, secondo la procedimentalizzazione esplicita in allegato (**all. 3**) ed autorizzata dal Consiglio dell'Autorità, viene inoltrata apposita richiesta di intervento alla RGS, indicando l'ambito degli accertamenti da svolgere, le finalità sottese all'accertamento ispettivo, i termini proposti per lo svolgimento dell'ispezione, nonché i soggetti presso i quali acquisire la documentazione, i dati e le informazioni di interesse.

A seguito della comunicazione della designazione degli ispettori e del conferimento, da parte della Ragioneria dello Stato, dell'incarico di svolgere gli accertamenti ispettivi nei termini delineati dal mandato del Presidente dell'ANAC, vengono avviati i contatti tra il personale dei S.I.Fi.P. incaricato e il competente Ufficio ispettivo (UIS) dell'Autorità.

In particolare agli ispettori designati viene consegnato dal competente Ufficio UIS il relativo fascicolo ispettivo, illustrando, nell'ambito di apposita conferenza informativa, gli elementi conoscitivi detenuti dall'Autorità (esposti pervenuti, relazioni preistruttorie\istruttorie degli uffici, esiti delle elaborazioni dei dati degli appalti contenuti in BDNCP ecc.) e gli obiettivi da raggiungere. In tale sede potranno, tra l'altro, essere meglio delineati gli accertamenti da condurre e le correlate modalità attuative.

Nella fase ispettiva gli ispettori notificano al soggetto vigilato gli atti a firma del Presidente dell'ANAC e del Ragioniere Generale dello Stato ed espletano l'incarico a loro assegnato nel rispetto del mandato e nei tempi previsti, interloquendo con l'UIS sull'andamento e gli sviluppi dell'attività svolta in collaborazione in relazione, in particolare, all'eventuale ricorrere di necessità di proroga o di fatti e circostanze rilevanti emersi che comportino in itinere la necessità di un raccordo con l'Ufficio UIS per la migliore definizione della fattispecie.

A seguito della conclusione dell'attività ispettiva gli ispettori consegnano la relativa relazione al competente dipartimento della R.G.S., che provvede a trasmetterla tempestivamente ed esclusivamente all'Autorità disponente, nella persona del Presidente e al competente Ufficio UIS per i conseguenti adempimenti.

Il dirigente dell'ufficio UIS, preso atto dei contenuti della relazione e degli esiti istruttori rappresentati, trasmette la stessa al Consiglio per le superiori valutazioni di competenza, corredata da



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

specifico appunto che riepiloga gli eventuali profili di contestazione, formulando eventuale proposta di adozione di provvedimenti da parte del Consiglio dell'Autorità.

All'esito dell'istruttoria condotta dagli uffici, l'ANAC informa la RGS delle conclusioni istruttorie cui si è pervenuti sulla scorta degli accertamenti ispettivi effettuati dal personale S.I.Fi.P., dando al contempo comunicazione delle segnalazioni eventualmente effettuate agli organi giurisdizionali competenti al ricorrere di ipotesi che configurano responsabilità contabili ed erariali.

E' prevista, inoltre, la possibilità di impiego "simultaneo" degli ispettori ANAC e S.I.Fi.P. in casi di accertamenti connotati da particolare natura e rilievo nonché relativamente alle fattispecie che presentano aspetti maggiormente tecnici, evidenziandosi comunque la necessità, a livello operativo, di un opportuno coordinamento/raccordo degli ispettori, da svolgersi a cura del Dirigente dell'UIS, con riguardo alle differenti e complementari competenze attribuite insieme alla redazione di separate relazioni ispettive riferite ai diversi ambiti degli accertamenti disposti.

Ancora, la suddetta sinergia potrà essere attivata anche successivamente all'avvio dell'ispezione, sia essa in atto da parte di apposito team ispettivo dell'ANAC ovvero da parte di team S.I.Fi.P., su specifica segnalazione/richiesta degli ispettori già operanti all'emergere di particolarità di assoluto rilievo e specificità, previamente valutata dal Dirigente dell'UIS; in tal caso il Dirigente UIS, confermata la necessità di affiancare il team ispettivo già operante con risorse dotate di competenze complementari, predispone apposito atto integrativo dell'originario mandato ispettivo, sottoponendolo al Presidente dell'ANAC per la relativa valutazione e per i conseguenti adempimenti.

2.5 La preparazione dell'ispezione

La preparazione dell'ispezione rappresenta un elemento fondamentale per la buona riuscita della stessa, in quanto finalizzata ad acquisire una conoscenza preventiva il più possibile precisa degli atti da acquisire e del soggetto ispezionato.

Come precisato nella direttiva sull'attività di ispezione sopra citata di cui alla Dir. P.C.M. del 2.7.2002 "*L'attività ispettiva presuppone una preparazione idonea e si effettua in modo adeguato se si conoscono preventivamente l'attività dell'ente o dell'ufficio da ispezionare; la sua organizzazione; i nominativi dei funzionari responsabili, le caratteristiche della gestione e dei servizi erogati; la normativa relativa e i suoi aspetti specifici; le finalità istituzionali e i modi con cui sono perseguite; le eventuali interazioni con altre amministrazioni; i risultati di precedenti ispezioni*".

Al riguardo, è necessario partire dalle informazioni e dai documenti già disponibili e cercare di comprendere quali ulteriori elementi è necessario acquisire nel corso dell'ispezione.

Innanzitutto risulta necessario, prima dell'avvio dell'accertamento ispettivo, consultare l'ufficio di vigilanza competente per materia al fine di dare evidenza degli accertamenti da condurre, acquisendo eventuali informazioni/elementi documentali detenuti dallo stesso in relazione alla fattispecie che possano risultare utili alla conduzione dell'attività ispettiva, nell'ottica di evitare duplicazioni istruttorie e di acquisire eventuali precedenti pronunciamenti dell'Autorità sulla fattispecie.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Tra le informazioni disponibili rientrano senz'altro quelle contenute nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'Autorità riguardanti il numero di procedure bandite (per tipologia, criterio di aggiudicazione, ecc.), il numero di imprese partecipanti, il nominativo del RUP, il prezzo di aggiudicazione etc., nonché quelle desumibili dal Casellario informatico dell'Autorità; ulteriori informazioni sono, altresì, ricavabili dall'analisi dei siti web delle pubbliche amministrazioni nella sezione Amministrazione Trasparente.

Anche le informazioni riguardo alle caratteristiche del soggetto ispezionato possono assumere rilevanza per una accurata preparazione dell'ispezione, finalizzata ad evitare la perdita di tempo e la possibilità di insuccesso e il possibile venir meno dell'effetto sorpresa. Si pensi ad esempio al caso di amministrazioni divise in più dipartimenti con sedi sparse sul territorio di riferimento. È di estrema importanza, pertanto, che nell'organizzazione dell'ispezione si effettuino controlli tramite tutti gli strumenti a disposizione (internet, visure camerali, richiesta di informazioni alla guardia di finanza etc.), volti ad accertare la sede competente e i nominativi dei soggetti che possono avere informazioni utili.

E' inoltre necessario acquisire la conoscenza della normativa relativa all'organizzazione dell'attività del soggetto ispezionato, delle finalità istituzionali e dei modi con cui sono perseguite, delle eventuali interazioni con altre amministrazioni, nonché di eventuali risultati di precedenti ispezioni.

Relativamente agli accertamenti ispettivi da svolgere nei confronti degli operatori economici, dovrà essere acquisita, per il tramite delle banche dati a disposizione, ogni preventiva informativa in ordine all'organigramma e più in generale all'organizzazione aziendale, al fine di verificare l'esatta denominazione, l'ubicazione della sede legale e di eventuali sedi operative, nonché di individuare i nominativi dei legali rappresentanti anche allo scopo della correttezza della fase di notifica di cui al successivo paragrafo 3.1.

Per massimizzare l'efficacia di ciascun accertamento ispettivo e assicurare l'adeguato coordinamento delle iniziative ispettive demandate, nell'ottica di garantire al contempo omogeneità e qualità dell'attività posta in essere, il Dirigente dell'Ufficio organizza apposita riunione preparatoria, alla quale partecipano tutti i componenti del gruppo ispettivo, incluso il personale della GdF incaricato.

Nell'ambito di detta riunione, il Dirigente dell'UIS, alla luce degli elementi informativi e documentali già disponibili, fornisce i chiarimenti ritenuti necessari e/o richiesti in ordine alla specifica fattispecie e a quant'altro di possibile interesse indicato nel mandato ispettivo, nonché gli elementi di conoscenza acquisiti dagli Uffici di vigilanza e le ulteriori indicazioni riferite a schemi, metodologie e tecniche ispettive già utilizzate in casi analoghi (per tipologia di organismi ispezionati, materia oggetto di accertamento etc.), di cui tener conto nell'organizzazione dell'accertamento ispettivo. Potranno, altresì, essere evidenziate nel corso della riunione eventuali criticità, note al dirigente dell'UIS e maggiormente diffuse per tipologia di argomenti verificati, al fine di fornire utili elementi operativi per la conduzione della verifica e per la trattazione delle situazioni di rilievo.

Tutto ciò, nel rispetto della piena autonomia dei dirigenti ispettori nell'organizzazione e svolgimento dell'attività ispettiva demandata, da esercitare nel rispetto dei principi generali che orientano l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. Nel caso di ispezione richiesta dall'Ufficio vigilanza nel corso dell'istruttoria svolta, risulta necessaria la



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

partecipazione del dirigente ispettore e del funzionario nominato come componente del team ispettivo; a tali riunioni di preparatorie/di coordinamento vengono chiamati a partecipare anche i militari della Guardia di Finanza all'uopo individuati dal Comando del Corpo.

Il Dirigente dell'Ufficio UIS predispone preliminarmente alla suddetta riunione preparatoria un fascicolo documentale che viene reso disponibile o consegnato ai dirigenti responsabili dell'accertamento ispettivo, contenente i seguenti documenti.

- 1) Il provvedimento di avvio dell'istruttoria nei casi in cui l'accertamento ispettivo inerisca ad un procedimento in corso presso l'ufficio di vigilanza per la consegna in copia al soggetto ispezionato ovvero per la notifica qualora per preservare l'effetto sorpresa non vi sia stata una preventiva comunicazione dell'avvio procedimentale, nonché eventuale diversa documentazione interna o esterna acquisita dall'Ufficio concernente l'oggetto degli accertamenti ispettivi da svolgere (esposti, notizie di stampa etc.);
- 2) Il provvedimento di ispezione in copia conforme ai fini della notifica al soggetto ispezionato. Nell'ottica di consentire ai funzionari di procedere all'ispezione presso qualsiasi sede del soggetto ispezionato (legale, amministrativa, commerciale) o presso qualsiasi sito da cui sia possibile l'acquisizione degli elementi utili all'accertamento (es luogo della prestazione), il provvedimento ispettivo non deve riportare l'indirizzo specifico, ma solo la denominazione della persona giuridica presso cui si dispone l'ispezione.
- 3) Le lettere di incarico predisposte per ogni ispettore, da consegnare in forma originale e in fotocopia da rilasciare al soggetto ispezionato. Le lettere di incarico sono firmate dal Dirigente dell'Ufficio ispettivo.
- 4) La documentazione di base già disponibile.
- 5) L'eventuale documentazione afferente gli esiti delle elaborazioni dei dati informativi richieste al competente ufficio dell'Autorità in relazione all'oggetto dell'ispezione.
- 6) I modelli dei verbali ispettivi.

In esito a tale riunione preparatoria/di coordinamento ed alla luce degli elementi di conoscenza acquisiti, gli ispettori, sulla scorta delle indicazioni contenute nel mandato ispettivo, organizzano l'attività ispettiva individuando i documenti e le informazioni da acquisire e ogni altro elemento utile per la conduzione dell'ispezione. Nel caso di ispezione disposta ai sensi dell'art. 14, comma 2, del "Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi" il Responsabile del procedimento e/o il funzionario incaricato della conduzione dell'istruttoria, a richiesta del team ispettivo, forniscono tutte le informazioni utili alla conoscenza del procedimento, ai documenti ed alle informazioni che si devono ricercare in sede di ispezione.

I documenti e le informazioni ritenuti di interesse e meritevoli di acquisizione in sede ispettiva potranno essere utilmente individuati con l'utilizzo delle *check-list* i cui *fac simili* di riferimento sono riportati in allegato (**all.ti 4-5-6-7-8-9**).

Tali *check-list* potranno costituire la base di partenza per l'attività ispettiva da svolgere e potranno essere integrate in tale sede con gli ulteriori documenti ed informazioni, la cui acquisizione dovesse essere ritenuta utile in sede di accertamento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Nel caso di collaborazione con la Guardia di Finanza, attivata con la lettera allegata (**all. 10**), le *check-list* di interesse potranno ad essa essere consegnate per l'individuazione dei documenti ed informazioni elencati ritenuti di interesse ispettivo.

Tutti i funzionari coinvolti nelle ispezioni o che comunque ne abbiano conoscenza devono mantenere la massima riservatezza sulle stesse.

Al fine di meglio organizzare l'accertamento ispettivo, può essere predisposto dal team ispettivo un documento progettuale contenente il piano di lavoro, all'interno del quale prevedere:

- l'analisi della fattispecie in relazione alla quale è stato disposto l'accertamento ispettivo o delle specifiche esigenze che hanno determinato l'apertura di un'indagine ispettiva;
- l'oggetto dell'attività ispettiva ed analisi dell'attività e della normativa dell'ente soggetto ad ispezione ed individuazione del rappresentante legale e degli altri soggetti che ricoprono incarichi significativi in tale struttura;
- le indicazioni sulla tipologia dei documenti e dei dati da ricercare/acquisire;
- l'eventuale individuazione dei criteri di estrazione del "campione" afferente alle fattispecie oggetto d'indagine;
- l'acquisizione di informazioni integrative presso la sede dell'Autorità a mezzo di specifiche audizioni;
- l'ipotesi operativa per lo svolgimento dell'ispezione, con indicazione delle fasi in cui si articolerà l'attività ispettiva, dal momento dell'accesso presso il soggetto vigilato sino all'elaborazione delle risultanze dell'attività ispettiva condotta.

All'esito delle valutazioni preliminari e dei suddetti adempimenti, i dirigenti ispettori provvedono alla compilazione di specifici moduli autorizzativi della trasferta, (**all. 11 e 12**), che vengono inoltrati agli uffici competenti nonché all'agenzia convenzionata per la prenotazione dei relativi servizi.

Per gli accertamenti ispettivi eseguiti con l'impiego di ispettori provenienti dai S.I.Fi.P. in virtù del citato protocollo di intesa, al personale designato dalla Ragioneria Generale dello Stato viene consegnato dal competente Dirigente dell'Ufficio UIS il relativo fascicolo ispettivo, illustrando, nell'ambito di apposita conferenza informativa, gli elementi conoscitivi detenuti dall'Autorità (esposti pervenuti, relazioni preistruttorie\istruttorie degli uffici, esiti delle elaborazioni dei dati degli appalti contenuti in BDNCP etc.) e gli obiettivi da raggiungere. In tale sede potranno, tra l'altro, essere meglio delineati gli accertamenti da condurre e le correlate modalità attuative.

Per gli accertamenti ispettivi eseguiti con l'esclusivo impiego della Guardia di Finanza, il Dirigente dell'Ufficio UIS provvede analogamente nei sensi su esposti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

3. L'accertamento ispettivo

3.1. Adempimenti amministrativi

Operazione preliminare allo svolgimento dell'accertamento ispettivo è la notifica del provvedimento ispettivo, da eseguire presso la sede nella quale viene effettuata l'ispezione nei riguardi del rappresentante legale e/o degli organi di vertice del soggetto ispezionato, ovvero del soggetto delegato a ricevere la notifica ovvero, in mancanza, nei confronti di altra persona che si qualifichi come appartenente alla struttura del soggetto ispezionato.

Il capo-team o i dirigenti responsabili dell'accertamento controllano che le notifiche dei provvedimenti siano corrette e complete.

Nei casi in cui si ritenga di fornire preventivo preavviso al soggetto ispezionato, viene inoltrata preliminare comunicazione allo stesso, contenente l'indicazione dell'oggetto dell'accertamento nonché la data di inizio delle operazioni ispettive.

La persona che riceve la notifica deve poi assistere alle operazioni ispettive (consegnando i fascicoli e/o i documenti di cui sia richiesta l'esibizione) ovvero delegare, nell'ipotesi in cui ne abbia il potere, un terzo ad assistervi. Di detta presenza dovrà poi darsi riscontro nel verbale ispettivo.

Se i presenti non accettano la ricezione dell'atto, se ne dà atto nel verbale ispettivo, specificando gli eventuali motivi, eventualmente attivando i poteri della Guardia di Finanza.

La notifica avviene mediante la consegna della copia del provvedimento ispettivo al rappresentante legale o al soggetto competente, dando evidenza della relativa consegna nel verbale ispettivo, nel quale vengono indicati il soggetto che riceve l'atto, la sua qualità, il luogo della consegna. Contestualmente, gli ispettori rilasciano in copia la lettera d'incarico rilasciata dal Dirigente dell'Ufficio ispettivo, ove sono indicati i termini temporali di durata dell'accertamento.

Nel caso di accertamenti ispettivi che ineriscano a specifiche istruttorie, qualora per preservare l'effetto sorpresa il provvedimento di avvio dell'istruttoria non sia stato preventivamente notificato al soggetto ispezionato, è necessario effettuare, contestualmente alla notifica del provvedimento ispettivo, la comunicazione di avvio dell'istruttoria con le modalità di notifica sopra indicate presso la sede legale dell'impresa.

Nel caso in cui l'ispezione avvenga presso soggetti che non sono parti del procedimento, il provvedimento di avvio dell'istruttoria, fatte salve eventuali ragioni di riservatezza, viene consegnato di norma in copia ai soggetti ispezionati, affinché abbiano opportuna conoscenza del procedimento principale all'interno del quale viene effettuata l'ispezione. Prima di consegnare la copia del provvedimento di avvio è necessario essersi assicurati che sia stato già notificato "atto di avvio del procedimento" alle parti del procedimento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

3.2. Il potere di accertamento

Il potere di accertamento consiste nell'attività di osservazione, ricerca di notizie e prove, nella richiesta di chiarimenti in relazione alla documentazione reperita, nell'audizione di soggetti capaci di fornire dati ed elementi utili ai fini dell'indagine, per verificare il regolare svolgimento del procedimento amministrativo e la corretta esecuzione degli adempimenti previsti. Si concretizza nell'assunzione di dichiarazioni e notizie che devono essere raccolte in un completo - sia pur sintetico - processo verbale, redatto dagli ispettori.

L'attività ispettiva, in quanto caratterizzata dalla potestà di porre alcune limitazioni alle libertà individuali, non è esercitabile da altri funzionari dell'Autorità cui non sia stata delegata. La discrezionalità che tale potestà amministrativa comporta trova il suo limite, oltre che nelle norme di legge, nella causa dello specifico atto amministrativo (ispezione) che deve essere sempre indirizzato allo scopo per il quale il potere è conferito.

L'azione, pur uniforme su tutto il territorio nazionale, deve tenere conto delle specifiche realtà e delle caratteristiche peculiari delle singole aree e dei diversi ambiti di intervento.

Le ispezioni vengono disposte allorché si renda necessario e/o opportuno verificare direttamente e in loco l'operato dei soggetti vigilati in ordine a circostanze rilevanti nelle materie di competenza dell'Autorità, qualora il ricorso ad altre forme di intervento non appaia adeguato o possibile ovvero al fine di dar seguito alla pianificazione annuale delle attività ispettive. Nello svolgimento di tale attività l'Autorità può avvalersi, oltre che della collaborazione della Guardia di Finanza e della Ragioneria Generale dello Stato, già richiamata nei precedenti paragrafi, di altri organi statali che possono essere interessati nell'ambito di appositi protocolli d'intesa.

L'accertamento ispettivo si articola, in concreto, in tre momenti distinti e successivi:

- il primo, nel quale, a seguito dell'accesso, vengono svolte le attività di ricerca ed acquisizione dei documenti che saranno oggetto della successiva analisi;
- il secondo, in larga misura identificabile con l'esecuzione dell'ispezione dei luoghi nel corso della quale sono anche poste in essere tutte le attività di verifica, rilevazione ed acquisizione, anche esterna, di dati, informazioni e notizie, ritenuti necessari ai fini del perseguimento degli obiettivi della verifica;
- la fase conclusiva, che compendia le risultanze dell'attività posta in essere e trova formale espressione nella redazione e sottoscrizione del processo verbale a cui seguirà la redazione della relazione ispettiva da parte degli ispettori.

L'ispezione deve essere condotta secondo parametri di correttezza, trasparenza e uniformità che possono utilmente essere esaltati in funzione dell'esperienza, della sensibilità e delle capacità relazionali del singolo ispettore, in una logica di servizio e non di mero esercizio di potere.

Pertanto, sono da evitare i comportamenti equivoci al fine di scongiurare ogni possibile sospetto di parzialità e accondiscendenza verso gli operatori economici, i loro consulenti e i lavoratori.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Le ispezioni devono essere condotte con modalità tali da recare la minore turbativa possibile allo svolgimento dell'attività del soggetto che vi è sottoposto, alle sue relazioni personali, commerciali o professionali.

Ai fini dell'esercizio del potere di ispezione, gli ispettori possono accedere ai locali dei soggetti ispezionati, ai cantieri, agli uffici e a qualsiasi altro luogo nel quale viene svolta un'attività lavorativa assoggettabile a verifica ispettiva ai sensi delle norme che regolano l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità. È comunque esclusa dal potere di accesso la dimora privata, salvo che l'interessato non presti per iscritto il proprio consenso; in assenza di questo, dovranno essere assunte le possibili iniziative alternative (ad es. raccolta di informazioni da qualunque fonte).

L'accesso consiste nel potere di entrare in un luogo e di soffermarvisi, anche senza o contro il consenso di chi ne ha la disponibilità, al fine di eseguirvi le operazioni richieste dal mandato.

Il potere d'ispezione e di accesso è finalizzato esclusivamente all'accertamento di quanto previsto nel provvedimento di autorizzazione all'ispezione dell'Autorità.

Nel caso in cui l'ispezione venga condotta dai soli funzionari dell'Autorità, questi debbono qualificarsi e mostrare il titolo che li legittima ad agire in quella sede, ovvero il mandato ispettivo e la lettera di incarico.

Ove ci si avvalga dei militari della Guardia di Finanza, questi, di norma, entrano per primi nei locali e presentano se stessi e i funzionari dell'Autorità. Tutti gli adempimenti di seguito descritti dovranno essere svolti con cortesia e celerità. Successivamente i funzionari devono chiedere di essere accompagnati dal soggetto ispezionato, dal legale rappresentante ovvero da chi abbia la rappresentanza della società o sia delegato a ricevere le notifiche. Al momento del contatto con la parte interessata, i funzionari procedono alla notifica del provvedimento ispettivo e forniscono una breve spiegazione alla parte circa il motivo e lo scopo dell'ispezione. Le ispezioni, benché caratterizzate da poteri tipicamente inquisitori, devono essere sempre condotte favorendo un atteggiamento collaborativo delle parti. In caso di eventuali insuperabili attriti con l'ispezionato nel corso dell'ispezione, gli ispettori ne informano la dirigenza dell'Ufficio UIS al fine della valutazione della questione emersa e dell'eventuale segnalazione della medesima al Presidente dell'Autorità per la relativa risoluzione.

E' consigliabile richiedere preliminarmente al rappresentante del soggetto ispezionato, o comunque alla persona che ha ricevuto la notifica del provvedimento ispettivo, un organigramma della struttura ed una planimetria dei locali, al fine di individuare tempestivamente quelli di maggiore interesse ai fini dell'ispezione. E' opportuno farsi assegnare un locale dove poter effettuare i riscontri istruttori (esame dei documenti, verbalizzazioni ecc...). Qualora gli accertamenti ispettivi si prolunghino oltre l'arco di una giornata, l'ispettore potrà chiedere al soggetto ispezionato di avere a disposizione un armadio o una stanza in cui poter riporre i documenti acquisiti fino a quel momento. Agli armadi utilizzati o alla stessa stanza vengono apposti i sigilli da parte della Guardia di Finanza al ricorrere di circostanze particolari che rendano opportuna una particolare cautela nella custodia dei documenti acquisiti.

Nel corso dell'ispezione i soggetti interessati possono farsi assistere da consulenti di propria fiducia, tuttavia essi non possono ritardare l'inizio delle operazioni ispettive adducendo di voler



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

attendere l'arrivo del loro consulente. Solo in particolari ipotesi contingenti i funzionari possono concedere, prima di iniziare le procedure, un tempo ragionevole (comunque non oltre i 45 minuti) per consentire l'arrivo dei legali esterni. In ogni caso, fino a quel momento, i funzionari e i finanziari devono vigilare affinché i locali e i documenti rimangano nello stato in cui sono e i presenti non abbiano contatti con l'esterno.

3.3. I poteri ed i doveri degli ispettori

Gli ispettori, nello svolgimento della loro attività ispettiva devono agire nel rispetto della normativa vigente, delle disposizioni del Codice di comportamento e delle procedure interne definite dagli organi di vertice.

Gli ispettori informano la loro attività al principio dell'eccellenza qualitativa delle prestazioni rese, mediante il costante aggiornamento professionale, il continuo perfezionamento delle metodologie d'indagine e delle tecniche di accertamento, volti ad individuare aree di illegittimità, criticità e disfunzioni in genere, nonché ad evidenziare, in relazione alle problematiche più significative, le soluzioni, anche di carattere normativo, ai fini del miglioramento delle gestioni verificate ed, in generale, dell'andamento del mercato dei contratti pubblici e dell'osservanza dei principi in tema di prevenzione della corruzione, trasparenza e codici di comportamento.

In tale contesto contribuisce ad incrementare e orientare la competenza professionale degli ispettori la diffusione, promossa dal dirigente dell'Ufficio ispettivo, della conoscenza dei risultati dell'attività ispettiva svolta dall'Autorità. Per ottimizzare la capacità dell'Ufficio ispettivo di conseguire risultati operativi di rilievo spetta al medesimo Dirigente dell'UIS una costante valutazione complessiva delle qualità delle prestazioni rese nel corso dell'attività ispettiva, proponendo eventualmente al Consiglio le soluzioni idonee per incrementare la capacità operativa del settore.

Nel corso dell'istruttoria procedimentale l'ispettore procedente gode di ampia autonomia nella gestione dell'iter ispettivo.

Gli ispettori hanno il potere di accedere, come già evidenziato nel precedente paragrafo, a tutti i locali, terreni, opere e attrezzature attinenti la situazione oggetto di verifica, con esclusione dei luoghi di residenza o di domicilio del soggetto ispezionato; se nel corso dell'ispezione i funzionari accertano che i documenti di interesse ai fini dell'accertamento sono custoditi anche presso un'altra sede o presso altri locali non indicati nella lettera di incarico, è necessario dare atto nel verbale che l'ispezione è stata svolta in diverse sedi o in più luoghi (citando esattamente tutti gli spazi e le aree in cui sono avvenuti gli accertamenti).

Costituisce altresì potere degli ispettori controllare documenti, prenderne copia e richiedere informazioni e spiegazioni orali; le informazioni possono essere richieste a chiunque si ritiene possa essere in grado di fornirle e devono essere riportate nel verbale ispettivo, dando atto altresì delle qualifiche di tali persone e degli estremi del relativo documento identificativo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Dell'eventuale rifiuto di esibizione e di consegna di documenti o di copia conforme degli stessi, nonché del rifiuto dell'ispezione di rispondere alle domande poste, l'ispettore deve fare menzione nel verbale ispettivo, sia per trarre eventuali argomenti di prova circa i fatti da accertare, così come previsto analogamente dall'art. 116, comma 2, c.p.c., sia ai fini dell'attivazione dei poteri della Guardia di Finanza.

Il soggetto ispezionato ha l'obbligo di garantire l'accesso ai funzionari dell'Autorità e di mettere a loro disposizione la documentazione richiesta, oltre ad agevolarli nella ricerca dell'ulteriore materiale il cui esame si rendesse necessario.

L'apertura di armadi, cassette, borse di lavoro e computer deve avvenire ad opera del rappresentante legale, della persona dallo stesso incaricato o, comunque, ad opera del dipendente che è tenuto alla custodia o al maneggio di tali beni. L'ispettore indica a tale persona i fascicoli e i documenti da ispezionare e se li fa dare in consegna. In alternativa, è possibile chiedere ai soggetti su indicati l'autorizzazione per poter procedere autonomamente.

Nel caso in cui vengano attivati i poteri della Guardia di Finanza, l'ispezione viene condotta e svolta interamente dalla Guardia di Finanza ed il ruolo dei funzionari dell'Autorità è solo di assistere alle operazioni. La Guardia di Finanza, al termine delle operazioni, consegna ai funzionari dell'Autorità i documenti acquisiti nel corso dell'ispezione. In tal caso, nel verbale ispettivo redatto dai funzionari dell'Autorità si deve dare conto di tale attivazione, nonché, infine, della presa in consegna della documentazione.

Gli ispettori sono soggetti al vincolo del segreto d'ufficio in relazione al patrimonio di dati e notizie di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento del loro ufficio, evitando di utilizzare le informazioni raccolte per scopi personali o in contrasto con la legge, ovvero suscettibili di arrecare danno all'Amministrazione.

Tutte le iniziative degli ispettori devono basarsi su imparzialità e autonomia di giudizio.

I componenti del team ispettivo hanno l'obbligo di evidenziare eventuali situazioni suscettibili di concretare ipotesi di incompatibilità con la prestazione dell'attività di cui fossero incaricati, essendo tenuti a svolgere la loro attività a tutela delle funzioni svolte dall'ANAC, nell'esclusivo interesse della Repubblica e della collettività, ignorando qualunque situazione da cui possa derivare una condotta in favore di interessi diversi da quelli sopra menzionati.

L'ispettore, come già evidenziato nei precedenti paragrafi, è tenuto a prendere cognizione, preventivamente, dell'attività, dell'organizzazione, delle finalità istituzionali e della normativa riguardante l'organismo da verificare, accertandosi che tutte le verifiche materiali avvengano alla presenza del rappresentante legale, o di persona dallo stesso incaricata, ovvero alla presenza di colui che ha ricevuto la notifica.

Ai sensi dell'art. 331 del c.p.p., "salvo quanto stabilito dall'art. 347, i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona quale il reato è attribuito. La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Quando più persone sono obbligate alla denuncia per il medesimo fatto, esse possono anche redigere un unico atto. Se, nel corso di un



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

procedimento civile o amministrativo, emerge un fatto nel quale si può configurare un reato perseguibile d'ufficio, l'autorità che procede redige e trasmette senza ritardo la denuncia al pubblico ministero”.

In base a tale disposizione, quindi, tra i doveri del funzionario incaricato di un'ispezione, la cui inosservanza origina una responsabilità penale (art. 361 c.p.), particolare importanza assume quello relativo all'obbligo di inoltrare immediatamente denuncia alla competente autorità giudiziaria nell'ipotesi di notizia di reato perseguibile d'ufficio, anche quando l'autore del reato non sia individuato.

L'invio all'autorità giudiziaria va fatto direttamente da colui che sia venuto a conoscenza del reato. La ratio dell'art. 361 c.p. va rinvenuta sia nell'esigenza di consentire un immediato intervento della Procura della Repubblica, sia nel generale principio della “personalità” della responsabilità penale.

Il rapporto va inviato per conoscenza al Presidente, ai componenti dell'Autorità, al Segretario Generale ed al Dirigente dell'Ufficio UIS. Qualora del reato abbiano conoscenza più ispettori componenti di un team ispettivo, la giurisprudenza ha ritenuto che ciascuno di essi è obbligato all'inoltro della denuncia, al fine di evitare inopportuni affidamenti dei vari soggetti nell'altrui adempimento per giustificare la propria omissione. In tale ipotesi è possibile redigere e sottoscrivere anche un unico atto (art. 331, comma 3 c.p.p.) che potrebbe consistere anche nel verbale ispettivo nei casi in cui il reato emerga dallo stesso (ad esempio dalle dichiarazioni di una parte). La denuncia tardiva è equiparata alla denuncia omessa e si configura quando il rapporto venga presentato con un ritardo tale da incidere negativamente sulla pronta persecuzione del reato, a meno che non vi sia un legittimo motivo di tale ritardo.

Il personale ispettivo limita la permanenza presso la sede del soggetto ispezionato al tempo strettamente necessario allo svolgimento dell'attività.

I termini per la conclusione delle relative attività, ai sensi dell'art. 14, comma 5 del vigente “Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi”, sono stabiliti dal Dirigente dell'UIS.

L'eventuale necessità dell'estensione dell'attività ispettiva ad altri argomenti/fattispecie dovrà essere portata dagli ispettori a conoscenza del Dirigente dell'UIS, il quale provvederà a valutare previamente la richiesta e ad attivare gli adempimenti necessari per l'eventuale integrazione dell'originario mandato ispettivo a cura della Presidenza.

L'attività ispettiva, sia nella fase di preparazione e di accertamento presso l'organismo verificato, sia in quella della redazione del referto ispettivo, deve essere svolta con rapidità e nel rispetto dei tempi predeterminati.

L'ispettore deve limitare la propria attività di verifica all'organismo assoggettato ad ispezione, evitando in modo tassativo di relazionarsi direttamente con organi o soggetti esterni ad esso, sovraordinati e/o di vigilanza.

Il soggetto ispezionato che si ritenga leso nella sua sfera giuridica da modalità di svolgimento dell'attività ispettiva irrituali e comunque non conformi alla legge, può segnalare le irregolarità di cui si assuma vittima al responsabile dell'Ufficio ispettivo il quale, sentiti gli ispettori, provvede a relazionare in forma scritta il Presidente ai fini delle conseguenti valutazioni.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

L'ispettore comunica tempestivamente al Dirigente dell'UIS l'inizio delle verifiche e la relativa conclusione, nonché gli eventuali accessi ispettivi intermedi; spetta al Dirigente dell'Ufficio Ispettivo la pronta informativa al Presidente in ordine all'inizio e alla successiva chiusura delle operazioni ispettive.

Nel corso degli accertamenti, l'ispettore interloquisce con il Dirigente dell'UIS rappresentando l'andamento globale delle verifiche, le eventuali necessità che richiedono un prolungamento dei termini previsti per la conclusione delle attività ispettive nonché le questioni di significativo rilievo e specificità emerse nel corso degli accertamenti che potrebbero comportare la necessità di integrazione del team ispettivo già operante e/o dell'estensione del mandato originario. Tali circostanze devono essere portate a conoscenza del Dirigente coordinatore in tempo utile e prima delle scadenze temporali previste, in modo da consentire l'adeguato monitoraggio dell'iter procedimentale e/o la previa valutazione e la predisposizione degli atti necessari per l'eventuale integrazione del mandato ispettivo e/o per la concessione di eventuali proroghe, con la sottoposizione del caso al Presidente per la relativa valutazione e per i conseguenti adempimenti.

3.4. Processo verbale di constatazione (o ispettivo)

L'ispezione deve essere dimostrabile in ogni suo atto, richiedendosi pertanto che ogni sua parte venga descritta in processi verbali di constatazione in cui sono riportati circostanze, documenti, elaborazioni, relazioni, testimonianze e dichiarazioni, atti a ricostruire l'intero iter.

I verbali ispettivi redatti dagli ispettori sono, quindi, documenti assistiti da particolare valore probatorio.

Essi, infatti, fanno prova fino a querela di falso delle operazioni compiute, degli accertamenti svolti e delle dichiarazioni raccolte dall'ispettore che li redige; fanno invece fede, fino a prova contraria, del contenuto dei documenti o delle dichiarazioni raccolte.

È pertanto opportuno che detti verbali vengano redatti con la massima cura e che contengano ogni elemento che possa interessare l'accertamento (stato dei luoghi, comportamenti dei soggetti, atti compiuti dall'ispettore, ecc.).

Nel verbale e/o nei relativi allegati che ne costituiscono parte integrante, devono risultare chiaramente esposti tutti gli elementi attinenti alle irregolarità contestate e gli addebiti rivolti ai soggetti responsabili che possano costituire oggetto di ricorso da parte degli interessati e, quindi, di riesame da parte di uffici ed organi competenti. Debbono, altresì, essere riportate le domande rivolte alla parte, le relative risposte e le eventuali osservazioni. È necessario verbalizzare le dichiarazioni rese contestualmente alla loro acquisizione, al fine di evitare incolpevoli omissioni o fraintendimenti sulle affermazioni fatte.

Le dichiarazioni e le notizie possono essere rese anche direttamente dai dichiaranti con un atto scritto, a forma libera, recante la relativa sottoscrizione, dando atto della relativa acquisizione nel processo verbale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Nel sottoscrivere le dichiarazioni rese direttamente a verbale, il dichiarante deve dare atto di averle lette o di averne ricevuto lettura e di confermare il contenuto.

Nell'ipotesi, invece, di dichiarazione separata, ove la stessa non sia resa totalmente di pugno dal dichiarante, costui dovrà dare ugualmente atto di aver letto o aver ricevuto lettura della dichiarazione e di confermarla e sottoscriverla.

Ove il dichiarante non sia, per qualunque motivo, in grado di sottoscrivere, è opportuno che il verbale dell'ispettore sia accompagnato dalla dichiarazione di testimoni (possibilmente due) che diano atto dell'avvenuta lettura al dichiarante e della conferma da parte di questi.

Restano ferme, naturalmente le conseguenze anche penali di un atteggiamento negativo che assuma connotazioni tali da rappresentare reato (ad esempio minacce od ingiurie).

La verbalizzazione di tutta l'attività deve essere svolta in loco e deve fornire una fotografia neutrale ed asettica della situazione oggetto di verifica; deve perciò essere priva di ogni sorta di interpretazione personale sul contenuto delle dichiarazioni rese riportando invece tutti gli elementi indefettibili al fine di garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti e per assicurare la più efficace difesa possibile al soggetto ispezionato.

Del verbale di ispezione deve essere data lettura all'ispezionato il quale ha anche il diritto di ottenere il rilascio di una copia.

Il processo verbale di constatazione (**all. 13 e all. 14**) deve riportare i seguenti elementi:

- l'indicazione degli ispettori che procedono all'ispezione con gli estremi delle lettere di incarico e dell'eventuale assistenza del personale della Guardia di Finanza;
- l'effettuazione della notifica e della consegna del provvedimento ispettivo con l'indicazione del soggetto che ha ricevuto le notifiche;
- la data e l'ora dell'inizio e della chiusura delle operazioni;
- l'identificazione del soggetto ispezionato e della sede presso cui è stata svolta l'ispezione;
- l'oggetto dell'ispezione;
- la persona che ha assistito alle operazioni;
- le eventuali obiezioni e contestazioni;
- le richieste di informazioni e di chiarimenti, nonché le risposte o l'eventuale termine concesso;
- il rifiuto di rispondere alle richieste, specificando le eventuali motivazioni addotte;
- l'elenco dei documenti di cui si acquisisce copia e le eventuali contestazioni in ordine all'acquisizione, specificando i motivi adottati dalla parte.

Qualora l'accertamento ispettivo non si concluda nell'arco di una giornata, il verbale del primo giorno viene redatto dando conto delle operazioni effettuate sino a quel momento e dell'eventuale apposizione di sigilli da parte della Guardia di Finanza. Il giorno seguente sarà redatto un nuovo verbale nel quale si darà conto dell'avvenuta interruzione delle procedure di accertamento e del proseguimento delle stesse.

Del verbale ispettivo, con i relativi allegati, devono essere redatti due originali, uno dei quali viene consegnato all'ispezionato. Il verbale deve essere siglato in ogni pagina e sottoscritto nell'ultima anche



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

dal soggetto ispezionato. Se il soggetto rifiuta di apporre la firma, di ciò si fa menzione nel medesimo verbale, indicandone i motivi se dichiarati.

Parte integrante del verbale ispettivo è l'elenco dei documenti che deve essere siglato dagli ispettori e dalla parte in ogni pagina.

La documentazione acquisita deve essere trasportata e custodita dai funzionari con la massima cautela, ovvero inoltrata, a richiesta degli ispettori, alla sede dell'Autorità da parte del soggetto sottoposto ad accertamento, previo inserimento della stessa documentazione in plichi sigillati dalla Guardia di Finanza; il team ispettivo si occuperà altresì di acquisire in sede ispettiva copia della ricevuta di avvenuta spedizione postale dei suddetti plichi, dandone menzione nel verbale ispettivo.

3.5. Documenti acquisibili

Per documento si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni ed informali, formati e utilizzati ai fini dell'attività del soggetto ispezionato, indipendentemente dal livello di responsabilità e rappresentatività dell'autore del documento, nonché ogni documento prodotto o contenuto su supporto informatico.

I funzionari possono prendere solo la copia dei documenti. E' di conseguenza vietato acquisire documenti originali, anche con l'assenso della parte.

Nel caso in cui venga opposta resistenza alla consegna dei documenti e/o in caso di mancata esibizione di documenti richiesti, di tali circostanze deve essere fatta menzione nel verbale ispettivo, indicandone i motivi.

In tale circostanza è bene ricordare al legale rappresentante del soggetto ispezionato o al soggetto delegato ad assistere alle operazioni ispettive che il rifiuto, il ritardo o l'omissione senza giustificato motivo di fornire informazioni o esibire i documenti può comportare l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 6, comma 11, del d. lgs. 163/2006.

In ogni caso non costituisce giustificato motivo di rifiuto o di omissione, l'opposizione: a) di vincoli di riservatezza previsti da atti regolamentari, circolari o disposizioni di servizio interni della stazione appaltante; b) di vincoli di riservatezza o di competenza imposti da regolamenti aziendali o prescrizioni interne, anche orali; c) di esigenze di autotutela relative al rischio di sanzioni fiscali o amministrative; d) di esigenze di tutela del segreto aziendale o industriale, salvo i casi in cui l'Autorità riconosca particolari esigenze segnalate al riguardo.

Se la parte oppone l'estraneità del documento all'oggetto dell'indagine, ciò non impedisce l'acquisizione del documento medesimo, costituendo solo motivo per una valutazione più attenta dell'effettiva attinenza del documento da parte degli ispettori; infatti in tali casi risulterebbe opportuno acquisirlo solo dopo averne verificato effettivamente l'attinenza. In tal caso si fa menzione nel verbale ispettivo dell'opposizione della parte all'acquisizione di quel documento specifico, indicandone le motivazioni.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

Se nel corso dell'attività ispettiva gli ispettori rilevano incidentalmente un documento non direttamente pertinente all'oggetto dell'indagine, ma idoneo a provare l'esistenza di irregolarità riguardo alla violazione dei principi e prescrizioni normative di cui alla contrattualistica pubblica, nonché in materia di anticorruzione e trasparenza, lo stesso può essere oggetto di acquisizione.

Il ritrovamento, tuttavia, deve essere incidentale, escludendosi che gli ispettori possano coscientemente e volontariamente richiedere documentazione non pertinente all'oggetto dell'istruttoria; ciò significa, concretamente che è possibile solo richiedere la documentazione relativa all'indagine in corso ed eventualmente, qualora nell'esaminare la stessa si riscontri anche documentazione dalla quale si possano evincere ulteriori profili di irregolarità, è possibile acquisire anche tale documentazione.

Un'attenzione particolare deve essere prestata nel caso in cui nel corso dell'ispezione ci si imbatta in dati personali, ed in particolare in quelli che attengono alla sfera più intima del singolo, definiti dal d. lgs. 196/2003 come dati sensibili; in particolare l'art. 4 del citato decreto definisce alla lettera d) i "dati personali" come quelli *"idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale"*.

Questi documenti di norma non devono essere acquisiti.

Nell'ipotesi in cui dette informazioni si trovino inserite all'interno di un documento avente possibile rilevanza ispettiva, dovrà essere richiesto alla parte di formare in loco una versione non riservata dei documenti che sarà acquisita in copia agli atti del procedimento. A tal fine è necessario riconsegnare immediatamente alla parte il documento e chiedere alla stessa di omissare le informazioni sensibili. Pertanto, i funzionari acquisiranno non la copia integrale del documento, ma solo la copia omissata dalla parte.

I documenti acquisiti ritenuti d'interesse per l'istruttoria in corso vengono acquisiti in copia e numerati secondo una determinata classificazione. La classificazione può avvenire per singolo documento o, quando vi sia una connessione, per oggetto.

Nella classificazione del documento può essere opportuno, ai fini istruttori, specificare il luogo esatto dell'acquisizione. I documenti così classificati devono essere riportati in appositi elenchi e contraddistinti da un numero di identificazione. Per accelerare il lavoro ogni funzionario può fare il suo elenco purché gli elenchi seguano una propria numerazione progressiva, in modo da evitare possibili confusioni.

Per quanto riguarda l'acquisizione di dati ricavati dai computer, gli ispettori possono esaminare sia le postazioni da tavolo sia i portatili presenti in sede. E' opportuno che l'apertura della posta elettronica, soprattutto quando l'oggetto è personale, venga effettuata ad opera dello stesso interessato. Nel caso in cui la persona interessata sia assente, è necessario cercare di rintracciarla, mettendola al corrente della necessità di aprire la sua posta personale, ed attendere quando è possibile il suo arrivo, avendo cura, nel frattempo, che l'eventuale accesso al computer o alla stanza avvenga sempre alla presenza di membri del team; è comunque sempre possibile chiedere l'autorizzazione per procedere autonomamente.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

3.6. La relazione ispettiva

Al termine della verifica e degli accertamenti disposti, da condurre entro i termini assegnati nella lettera di incarico per la conclusione dell'attività ispettiva, i dirigenti ispettori redigono la relazione e la trasmettono debitamente sottoscritta al Dirigente dell'Ufficio ispettivo.

La relazione, di norma, è il documento finale dell'attività ispettiva e deve essere consegnata, in coerenza con quanto stabilito dal vigente "Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi", entro il termine massimo di 30 giorni dalla suddetta scadenza temporale assegnata per la conclusione dell'attività ispettiva, o dal ricevimento della documentazione integrativa richiesta entro la scadenza temporale suddetta.

La relazione dovrà essere redatta con estrema cura, rivolta sia alla sostanza sia alla forma della stessa, al fine di raggiungere il maggior grado di comprensibilità e precisione; essa, oltre a riportare gli estremi del mandato, della lettera di incarico, della data di inizio e della durata degli accertamenti ispettivi, deve contenere un preliminare inquadramento della fattispecie esaminata (avendo cura di specificare in termini sintetici l'ambito dell'istruttoria originaria in caso di accertamenti richiesti dagli Uffici Vigilanza), la descrizione oggettiva dei fatti rilevati ed i profili di illegittimità e le criticità rilevate, nonché l'evidenziazione di eventuali circostanze che potrebbero configurare ipotesi di danno erariale o le fattispecie che assumono rilevanza penale. Nella medesima relazione devono essere richiamati in ordine progressivo i documenti dell'ispezione e gli atti acquisiti dai medesimi ispettori a supporto delle considerazioni espresse, i quali devono altresì essere oggetto di specifica allegazione ed accompagnati da apposito indice esplicativo.

I profili di anomalia evidenziati nella relazione devono riferirsi a circostanze rilevanti e adeguatamente precisate, che rilevano in termini di violazioni di norme di legge o di regolamenti, circolari e pronunciamenti giurisprudenziali. In tale contesto, la relazione non può limitarsi all'esposizione di perplessità o riportare l'indicazione di meri dubbi in ordine alle circostanze venute in rilievo. Inoltre, tali rilievi devono essere riportati in modo oggettivo, circostanziato e non suscettibile di diversa interpretazione, nonché supportati da adeguati elementi probatori.

L'Ispettore, in ordine ai profili di anomalia da evidenziare, dovrà preliminarmente verificare se l'Autorità si è già espressa al riguardo in precedenti pronunciamenti, avendo cura di specificare chiaramente nella relazione, qualora intenda discostarsi da tali orientamenti, le ragioni fattuali e giuridiche su cui si fonda il diverso convincimento, al fine di consentire una compiuta valutazione da parte del Consiglio dell'Autorità.

La relazione e gli elementi acquisiti nelle verifiche devono essere conformi alle indicazioni fornite dal mandato ispettivo e dalla lettera di incarico e soddisfare le finalità ivi indicate, nonché contenere, ai sensi del comma 11 dell'art. 14 del "Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi", le proposte da sottoporre al Consiglio dell'Autorità in ordine all'archiviazione degli elementi acquisiti o alla prosecuzione dell'attività istruttoria presso gli uffici competenti dell'Autorità, ai quali



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

spetterà la specifica contestazione degli addebiti emersi e la conseguente prosecuzione del procedimento istruttorio.

Al fine di agevolare l'individuazione dei profili che dovranno essere oggetto di trattazione nell'ambito del successivo contraddittorio procedimentale, la parte conclusiva della relazione ispettiva dovrà essere articolata riportando tutti i possibili elementi di criticità/anomalia in modo da consentire l'agevole recepimento degli stessi da parte dell'ufficio di vigilanza competente in sede di redazione delle relative comunicazioni per la prosecuzione dell'istruttoria, ferma restando la necessaria collaborazione che potrà essere assicurata dagli stessi ispettori incaricati e dal dirigente dell'UIS nei casi richiesti a supporto della predisposizione degli atti afferenti alle contestazioni emerse nel corso delle verifiche condotte.

In caso di accertamento ispettivo che si inserisca in un procedimento già in corso presso gli uffici dell'area vigilanza, ove l'attività dell'ispettore è rivolta precipuamente a reperire la documentazione e le informazioni individuate dal responsabile del procedimento principale ovvero dall'Ufficio richiedente, la relazione finale si limita alla descrizione dell'attività svolta, individuando eventuali carenze, criticità o profili di illegittimità apprezzati in sede di attività ispettiva. Riguardo alle suddette carenze, si dà atto che esse possono essere sostanzialmente di due tipi: a) documentazione mancante perché l'ispezionato non ha compiuto determinate attività; b) documentazione mancante per rifiuto dell'ispezionato a fornirla. In entrambi i casi si darà atto nella relazione che sarà inviata, nel secondo caso, anche all'Ufficio Sanzioni per l'adozione dei provvedimenti di competenza. La relazione non deve, invece, entrare nel merito del procedimento principale al fine di evitare interferenze nel giudizio finale, di competenza dell'ufficio istruttore.

In ogni caso, la relazione conclusiva predisposta dagli Ispettori è trasmessa nel più breve tempo possibile dal completamento dell'attività ispettiva, e comunque entro i termini temporali suindicati, al Dirigente dell'Ufficio ispettivo, al quale spetta la sollecita verifica della stessa in ordine al rispetto delle indicazioni contenute nell'incarico, nonché alla completezza dell'attività svolta; all'esito della positiva verifica, il Dirigente dell'UIS controfirma quindi la relazione ispettiva.

Qualora il rapporto ispettivo non appaia completo ed esaustivo e/o si dimostri inidoneo rispetto alle finalità perseguite ed indicate nell'incarico, il Dirigente dell'UIS può richiedere, oralmente o per iscritto, agli ispettori medesimi il compimento di attività integrative nonché modifiche ed integrazioni alla relazione ai fini della successiva trasmissione al Consiglio per le superiori valutazioni.

Se gli ispettori non ritengono di dover svolgere le attività richieste dal Dirigente dell'Ufficio, indicano le ragioni per iscritto e trasmettono al Consiglio i rilievi unitamente alla relazione ed alle richieste del Dirigente dell'Ufficio UIS; analogamente provvede il Dirigente dell'UIS qualora ritenga che le sue indicazioni non siano state seguite dagli ispettori.

Il Consiglio, investito della questione, può ritenere esaustiva la relazione degli ispettori o richiedere agli stessi di svolgere, in tutto o in parte, l'attività indicata dal Dirigente dell'Ufficio o, in casi estremi, revocare il mandato ispettivo, prevedendo che l'attività prosegua ad opera di altri ispettori.



Autorità Nazionale Anticorruzione

PRESIDENZA

UFFICIO ISPETTIVO

3.7. Trattazione degli esiti ispettivi

Le relazioni conclusive redatte dagli ispettori e controfirmate dal Dirigente dell'UIS all'esito della positiva verifica, di cui al precedente paragrafo, contenenti le proposte connesse ai relativi esiti, sono sottoposte al Consiglio dell'Autorità per le valutazioni di competenza.

Restano fuori da tale previsione le relazioni conclusive, redatte nell'ambito degli accertamenti ispettivi condotti su specifica richiesta degli uffici di vigilanza ai sensi dell'art. 14, comma 2 del Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi, le quali, conformemente al disposto di cui al comma 12 del medesimo articolo regolamentare, sono trasmesse unitamente alla documentazione acquisita, previa la prevista verifica del dirigente dell'UIS, agli Uffici competenti per la prosecuzione delle attività e per conoscenza al Presidente dell'Autorità.

Gli ispettori, in esito a specifica richiesta, forniscono, anche in sede consiliare, i chiarimenti necessari per la migliore valutazione della fattispecie.

Nei casi in cui più rapporti ispettivi risultino funzionali ad una medesima indagine di natura generale o, comunque, collegati e/o affini tra loro, spetta al Dirigente dell'UIS coordinare, eventualmente nell'ambito di un'unica relazione di sintesi esplicativa dei risultati delle attività svolte, le diverse relazioni ispettive redatte dai dirigenti incaricati, proponendo i provvedimenti da adottare.

I risultati dell'ispezione sono comunicati al soggetto e alla struttura ispezionata al fine di garantire gli adeguati interventi di correzione e di tutela da parte degli organi coinvolti nell'ispezione.

A tal fine, si precisa che nel caso in cui gli esiti dell'ispezione non evidenzino elementi di irregolarità, la relativa comunicazione, da effettuarsi a cura dell'Ufficio UIS all'esito dell'approvazione consiliare, si limiterà a dare atto del completamento delle valutazioni e dell'assenza di profili di contestazione; in tale caso la trasmissione del rapporto finale, come evidenziato nella Direttiva sull'attività di ispezione, *“dà valore aggiunto al buon andamento della pubblica amministrazione,..... contribuisce a diffondere la trasparenza delle attività delle pubbliche amministrazioni”*.

Qualora dall'attività ispettiva emergano profili di irregolarità suscettibili di contestazione, la relativa comunicazione degli esiti degli accertamenti ispettivi verrà effettuata dal competente Ufficio di vigilanza in sede di contestazione degli addebiti, da inoltrare nelle forme e con le modalità di cui al Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi, sulla scorta delle indicazioni contenute nella relazione ispettiva e con la collaborazione degli stessi ispettori e del dirigente dell'UIS nei casi richiesti, fatto salvo il caso in cui il Consiglio ritenga di rimettere lo svolgimento del relativo procedimento all'Ufficio ispettivo, in relazione alla particolarità della fattispecie.