



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Comunicato del Presidente del 25/11/2015

Segnalazioni ed esposti relativi a contratti pubblici di lavori pervenuti negli anni 2014 e precedenti.

Il decreto legge 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n.114, ha riformato in modo profondo l'Autorità nazionale anticorruzione, aumentandone competenze e poteri.

La disposizione ha, tra l'altro, previsto la soppressione dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, servizi e forniture e la decadenza dei suoi organi nonché il trasferimento dei relativi compiti, funzioni e risorse all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'avvio del passaggio delle funzioni e delle risorse dell'ex AVCP all'ANAC è stato delicato e complesso, essendosi voluta assicurare sia la prosecuzione che una maggiore efficacia delle attività di competenza dell'AVCP, senza interruzione di continuità e con una complessiva riduzione delle risorse, oltre allo svolgimento delle nuove funzioni attribuite all'ANAC.

Il Consiglio dell'Autorità, con delibera n. 143 del 30.9.2014, ha fornito linee guida per la revisione dell'organizzazione e individuazione dei centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'ANAC, nelle more dell'approvazione del piano di riordino; revisione che è stata attuata con l'atto di organizzazione delle Aree e degli Uffici del 30.10.2014.

Con l'inizio dell'anno 2015, tali provvedimenti hanno trovato esecuzione con la concreta costituzione e operatività degli Uffici.

Particolare attenzione è stata posta alla costituzione degli Uffici che svolgono vigilanza sui contratti pubblici e all'organizzazione dell'attività degli stessi.

L'esigenza di una sostanziale riorganizzazione di tali Uffici è derivata dalla constatazione di come una delle più importanti funzioni dell'ex AVCP sia stata esercitata con tempi spesso lunghi, con l'emissione in qualche caso anche di provvedimenti che, privi di effettivi poteri di incidenza, non erano idonei a esercitare una funzione nemmeno di *moral suasion*, in quanto comunicati alla stazione appaltante quando provvedimenti correttivi della stessa non erano più utilmente attuabili.

Tuttavia i nuovi due Uffici preposti alla vigilanza sui contratti pubblici (relativi rispettivamente a contratti di lavori e a contratti di servizi e forniture), nella scelta di continuità che ha ispirato il passaggio da AVCP ad ANAC in questo settore, si sono trovati ad acquisire dalla precedente struttura, costituita da numerosi Uffici, un rilevante numero di esposti e segnalazioni risalenti agli anni precedenti, non ancora esaminati o definiti, che hanno costituito un serio ostacolo al raggiungimento della maggiore efficienza che la riorganizzazione si è proposta.

Al fine di superare tale criticità, l'Ufficio Vigilanza Lavori ha effettuato una ricognizione straordinaria delle segnalazioni e degli esposti relativi agli anni 2014 e precedenti (anteriormente pertanto alla riorganizzazione degli Uffici dell'Autorità) e ancora non definiti, precedentemente in carico agli Uffici dell'AVCP competenti per tale settore; ha, quindi, individuato quei fascicoli da

ritenersi non più utilmente procedibili, per i quali, all'attualità, un eventuale esame e definizione avrebbe determinato esclusivamente un "ingessamento" dell'Ufficio, a detrimento dell'efficacia dell'attività dello stesso.

Al fine di adottare criteri omogenei per la ricognizione, sono state preventivamente individuate le seguenti principali casistiche alle quali far riferimento, sulla base degli atti disponibili, ai fini di procedere all'archiviazione degli esposti:

- 1) esposto generico (privo di elementi di fatto o di diritto adeguatamente circostanziati e motivati);
- 2) incompetenza dell'Autorità sulla questione rappresentata;
- 3) infondatezza dell'istanza;
- 4) inefficacia all'attualità di un eventuale intervento dell'Autorità sul caso specifico;
- 5) esposti anonimi privi di elementi di particolare gravità;
- 6) questioni che afferiscono essenzialmente a rivendicazioni economiche dell'appaltatore, a meno di palesi irregolarità della stazione appaltante;
- 7) questioni non trattate in relazione alle soglie stabilite dal regolamento di vigilanza vigente all'epoca dell'esposto;
- 8) esposti relativi a gare sulle quali è stato attivato un ricorso al giudice amministrativo.

È da evidenziare, ai fini della ragionevolezza dei criteri sopra richiamati, come le fattispecie di cui ai punti 1)-4) siano già contemplate dall'attuale regolamento di vigilanza ai fini dell'archiviazione delle segnalazioni pervenute (*Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi del 9 dicembre 2014 - Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300, del 29 dicembre 2014, in vigore dal 30 dicembre 2014*); pertanto, in questi casi, le motivazioni dell'archiviazione non si sono discostate da quelle già ammesse dalle ordinarie attuali procedure dell'Ufficio e, per effetto dello stesso regolamento, da applicare anche a segnalazioni ed esposti antecedenti allo stesso. Con riferimento al punto 4), è comunque da segnalare come abbiano pesato particolarmente i ritardi ormai maturati nell'attivazione della vigilanza.

Per il punto 5) si richiama quanto indicato, in relazione agli esposti anonimi, nel comunicato del Presidente del 28 aprile 2015, recante criteri interpretativi del regolamento di vigilanza:

«La regola generale è che essi debbano essere archiviati; e questo principio vale di sicuro per quegli atti che non contengono elementi di utilità e/o sono caratterizzati da assoluta genericità. L'eccezione al principio riguarda solo quei documenti che contengono notizie di particolare interesse per il settore di vigilanza a cui sono stati assegnati, elemento quest'ultimo, che come emerge chiaramente dall'indicazione della norma regolamentare, va valutato con particolare rigore. Anche in questo caso, però, escluso che sulla sola scorta di un anonimo si possa avviare un'attività di vigilanza, il dirigente potrà tener conto del contenuto dell'atto non sottoscritto solo per ampliare o meglio calibrare un'attività di vigilanza, regolarmente avviata su istanza di parte o di ufficio».

Le fattispecie di cui ai punti 6) e 8) allo stato non sono esplicitamente contemplate dal regolamento di vigilanza, ma possono intendersi in qualche modo estensioni o particolarità dei punti 2) e 4), in quanto riconducono a casi, nei quali, competenze ed un possibile intervento sono ormai rimessi a soggetti diversi dall'Autorità, giurisdizionalmente competenti. L'archiviazione è stata ipotizzata anche appurando, con esame delle specificità dei casi, l'insussistenza di margini di intervento dell'Autorità finalizzati a limitare gli effetti del contenzioso o al completamento delle opere.

Con il richiamo alla fattispecie del punto 7), infine, si è voluto, tenendo conto delle disposizioni regolamentari comunque vigenti all'epoca dell'esposto che ne avrebbero consentita l'archiviazione, di limitare l'intervento dell'Autorità nel caso di contratti di scarsa rilevanza economica, tenuto conto anche del notevole carico di lavoro dell'Ufficio e dei lunghi tempi trascorsi dalla data dell'esposto; al riguardo

è da precisare che, sebbene il nuovo regolamento, nell'ottica di non trascurare le esigenze di vigilanza anche per contratti di modesta entità, abbia eliminato soglie economiche minime ai fini dell'esame degli esposti, l'intervento su contratti di modesto importo, dopo un notevole lasso di tempo dal verificarsi di irregolarità è apparso generalmente scarsamente significativo, anche in ragione dei ridotti tempi di esecuzione che generalmente caratterizzano tali contratti. È stata comunque posta attenzione, non procedendo all'archiviazione, a casi in cui comportamenti irregolari delle stazioni appaltanti si siano mostrati reiterati in più interventi.

La ricognizione effettuata dall'Ufficio ha condotto all'archiviazione di 438 esposti, della quale il Consiglio ha preso atto nell'adunanza del 25 novembre 2015.

Per assicurare, comunque, adeguata trasparenza all'azione dell'Autorità, si ritiene opportuno, con il presente Comunicato, dare informazione ai possibili soggetti interessati, in particolare ad esponenti che negli anni 2014 e precedenti hanno avanzato segnalazioni o esposti rimasti privi di un esplicito riscontro, dell'attività di archiviazione effettuata.

Nel richiamare come le misure di cui sopra siano state finalizzate a superare le criticità derivanti da segnalazioni ormai datate e a rendere maggiormente tempestiva ed incisiva l'attività di vigilanza in relazione alle segnalazioni attuali, si evidenzia, comunque, la possibilità di rinnovare la segnalazione avanzata negli anni passati, ove permangano un interesse concreto ed attuale alla fattispecie segnalata e margini per un efficace intervento dell'Autorità.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 dicembre 2015

Il Segretario, Rosetta Greco