



DIRETTIVA PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'ANAC ANNO 2021 ESTRATTO

1. Vigilanza sulle misure anticorruzione e trasparenza

In tema di anticorruzione, in ottemperanza all'art. 1 della legge n. 190/2012 e s.m.i. l'ANAC adotta il Piano Nazionale Anticorruzione, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni¹ e per gli altri soggetti² tenuti all'adozione di propri PTPCT - Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e più in generale all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Attraverso il PNA, che ha durata triennale ed è aggiornato annualmente, inoltre, sono individuati, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, i principali rischi di corruzione (i.e. correttezza del processo di formazione del PTPCT; la metodologia di gestione del rischio corruttivo; le modalità di articolazione e applicazione delle misure anticorruptive e le responsabilità degli uffici; il monitoraggio sulla loro applicazione; l'adozione e attuazione dei Codici di comportamento; l'adozione di misure per la trasparenza) e i relativi rimedi, in funzione dei quali potrà essere svolta l'attività di vigilanza prevista dall'art. 1, co. 2 della citata legge 190. La vigente edizione del Piano³, in particolare, ha rivisto e consolidato in un unico atto tutte le indicazioni, chiarimenti ed orientamenti maturati fino ad oggi dall'Autorità.

In tema di trasparenza accanto alla legge n. 190/2012 e s.m.i., che assegna all'ANAC anche i poteri di vigilanza e di controllo, il d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. prevede che l'Autorità controlli l'adempimento dei relativi obblighi di pubblicazione, esercitando poteri ispettivi. Più di recente la legge di bilancio per il 2020⁴, ha introdotto sia nuovi obblighi di pubblicazione (a carico dei Comuni e delle pubbliche amministrazioni, rispettivamente tramite il co. 37 e 145 dell'art.1, legge 160/19), sia nuove sanzioni da irrogare con procedimenti di competenza dell'Autorità in caso di violazioni delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico (art. 46 d.lgs. n. 33/2013) e degli obblighi di trasparenza per casi specifici (art. 47 d.lgs. n. 33/2013). A tal proposito si evidenzia che le misure di cui agli artt. 46 e 47 del d.lgs. n.

¹ Le Amministrazioni pubbliche tenute al rispetto della normativa in materia di anticorruzione sono quelle indicate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

² Gli altri soggetti tenuti al rispetto della normativa in parola sono quelli indicati all'art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

³ approvato con delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019

⁴ Legge n. 160 del 27 dicembre 2019, pubblicata sulla G.U. n. 304 del 30 dicembre 2019.

33/2013 sono state sospese⁵ per i soggetti di cui all'art. 14, comma 1-bis del decreto medesimo in attesa dell'adozione di un apposito regolamento interministeriale.

Per completezza si ricorda, infine, che il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha introdotto obblighi di trasparenza per i soggetti che ricevono erogazioni liberali di somme finalizzate a far fronte all'emergenza in parola (i.e. apposita rendicontazione separata, soggetta a pubblicazione). A tal proposito, l'ANAC ha elaborato congiuntamente con il MEF un modello, disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità, con cui rendicontare tali liberalità secondo uno schema uniforme (Comunicati del Presidente del 29/07/2020 e del 7/10/2020).

In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi l'Autorità (ex art. 16 del d.lgs. n. 39/2013, come modificato dall'art. 54-ter, comma 1, lett. a) e b), legge 9 agosto 2013, n. 98) svolge la propria attività di vigilanza in riferimento al rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle specifiche disposizioni dettate in tale materia dal d.lgs. n. 39/2013 e s.m.i. anche attraverso l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi⁶, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interesse.

Riguardo al *whistleblowing*, la legge 30 novembre 2017, n. 179 ha modificato l'art. 54-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" c.d. *whistleblower*, assegnando un ruolo di primo piano al RPCT nella gestione delle segnalazioni di dipendenti pubblici (o di enti pubblici economici ovvero di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, o segnalazioni di lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni, servizi o lavori in favore dell'amministrazione pubblica) in merito a condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza nel corso del proprio rapporto di lavoro. La citata normativa prevede, altresì, che l'ANAC irroghi sanzioni pecuniarie (da 10.000 a 50.000 euro) qualora accerti il mancato svolgimento da parte del RPCT di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, nonché l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione di dette segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi.

Sia in materia di inconferibilità e incompatibilità che di *whistleblowing* le linee generali di espletamento della vigilanza dell'ANAC sono state dettate nel vigente PNA 2019.

⁵ Sospensione estesa fino al 30 aprile 2021 dal decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183 (ex art. 1, comma 16), entrato in vigore il 31 dicembre u.s., convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n.21.

⁶ Così come dettagliato nel Regolamento ANAC del 29 marzo 2017 sulla vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità.

2. Vigilanza sull'attività negoziale

Tra le novità di maggior impatto sul settore della contrattualistica pubblica si richiamano:

- Legge 14 giugno 2019, n. 55⁷, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. Decreto Sblocca Cantieri), recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*";
- Legge 11 settembre 2020 n. 120, che ha convertito con modificazioni, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni), recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digital*";
- Legge 26 febbraio 2021, n. 21⁸, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. Decreto Milleproroghe), recante "*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*".

Il rinnovato quadro normativo ha introdotto modifiche anche di carattere temporaneo al Codice dei contratti pubblici e il differimento e/o la sospensione a titolo sperimentale dell'efficacia applicativa di alcune disposizioni in materia di appalti fino al 31 dicembre 2021, al fine di incentivare gli investimenti e la ripresa degli affidamenti pubblici; l'attività di vigilanza ne risulta conseguentemente influenzata.

Inoltre, sulla base degli elementi conoscitivi ed esperienziali acquisiti è stato possibile definire una rosa di tematiche a cui dare priorità in termini di vigilanza ed ispettivi.

- Vigilanza lavori pubblici: verranno analizzati gli affidamenti esterni per la progettazione dei lavori; l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; si procederà alla verifica dell'effettiva ricorrenza dei presupposti che giustificano le procedure di scelta del contraente con un minor livello di concorrenzialità, comprese le procedure adottate nei casi di somma urgenza; la legittimità e regolarità delle varianti in corso d'opera; la correttezza nel ricorso all'istituto dell'avvalimento, oltre alle opere incompiute e alla attività di manutenzione delle infrastrutture stradali.
- Vigilanza servizi e forniture: focus sarà sugli affidamenti di servizi e forniture connessi all'emergenza sanitaria pandemica da COVID 19; sull'artificioso frazionamento degli appalti; le varianti e modifiche a vario titolo intervenute durante il periodo di efficacia dei contratti; si procederà alla verifica dell'effettiva ricorrenza dei presupposti che giustificano le procedure di scelta del contraente con un minor livello di concorrenzialità; alla verifica del corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali.
- Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi: in considerazione del rafforzamento da parte del Codice del ruolo delle centrali di committenza verrà prestata la massima attenzione sul loro operato (dall'analisi dei fabbisogni allo svolgimento delle gare), compresa l'attività dei soggetti aggregatori a seguito dell'ampliamento delle categorie merceologiche di beni e servizi di esclusiva competenza (DPCM 11 luglio 2018).

⁷ Entrata in vigore il 18 giugno 2019.

⁸ Entrata in vigore il 2 marzo 2021.

- Vigilanza sulle concessioni nei settori ordinari e speciali: verrà analizzata la tematica dell'effettivo rispetto delle previsioni dell'art. 177 del Codice per i titolari di concessioni autostradali; il prolungamento dei termini di operatività delle concessioni; l'effettiva riconducibilità delle proroghe al rapporto concessorio; l'effettivo svolgimento del controllo da parte del concedente sull'operato del concessionario; mancato trasferimento del rischio operativo; l'eventuale rischio di concentrazione del mercato.
- Vigilanza collaborativa e vigilanze speciali: appare opportuno rafforzare, attraverso la stipula di appositi protocolli d'intesa con le stazioni appaltanti, il servizio di supporto per la corretta gestione delle procedure di affidamento; la vigilanza verrà estesa ai vari aspetti afferenti i contratti di partenariato pubblico privato.
- Vigilanza sul sistema di qualificazione degli operatori economici riguarda il mantenimento da parte delle SOA dei requisiti normativamente previsti per operare e l'assolvimento dei relativi obblighi di comunicazione all'Autorità in caso di mutamenti intervenuti.

L'attività di vigilanza dell'Autorità dovrà inoltre coniugarsi in maniera sempre più integrata e trasversale con l'esercizio, ove possibile, del **potere di agire in giudizio** per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali di gara e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, ai sensi dell'**art. 211, commi 1-bis e 1-ter, del Codice dei contratti pubblici**, in un'ottica di piena valorizzazione di questo importante strumento innovativo.

3. Piano ispettivo

Per quanto attiene al Piano ispettivo, è necessario preliminarmente rammentare come le norme regolamentari e gli indirizzi operativi emanati dall'Autorità nel corso del 2020 per lo svolgimento delle ispezioni, abbiano introdotto quale elemento innovativo una maggiore agilità nella composizione del *team* ispettivo, limitatamente alle ispezioni non delegate, che ora potrà comprendere anche un funzionario e un dirigente al posto di due dirigenti. Tale opportunità, unita agli esiti del processo riorganizzativo dell'Autorità tutt'ora in atto, e all'esigenza di fornire riscontro tempestivo alle criticità emergenti nel mercato dei contratti pubblici, genera riflessi sul contenuto del Piano ispettivo 2021, che pertanto si differenzia nella struttura rispetto agli anni precedenti.

Una parte, quella relativa alle ispezioni delegate, è stata necessariamente predisposta, come di consueto, in termini di singoli interventi o soggetti da sottoporre ad accertamenti, mentre l'altra ha come obiettivo l'individuazione di ambiti d'indagine che appaiono di maggiore rilevanza, all'interno dei quali la selezione dello specifico intervento verrà effettuata dagli Uffici all'interno del proprio perimetro di competenza.

L'analisi del mercato dei contratti pubblici ha consentito di identificare gli ambiti di maggior rilievo, confermando in parte le criticità evidenziate dagli Uffici di vigilanza. Con riferimento a tali ambiti, ai fini della selezione dei singoli interventi da parte degli Uffici, sono stati elaborati KPI - *Key Performance Indicators* (susceptibili comunque di integrazioni con ulteriori indicatori di criticità), che potranno essere utilizzati in aggiunta a criteri di garanzia di equa ripartizione settoriale territoriale (attraverso ad esempio la classica suddivisione in macro aree del territorio nazionale, corrispondenti tendenzialmente a: Nord,

Centro, Sud e Isole), privilegiando, al fine di giustificare ogni puntuale intervento da realizzare, gli affidamenti maggiormente rilevanti in termini economici ovvero l'eventuale ricorrenza della patologia associata. La selezione degli interventi potrà essere vincolata alla effettiva disponibilità riscontrata in termini quantitativi e qualitativi dei dati e delle informazioni presenti nelle banche dati interne.

Il Dirigente Generale

Maggio 2021