

L'Aquila, 10 Marzo 2017

Circolare N. 31
Prof. N. 117

ALLE IMPRESE ASSOCIATE
LORO SEDI

OGGETTO: ANAC: PUBBLICATO IL NUOVO REGOLAMENTO DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI

Pubblicato dall'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, il nuovo "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici", attività prevista dagli artt. 211, comma 2, e 213, comma 3, lettere a), b), g), del D.Lgs. n. 50/2016.

Fra le novità più significative rispetto al precedente Regolamento, si segnala la cosiddetta **"raccomandazione vincolante"**.

Il D.Lgs. 50/2016, ha previsto un ampliamento dei poteri dell'Autorità, con l'attribuzione, in particolare, del potere di raccomandazione, anche vincolante, di cui all'art. 211, comma 2.

L'atto di raccomandazione vincolante è stato interpretato quale atto di amministrazione attiva, ovvero diretto a soddisfare un interesse della pubblica amministrazione.

L'Autorità, infatti, nell'esercizio della tradizionale funzione di vigilanza - qualora ritenga sussistere un vizio di legittimità degli atti della procedura di gara - adotta un provvedimento con il quale invita la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere gli eventuali effetti degli atti illegittimi, entro un termine non superiore a 60 gg.

Il carattere vincolante dell'atto di raccomandazione, stabilito dall'art. 211 comma 2 prevede in caso di mancato adeguamento una sanzione amministrativa a carico del dirigente responsabile.

L'attuale regolamento sostituisce il precedente "Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi" ed entrerà in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (sarà nostra cura aggiornarvi sugli sviluppi).

Si fa presente inoltre che, fino alla entrata in vigore del Regolamento di vigilanza collaborativa, si applicano le disposizioni di cui all'art. 4 del "Regolamento in materia di vigilanza e accertamenti ispettivi".

Per eventuali chiarimenti potete contattare presso la nostra sede Ance L'Aquila l'Ing. Sannito Emanuela.

Distinti saluti

Il Direttore
Francesco Manni



Allegato: regolamento, e la relazione di accompagnamento



Autorità Nazionale Anticorruzione

REGOLAMENTO SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

L'AUTORITÀ

VISTO il decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

VISTO il dPCM 1° febbraio 2016 con il quale è stato approvato il Piano di riordino dell'Autorità Nazionale anticorruzione;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito, codice) e, in particolare, gli articoli 211 e 213 del medesimo decreto;

VISTA la Delibera n. 1196 del 23 novembre 2016 recante il “Riassetto organizzativo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a seguito dell'approvazione del Piano di riordino e delle nuove funzioni attribuite in materia di contratti pubblici e di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e individuazione dei centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'Autorità”;

VISTA la Delibera n. 1306 del 21 dicembre 2016 recante la “Definizione delle funzioni dell'Autorità per materia e ambiti di attività/uffici ed attribuzione delle funzioni di coordinamento al Presidente ed ai Consiglieri”;

VISTO l'atto di organizzazione di II livello “linee di indirizzo operative per il regolare andamento delle attività ed il raccordo funzionale in attuazione della delibera n. 1196 del 23 novembre 2016”;

TENUTO CONTO del parere del Consiglio di Stato 28 dicembre 2016, n. 2777

EMANA

il seguente Regolamento:

Art. 1

(Definizioni)

1. Ai fini del presente Regolamento, si intende per:

- a) «codice», il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- b) «Autorità», l'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- c) «Presidente», il Presidente dell'Autorità;
- d) «Consiglio», il Consiglio dell'Autorità;
- e) «ufficio», l'ufficio di vigilanza competente in merito ai procedimenti concernenti l'esercizio dei poteri di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- f) «dirigente», il Dirigente dell'ufficio;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- g) «codice», il d.lgs. n. 50 del 2016;
- h) «stazione appaltante», il soggetto di cui all'art. 3, co. 1, lettera o), del codice;
- i) «atto di raccomandazione vincolante», l'atto conclusivo del procedimento di vigilanza, adottato dal Consiglio, ai sensi dell'art. 211, comma 2, del codice, con il quale l'Autorità invita la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere gli eventuali effetti degli atti illegittimi, di cui all'art. 12, comma 1, lettera a);
- j) «atto di raccomandazione», l'atto conclusivo del procedimento di vigilanza adottato dal Consiglio ai sensi dell'art. 213, comma 3, lettere a), b) g) del codice nei casi di riscontrate violazioni relative alla procedura di gara diverse da quelle di cui alla precedente lettera, ovvero di atti illegittimi o irregolari relativi alla fase dell'esecuzione del contratto;
- k) «CRI» la comunicazione di risultanze istruttorie.

Art. 2

(Oggetto)

1. Il presente Regolamento disciplina i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio dei poteri di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui agli artt. 211, comma 2, e 213, comma 3, lettere a), b), g), del codice.

Art. 3

(Direttiva annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza)

1. L'attività di vigilanza si conforma agli indirizzi, alle prescrizioni e agli obiettivi indicati dal Presidente e dal Consiglio dell'Autorità.
2. Entro il 31 gennaio di ogni anno, il Consiglio approva una direttiva programmatica, elaborata anche alla luce delle disfunzioni riscontrate dagli uffici nel corso dell'attività dell'anno precedente.
3. Il Consiglio, sulla base della direttiva programmatica, approva altresì il "Piano annuale delle ispezioni", svolte secondo le modalità operative contenute nelle "Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni", pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità.
4. La direttiva annuale è pubblicata in forma sintetica, con l'indicazione dei criteri a cui si conforma l'attività di vigilanza, sul sito istituzionale dell'Autorità.
5. Il Consiglio può integrare la direttiva ove ritenga necessario indicare ulteriori obiettivi o interventi di vigilanza.

Art. 4

(Attività di vigilanza d'ufficio e su segnalazione)

1. L'attività di vigilanza dell'Autorità è attivata dall'ufficio competente, secondo la direttiva annuale di cui all'art. 3 ovvero su disposizione del Consiglio.
2. L'attività di vigilanza dell'Autorità è attivata su iniziativa dell'ufficio competente e su disposizione del Consiglio:
 - a) a seguito di grave mancato adeguamento della stazione appaltante alle osservazioni dell'Autorità, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento in materia di vigilanza collaborativa;
 - b) a seguito di mancato adeguamento della stazione appaltante al parere di precontenzioso vincolante di cui all'art. 211, comma 1 del codice.



Autorità Nazionale Anticorruzione

3. L'attività di vigilanza può, altresì, essere attivata a seguito di segnalazioni presentate all'Autorità secondo le modalità di cui all'art. 5.
4. Nel caso di segnalazione da parte di un dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. whistleblower), la trattazione della stessa è svolta dall'ufficio competente, ai sensi del presente Regolamento e delle linee guida adottate dall'Autorità in materia, nel rispetto della tutela della riservatezza della identità del segnalante di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 5

(Modalità di presentazione delle segnalazioni)

1. La segnalazione di cui all'art. 4, comma 3, è presentata, di norma, mediante il modulo allegato al presente Regolamento, disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità e, ordinariamente, trasmessa ai sensi dell'art. 25 del presente regolamento.
2. Il modulo di cui al comma 1 è compilato con chiarezza in ogni suo campo obbligatorio, corredato dalla eventuale documentazione, firmato e accompagnato da copia di un documento di identità o di altro documento valido del segnalante. Il segnalante indica, altresì, l'indirizzo, preferibilmente di posta elettronica certificata, cui possono essere indirizzate le eventuali comunicazioni dell'Autorità.
3. Nel caso in cui non sia utilizzato il modulo di cui al comma 1, la segnalazione, firmata e accompagnata da copia di un documento di identità o di altro documento valido del segnalante, deve comunque indicare e documentare gli elementi rilevanti.

Art. 6

(Segnalazioni anonime)

1. Ai fini del presente Regolamento sono considerate anonime le segnalazioni che:
 - a) non rechino alcuna sottoscrizione;
 - b) rechino una sottoscrizione illeggibile;
 - c) pur apparendo riferibili a un soggetto, non consentano, comunque, di individuarlo o di identificarlo con certezza.
2. Le segnalazioni anonime sono archiviate dal dirigente.
3. Le segnalazioni anonime che riguardino fatti di particolare rilevanza o gravità e presentino informazioni adeguatamente circostanziate possono essere tenute in considerazione al fine di integrare le informazioni in possesso dell'ufficio nell'esercizio dell'attività di vigilanza. Il dirigente dell'ufficio può altresì proporre al Consiglio di avviare un autonomo procedimento di vigilanza.

Art. 7

(Archiviazione delle segnalazioni)

1. Il dirigente provvede all'archiviazione delle segnalazioni, oltre che nei casi di cui all'art.6, anche nei seguenti casi:
 - a) manifesta infondatezza della segnalazione;
 - b) contenuto generico o mero rinvio ad allegata documentazione e/o corrispondenza intercorsa tra le parti;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- c) richieste genericamente riferite ad interi ambiti dell'attività contrattuale delle stazioni appaltanti;
 - d) manifesta incompetenza dell'Autorità su questioni non afferenti alla materia dei contratti pubblici;
 - e) finalità palesemente emulativa della segnalazione.
2. L'archiviazione è comunicata al segnalante solo nel caso di espressa richiesta scritta.
 3. La segnalazione si intende archiviata se l'Autorità non procede alla comunicazione di avvio del procedimento nei termini di cui all'art. 13, comma 2, del presente Regolamento.
 4. Il dirigente invia, mensilmente, al Consiglio l'elenco delle segnalazioni archiviate ai sensi del presente articolo.

Art. 8

(Rapporti tra procedimento di vigilanza e procedimento di precontenzioso)

1. Il dirigente può non avviare il procedimento di vigilanza in caso di pendenza di un procedimento di precontenzioso avente il medesimo oggetto. All'esito dell'emanazione del parere di precontenzioso, il dirigente valuta se vi siano i presupposti per l'avvio del procedimento di vigilanza.
2. Il dirigente può sospendere il procedimento di vigilanza in corso in caso di sopravvenuta richiesta di un parere di precontenzioso avente il medesimo oggetto. All'esito dell'emanazione del parere di precontenzioso, il dirigente valuta se vi siano i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento di vigilanza.

Art. 9

(Rapporti tra procedimento di vigilanza e giudizio innanzi al giudice amministrativo)

1. Il dirigente può non avviare il procedimento di vigilanza in caso di pendenza un ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo avente il medesimo oggetto, ovvero sospenderlo qualora avviato. Formatosi il giudicato, il dirigente valuta se vi siano i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento di vigilanza.

Art. 10

(Responsabile del procedimento)

1. Il responsabile del procedimento è il dirigente dell'ufficio.
2. Il responsabile del procedimento, esaminate le segnalazioni e attribuito alle stesse l'ordine di priorità di cui all'art. 11, comma 1, può individuare uno o più funzionari cui affidare lo svolgimento dell'istruttoria.

Art. 11

(Ordine di priorità delle segnalazioni)

1. Le segnalazioni, salva diversa indicazione del Consiglio, sono trattate secondo il seguente ordine di priorità:



Autorità Nazionale Anticorruzione

- a) segnalazioni del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 1, comma 32-bis, della l. 6 novembre 2012, n. 190, e dell'avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. a-bis) del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114;
 - b) segnalazioni del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 1, comma 32-bis, della l. 6 novembre 2012, n. 190;
 - c) segnalazioni concernenti fatti aventi possibile rilevanza penale, con particolare riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione;
 - d) segnalazioni che sottopongono questioni di particolare rilevanza economica e sociale, in rapporto al valore del contratto e al numero di operatori potenzialmente coinvolti nel mercato di riferimento.
2. Le segnalazioni, comprese quelle per le quali l'intervento dell'Autorità non è più attuale e quelle in cui sono assenti le informazioni di cui all'art. 5, comma 2, o dei documenti e degli elementi rilevanti di cui all'art. 5, comma 3, sono valutate al fine di individuare disfunzioni nell'applicazione delle norme in materia di contratti pubblici. Tali informazioni rilevano anche ai fini della predisposizione della direttiva programmatica di cui all'art. 3, comma 2, e del conseguente Piano ispettivo dell'Autorità nonché degli atti, delle proposte e della Relazione annuale dell'Autorità di cui all'art. 213, comma 3, lettere c) ed e) del codice.
 3. Le segnalazioni pervenute senza rispettare le forme del comma 2 dell'art. 5 sono considerate non prioritarie.

Art. 12

(Atti conclusivi del procedimento di vigilanza)

1. Il procedimento di vigilanza, avviato ai sensi dell'art. 13, si conclude, salvo i casi di archiviazione o di presa d'atto del conformarsi della stazione appaltante alle indicazioni dell'Autorità di cui all'art. 20, comma 2, con l'adozione, mediante delibera del Consiglio ovvero mediante atto dirigenziale in caso di procedimento in forma semplificata di cui all'art. 21, di uno dei seguenti atti:
 - a) atto con il quale l'Autorità registra che la stazione appaltante ha adottato nel caso esaminato buone pratiche amministrative meritevoli di segnalazione;
 - b) raccomandazione di cui all'art. 213, comma 1 del codice relativamente ad atti illegittimi o irregolari della procedura di gara o dell'esecuzione del contratto;
 - c) raccomandazione vincolante, ai sensi dell'art. 211, comma 2, del codice, relativamente agli atti della procedura di gara.
2. La raccomandazione vincolante è adottata nei casi in cui ricorrano le seguenti gravi violazioni:
 - a) affidamento di contratti pubblici senza previa pubblicazione di bando o avviso nella GUUE, nella GURI, sul profilo di committente della stazione appaltante e sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'Autorità, laddove tale pubblicazione sia prescritta dal codice;
 - b) affidamento mediante procedura diversa da quella aperta e ristretta fuori dai casi consentiti, e quando questo abbia determinato l'omissione di bando o avviso ovvero l'irregolare utilizzo dell'avviso di pre-informazione di cui all'articolo 59, comma 5 e all'art. 70 del codice;
 - c) contratto stipulato senza rispettare il termine dilatorio stabilito dall'art. art. 32, co. 9, del codice, qualora tale violazione abbia privato il ricorrente della possibilità di avvalersi di



Autorità Nazionale Anticorruzione

- mezzi di ricorso prima della stipulazione del contratto e sempre che tale violazione, aggiungendosi a vizi propri dell'aggiudicazione, abbia influito sulle possibilità del ricorrente di ottenere l'affidamento;
- d) contratto stipulato senza rispettare la sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione, ai sensi dell'art. 32, co. 11, del codice), qualora tale violazione, aggiungendosi a vizi propri dell'aggiudicazione, abbia influito sulle possibilità del ricorrente di ottenere l'affidamento;
 - e) mancata esclusione di un concorrente per il quale ricorra uno dei motivi previsti dall'art. 80 del codice;
 - f) appalto, o concessione, affidato in presenza di una grave violazione degli obblighi procedurali direttamente derivanti dai trattati, dalle direttive Ue e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE;
 - g) artificioso frazionamento del contratto quando comporti la disapplicazione od elusione della normativa sui contratti pubblici;
 - h) ipotesi in cui sia configurato come contratto di partenariato pubblico-privato un contratto che non presenti le caratteristiche di trasferimento dei rischi operativi sul soggetto privato;
 - i) ipotesi di ricorso alla disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile in contrasto con le disposizioni del codice.

Art. 13

(Avvio del procedimento di vigilanza)

1. La comunicazione di avvio del procedimento è effettuata dal responsabile del procedimento ed indica l'oggetto del procedimento, le informazioni e/o documenti ritenuti rilevanti nonché, ove possibile, la contestazione delle presunte violazioni, il termine di conclusione del procedimento istruttorio, l'ufficio competente con indicazione del nominativo del responsabile del procedimento.
2. Il termine per la comunicazione di avvio del procedimento a seguito di segnalazione, decorrenti dalla data di ricevimento della stessa è, di norma, di 60 giorni.
3. La comunicazione, laddove ne ricorrano i presupposti, rende noto in modo esplicito che il procedimento può concludersi con l'adozione di una raccomandazione vincolante. Nei casi in cui l'ufficio rilevi, nel corso dell'attività istruttorie, la sussistenza di elementi che rendono possibile la conclusione del procedimento con una raccomandazione vincolante, ne dà tempestiva informazione alle parti mediante integrazione della comunicazione di avvio del procedimento.
4. La comunicazione può essere preceduta da una richiesta alla stazione appaltante di informazioni utili anche a verificare l'eventuale sussistenza delle gravi violazioni di cui all'art. 12, comma 2.
5. La comunicazione di avvio del procedimento preordinato all'adozione della raccomandazione vincolante non può essere effettuata oltre l'effettivo inizio dell'esecuzione del contratto.
6. La comunicazione di cui al comma 1 è inviata alla stazione appaltante e a controinteressati. Nell'ipotesi di cui al comma 5, la comunicazione è, altresì, inviata al dirigente responsabile della stazione appaltante.
7. Nel caso di un rilevante numero di destinatari la comunicazione personale è sostituita da modalità di volta in volta stabilite dall'Autorità.



Autorità Nazionale Anticorruzione

8. Il dirigente trasmette al Consiglio, con cadenza bimestrale, l'elenco dei procedimenti avviati ai sensi del comma 1.

Art. 14

(Partecipazione all'istruttoria)

1. Possono partecipare all'istruttoria:
 - a) i soggetti ai quali è stata inviata la comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'articolo 13, comma 6;
 - b) altri soggetti portatori di interessi diretti, concreti ed attuali correlati all'oggetto del procedimento che ne facciano motivata richiesta entro 30 giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento o dalla conoscenza dello stesso.
2. I soggetti che partecipano all'istruttoria hanno facoltà di:
 - a) accedere ai documenti del procedimento, nel rispetto delle modalità e nei termini previsti dal "Regolamento concernente l'accesso ai documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241".
 - b) presentare memorie scritte, documenti, deduzioni e pareri, che sono valutati dall'ufficio ove pertinenti all'oggetto del procedimento.

Art. 15

(Richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti)

1. Il responsabile del procedimento formula per iscritto le richieste di informazioni e di esibizione di documenti, di cui all'art. 213, comma 13, del codice, che indicano:
 - a) i fatti e le circostanze in ordine ai quali si chiedono chiarimenti;
 - b) il termine entro il quale dovrà pervenire la risposta o essere esibito il documento; tale termine è stabilito in relazione all'urgenza del caso, alla quantità e qualità delle informazioni e dei documenti richiesti e non è inferiore a 10 e non è superiore a 30 giorni;
 - c) le sanzioni applicabili, ai sensi dell'art. 213, comma 13, del codice, in caso di rifiuto, omissione o ritardo, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni od esibire i documenti richiesti, nonché quelle previste nel caso siano fornite informazioni o esibiti documenti non veritieri.
2. I documenti di cui è richiesta l'esibizione sono forniti, preferibilmente, su supporto informatico, con allegata dichiarazione di conformità all'originale. In alternativa, possono essere forniti in originale o copia conforme.
3. Le richieste di informazioni e di esibizione di documenti possono essere formulate anche oralmente nel corso di audizioni o ispezioni, rendendo note all'interessato e verbalizzando le medesime indicazioni previste dal comma 2.

Art. 16

(Audizioni)

1. Il dirigente può convocare in audizione i soggetti ai quali è stata data comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 13.



Autorità Nazionale Anticorruzione

2. I soggetti destinatari della comunicazione di risultanze istruttorie, entro 10 giorni dal ricevimento, possono presentare istanza di audizione all'ufficio. Il dirigente, valutata positivamente la richiesta, comunica la data dell'audizione.
3. Nel corso delle audizioni i soggetti convocati possono comparire in persona del proprio rappresentante legale oppure di procuratore speciale munito di apposita documentazione giustificativa del potere di rappresentanza e possono, inoltre, farsi assistere da consulenti di propria fiducia.
4. L'audizione può essere richiesta innanzi al Consiglio dai soggetti di cui al comma 2, nei casi di procedimento per l'adozione di una raccomandazione vincolante e, limitatamente ai casi di maggiore rilevanza, anche per le raccomandazioni di cui all'art. 10, comma 1, lettera b). La richiesta di audizione deve specificare l'oggetto dell'esposizione orale e le ragioni per le quali la stessa si ritiene necessaria. Il Presidente, valutata positivamente la richiesta, fissa la data dell'audizione e, per il tramite della Segreteria del Consiglio, dispone la comunicazione agli interessati.
5. Delle audizioni è redatto processo verbale contenente le principali dichiarazioni rilasciate dalle parti.

Art. 17

(Ispezioni)

1. Nell'ambito del procedimento di vigilanza, il dirigente può chiedere al Consiglio lo svolgimento di un'attività ispettiva, da eseguire secondo i termini e le modalità indicate nelle Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.
2. Il mandato ispettivo è disposto con provvedimento del Presidente, nel quale è indicata la composizione del team ispettivo, l'eventuale attivazione della collaborazione della Guardia di Finanza o di altri organi dello Stato, l'ambito soggettivo, l'oggetto dell'accertamento.
3. Entro il termine assegnato per la conclusione dell'attività ispettiva, che comunque non può essere superiore a sessanta giorni, l'ispettore redige la relazione contenente le risultanze degli accertamenti ispettivi che viene tempestivamente trasmessa all'ufficio richiedente per i successivi adempimenti.

Art. 18

(Sospensione dei termini del procedimento)

1. I termini del procedimento, nel caso di questioni di particolare complessità, possono essere sospesi una sola volta e, al di fuori della ipotesi di cui alla lettera b), per una durata che non può eccedere i 30 giorni, nei seguenti casi:
 - a) ulteriori approfondimenti mediante richieste documentali integrative alle parti o ad altre Amministrazioni o Autorità nazionali ed estere;
 - b) ispezioni, disposte ai sensi dell'art. 17;
 - c) acquisizione di pareri da altri uffici dell'Autorità altre Amministrazioni o Autorità nazionali ed estere.
2. Nell'ipotesi di richieste documentali o di acquisizioni di pareri da altre amministrazioni o autorità nazionali ed estere, l'istruttoria può essere conclusa prescindendo dalle informazioni richieste non pervenute nel termine di cui al comma 1.



Autorità Nazionale Anticorruzione

3. Nei casi indicati al comma 1, i termini riprendono a decorrere, rispettivamente, dalla data di ricevimento o di acquisizione da parte del responsabile del procedimento delle integrazioni documentali, dalla data di ricezione della relazione ispettiva, dalla data di ricevimento del parere richiesto.
4. La sospensione dei termini procedurali è comunicata alle parti.

Art. 19

(Comunicazione di risultanze istruttorie)

1. Il responsabile del procedimento, entro il termine di 180 giorni, decorrenti dalla data della comunicazione di avvio del procedimento, salva l'applicazione della sospensione di cui all'articolo 18, predispose una comunicazione di risultanze istruttorie, con la quale l'Autorità, sulla base degli elementi accertati indica i possibili atti di conclusione del procedimento di vigilanza. La comunicazione delle risultanze istruttorie indica in modo espresso l'atto di raccomandazione vincolante che intende adottare.
2. La comunicazione delle risultanze istruttorie contenente l'indicazione di un atto di raccomandazione vincolante è sottoposta alla preventiva approvazione del Consiglio. Al di fuori della suddetta ipotesi, è sottoposta alla preventiva approvazione del Consiglio nei casi di istruttorie di particolare complessità o di particolare rilevanza economica e sociale, in rapporto al valore del contratto e al numero di operatori potenzialmente coinvolti nel mercato di riferimento.
3. La comunicazione delle risultanze istruttorie è trasmessa alla stazione appaltante e ai controinteressati. Nel caso di procedimento preordinato all'adozione di un atto di raccomandazione vincolante la comunicazione è trasmessa anche al dirigente responsabile della stazione appaltante. Entro un termine, non inferiore a 10 giorni e non superiore a 30 giorni, i destinatari della comunicazione possono formulare le proprie controdeduzioni ovvero manifestare la volontà di conformarsi alle indicazioni in essa contenute.
4. La comunicazione delle risultanze istruttorie può essere effettuata mediante forme di pubblicità di volta in volta stabilite.
5. Fermo restando quanto previsto ai commi 2 e 3, il dirigente sottopone al Consiglio, con cadenza mensile, l'elenco delle comunicazioni di risultanze istruttorie già trasmesse alle parti specificando per ciascun procedimento le violazioni riscontrate.

Art. 20

(Conclusione del procedimento)

1. Il dirigente, entro 60 giorni decorrenti dalla data di ricevimento del riscontro alla comunicazione delle risultanze istruttorie ovvero dalla data di scadenza del termine assegnato ai soggetti interessati per presentare memorie, sottopone al Consiglio per l'approvazione una proposta di delibera, nella quale sono indicati i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che determinano la decisione dell'Autorità, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, avente ad oggetto l'adozione di uno degli atti di cui all'art. 12.
2. Il dirigente può, altresì, adottare una propria nota avente ad oggetto la comunicazione di presa d'atto della volontà manifestata dalla stazione appaltante di conformarsi alle indicazioni contenute nella comunicazione di risultanze istruttorie. Tale nota può concludere, anche in parte, il procedimento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

3. La nota dirigenziale di cui al comma 2, che conclude un procedimento avviato per l'adozione di un atto di raccomandazione vincolante, è sottoposta alla previa autorizzazione del Consiglio.
4. Il dirigente sottopone, con cadenza mensile, l'elenco delle note adottate ai sensi del comma 2.

Articolo 21

(Procedimento in forma semplificata)

1. Il procedimento è concluso in forma semplificata nei seguenti casi:
 - a) non sussistono dubbi interpretativi, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento;
 - b) è possibile applicare al caso di specie una precedente pronuncia dell'Autorità.
2. Nei casi di cui al comma 1, il dirigente adotta un atto di conclusione del procedimento, che sostituisce la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 13 e la comunicazione di risultanze istruttorie di cui all'art. 19.
3. Gli atti dirigenziali di conclusione del procedimento in forma semplificata con i quali è adottata una raccomandazione vincolante sono sottoposti alla previa autorizzazione del Consiglio.
4. Gli atti dirigenziali di cui al comma 3, prima della definitiva adozione, sono comunicati alla stazione appaltante e al suo dirigente responsabile, fissando un termine, non superiore a 10 giorni, per la presentazione di controdeduzioni.
5. Il dirigente, fuori dai casi di cui al comma 3, informa mensilmente il Consiglio dei procedimenti conclusi ai sensi del presente articolo.

Art. 22

(Comunicazione dell'atto di raccomandazione vincolante e verifica dell'esecuzione)

1. L'atto di raccomandazione vincolante, adottato con delibera del Consiglio o con atto dirigenziale di conclusione del procedimento in forma semplificata, è comunicato alle parti e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità. Il Consiglio può inoltre disporre la pubblicazione sul sito della stazione appaltante.
2. Con l'atto di raccomandazione vincolante l'Autorità invita la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere gli eventuali effetti degli atti illegittimi, entro un termine non superiore a sessanta giorni dalla ricezione dell'atto.
3. Il dirigente responsabile comunica all'Autorità le sue determinazioni in relazione al suddetto atto di raccomandazione vincolante e gli atti eventualmente adottati, entro 15 giorni dalla loro adozione.
4. In caso di mancato riscontro il responsabile del procedimento informa il competente ufficio dell'Autorità per l'avvio del procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'art. 213, comma 13, del codice.
5. In caso di mancato adeguamento all'atto di raccomandazione vincolante, l'ufficio, con apposita relazione istruttoria, trasmette gli atti al competente ufficio dell'Autorità per l'avvio del procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'art. 211, comma 2, secondo periodo del codice.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Art. 23

(Comunicazione dell'atto di raccomandazione e verifica dell'attuazione)

1. L'atto di raccomandazione non vincolante, adottato con delibera del Consiglio o con atto dirigenziale di conclusione del procedimento in forma semplificata è comunicato alle parti e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità. Il Consiglio può inoltre disporre la pubblicazione sul sito della stazione appaltante.
2. Con l'atto di raccomandazione non vincolante l'Autorità può invitare la stazione appaltante a rimuovere le illegittimità e irregolarità degli atti della procedura di gara ovvero quelle relative alla fase di esecuzione del contratto.
3. La stazione appaltante è tenuta a comunicare all'Autorità il proprio riscontro entro il termine assegnato, variabile da un minimo di 10 a un massimo di 45 giorni dal ricevimento della delibera.
4. In caso di mancato riscontro nei termini di cui al comma precedente, il responsabile del procedimento trasmette gli atti al competente ufficio dell'Autorità per l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 213, comma 13, del codice.

Art. 24

(Attività di vigilanza sui casi di somma urgenza e di protezione civile)

1. Ai fini dell'attività di vigilanza di cui all'art. 213, comma 3, lettera g), del codice sulla corretta applicazione della disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile di cui all'art. 163, del codice, la stazione appaltante è tenuta a trasmettere, secondo le modalità definite dall'Autorità, contestualmente alla pubblicazione degli atti relativi agli affidamenti e, comunque, entro un termine congruo compatibile con la gestione dell'emergenza non superiore a 30 giorni dalla redazione del verbale di somma urgenza, i seguenti atti:
 - a) verbale di somma urgenza e provvedimento di affidamento;
 - b) perizia giustificativa;
 - c) elenco prezzi unitari, con indicazione di quelli concordati tra le parti e di quelli dedotti da prezzari ufficiali;
 - d) verbale di consegna dei lavori;
 - e) contratto, ove stipulato.
2. L'Ufficio di vigilanza sulla scorta dei dati acquisiti e degli indicatori assumibili elabora un programma di vigilanza da sottoporre all'esame del Consiglio dell'Autorità.
3. Qualora dall'attività di vigilanza di cui al comma 2, eventualmente esplicitata attraverso la richiesta di informazioni documentali integrative, emergano rilevanti irregolarità, non adeguatamente giustificate dall'urgenza della procedura, l'ufficio procede all'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 13 del presente Regolamento.
4. L'attività di vigilanza di cui ai commi precedenti non presuppone il rilascio di pareri preventivi circa la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 163, del codice, per il ricorso alle stesse procedure di somma urgenza e di protezione civile.
5. Il parere di congruità del prezzo di cui all'art. 163, comma 9, del codice è emesso dal competente ufficio dell'Autorità.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Art. 25

(Comunicazioni)

1. Le segnalazioni inviate all'Autorità e le comunicazioni previste dal presente Regolamento sono effettuate di norma, salvo specifiche esigenze del procedimento, mediante posta elettronica certificata ai sensi della vigente normativa.

Art. 26

(Disposizioni transitorie)

1. Il presente regolamento si applica anche alle segnalazioni già pervenute all'Autorità, per le quali non sia stato ancora avviato il procedimento alla data di entrata in vigore.
2. Nel caso di raccomandazione vincolante, il presente regolamento, ai sensi dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si applica solo nel caso in cui gli atti di gara oggetto di istruttoria siano successivi all'entrata in vigore del codice
3. I nuovi limiti edittali delle sanzioni amministrative di cui all'art. 213, co. 13, del codice non si applicano ai procedimenti di vigilanza già avviati al momento di entrata in vigore del codice.

Art. 27

(Entrata in vigore e abrogazioni)

1. Il presente regolamento sostituisce il precedente "Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi" pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 300, pagina 56, del 29.12.2014, in vigore dal 30 dicembre 2014, ed entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.
2. Fino alla entrata in vigore del Regolamento di vigilanza collaborativa, si applicano le disposizioni di cui all'art. 4 del "Regolamento in materia di vigilanza e accertamenti ispettivi".

Approvato nell'adunanza del 15 febbraio 2017.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 febbraio 2017

Il Segretario, *Maria Esposito*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Relazione al

“Regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all’art. 211 comma 2 e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”

Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito Codice), ha previsto un ampliamento dei poteri dell’Autorità, con l’attribuzione, in particolare, del potere di raccomandazione, anche vincolante, di cui all’art. 211, comma 2. L’attribuzione di siffatta competenza ha determinato l’esigenza di provvedere alla sua regolamentazione in maniera da delimitare i presupposti di esercizio del potere e individuare le procedure su cui intervenire. L’atto di raccomandazione vincolante è stato interpretato quale atto di amministrazione attiva, ovvero diretto a soddisfare un interesse della pubblica amministrazione.

L’Autorità, infatti, nell’esercizio della tradizionale funzione di vigilanza - qualora ritenga sussistere un vizio di legittimità degli atti della procedura di gara – adotta un provvedimento con il quale invita la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere gli eventuali effetti degli atti illegittimi, entro un termine non superiore a 60 gg.. Il carattere vincolante dell’atto di raccomandazione è stabilito dallo stesso art. 211, comma 2 che collega, infatti, al mancato adeguamento una sanzione amministrativa a carico del dirigente responsabile.

Considerato quanto sopra, si è ritenuto necessario intervenire con una revisione generale del precedente Regolamento di vigilanza, anche al fine di rafforzare l’efficacia e l’incisività degli interventi dell’Autorità ed introdurre una puntuale disciplina della raccomandazione vincolante. La *ratio* del nuovo Codice conduce, infatti, ad una visione nuova della vigilanza dell’Autorità, nella quale l’ordinaria attività di vigilanza sul rispetto del codice dei contratti pubblici è affiancata sempre più dall’azione di prevenzione della corruzione e della illegalità.

Appare chiaro che l’attività di vigilanza dell’Autorità, per raggiungere pienamente gli scopi individuati dalla legge, deve essere programmata e dall’altro deve potersi avvalere di segnalazioni di irregolarità e illegittimità. Sotto il primo profilo l’attività di vigilanza è prevalentemente diretta ad indagini di carattere generale sui comportamenti delle stazioni appaltanti; sotto il secondo profilo è necessario regolare con attenzione le modalità e i limiti di accertamento di singole fattispecie che muovano da specifiche segnalazioni.

La revisione del Regolamento si concentra, pertanto, sui seguenti obiettivi:

- a) definire in modo preciso le tipologie di provvedimento adottato dall’Autorità a conclusione del procedimento di vigilanza.
Sotto questo profilo si è ritenuto necessario circoscrivere in modo tassativo l’ambito di operatività delle raccomandazioni vincolanti, tra l’altro già limitate dalla legge all’accertamento e alla rimozione degli effetti di eventuali atti illegittimi attinenti alla procedura di gara.
D’altro canto era necessario confermare e meglio precisare l’ambito di intervento delle raccomandazioni non vincolanti, che si pongono in linea di continuità con la vigilanza già esercitata nel tempo dall’Autorità. Tali accertamenti e raccomandazioni possono riguardare tutte le fattispecie contrattuali del codice (ivi comprese le concessioni e il partenariato pubblico privato) e tutte le fasi dei contratti pubblici (inclusa la fase di esecuzione);
- b) definire un procedimento di accertamento unico, che può dare luogo, in rapporto alle risultanze della fase istruttoria, a due diverse tipologie di atti conclusivi (raccomandazione vincolante o meno);



Autorità Nazionale Anticorruzione

- c) assicurare la massima garanzia di partecipazione al procedimento ai soggetti coinvolti (in particolare, alla stazione appaltante ed al dirigente responsabile nei procedimenti conclusi con raccomandazioni vincolanti, visto anche il regime sanzionatorio ad essi connesso) e, nel contempo, garantire la massima celerità possibile del procedimento presso l'Autorità;
- d) assicurare una adeguata verifica sull'effettiva esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità.

La revisione della disciplina del procedimento di vigilanza è finalizzata, quindi, a consentire all'Autorità un intervento tempestivo su questioni attinenti alla tutela della trasparenza, della concorrenza e della legittimità delle procedure di gara da parte delle stazioni appaltanti.

Nella definizione dell'*iter* procedurale si è, pertanto, posta particolare attenzione ad una gestione più razionale dell'ingente numero di segnalazioni pervenute all'Autorità, mediante l'individuazione di ipotesi specifiche di archiviazione delle segnalazioni nonché mediante la individuazione di un ordine di priorità nella trattazione delle stesse. Si è ritenuto, inoltre, disciplinare in maniera più efficace e razionale lo strumento delle audizioni sia innanzi all'ufficio istruttore sia innanzi al Consiglio dell'Autorità prevedendo un rafforzamento della partecipazione al procedimento da parte dei soggetti titolari di un interesse qualificato anche, mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata.

La redazione del testo ha tenuto conto delle osservazioni presentate dal Consiglio di Stato nel parere del 28 dicembre 2016, n. 2777 accogliendo, ove ritenuto compatibile, i suggerimenti formulati.

Si precisa che il Regolamento ha ad oggetto esclusivamente la vigilanza di cui all'art. 211, comma 2, e all'art. 213, comma 3, lettere a), b) e g) del Codice. Specifici regolamenti saranno adottati dall'Autorità per la disciplina degli altri poteri di vigilanza attribuiti all'ANAC dal Codice.

Le principali novità introdotte nel Regolamento in esame sono le seguenti.

- **Art. 1 (Definizioni):** per una più facile lettura del Regolamento è stata inserita la definizione dei termini maggiormente utilizzati.
- **Art. 2 (Oggetto):** indica i procedimenti disciplinati dal Regolamento, ossia i procedimenti volti all'attuazione dei poteri di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture attribuiti all'Autorità dall'art. 211, comma 2, e dall'art. 213, comma 3, lettere a), b) e g) del Codice.
- **Art. 3 (Direttiva annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza):** si conferma il principio secondo cui è il Consiglio dell'Autorità a indicare gli obiettivi di carattere generale cui si conforma l'attività degli uffici e il termine (31 gennaio di ogni anno) per la predisposizione della direttiva programmatica. La proposta di direttiva programmatica sarà elaborata anche sulla base delle disfunzioni nel mercato dei contratti pubblici, riscontrate dagli uffici di vigilanza nel corso dell'attività svolta nell'anno precedente.
Al riguardo si osserva è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato ed è stato, pertanto, specificato che le ispezioni sono svolte secondo le modalità operative contenute nelle Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni, pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità, ed è stato altresì chiarito che la direttiva annuale sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità in forma sintetica, con indicazione dei criteri a cui si conforma l'attività di vigilanza.
- **Art. 4 (Attività di vigilanza d'ufficio e su segnalazione):** la nuova formulazione dell'articolo 4 è volta a sottolineare come l'attività di vigilanza dell'Autorità si esplica innanzitutto su iniziativa d'ufficio, sulla base delle linee di indirizzo fornite dal Consiglio nella direttiva programmatica, o su disposizione del Consiglio qualora lo stesso lo ritenga necessario.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'attività di vigilanza è, altresì, attivata su iniziativa dell'ufficio e su disposizione del Consiglio nel caso di grave mancato adeguamento della stazione appaltante alle osservazioni dell'Autorità, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento in materia di vigilanza collaborativa ed a seguito di mancato adeguamento della stazione appaltante al parere di precontenzioso vincolante di cui all'art. 211, comma 1 del codice.

L'attività può essere avviata anche sulla base di segnalazioni presentate nelle forme indicate all'art. 5 ritenendo che le stesse costituiscono un ulteriore e in alcuni casi decisivo strumento per individuare ulteriori disfunzioni e/o criticità sulle quali intervenire. La disposizione specifica, infine, che le segnalazioni da parte di *whistleblowers* saranno trattate nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela del dipendente già adottate dall'Autorità;

- **Art. 5 (Modalità di presentazione delle segnalazioni):** l'art. 5 prevede che, di norma, la segnalazione sia presentata mediante l'utilizzo del modulo allegato al Regolamento. Tale previsione tende a garantire la trasmissione di segnalazioni aventi un *set* informativo sufficiente a consentire all'ufficio di effettuare una valutazione dei presupposti per l'avvio del procedimento di vigilanza. Coerentemente con la previsione di cui all'art. 4 è prevista la possibilità che la segnalazione venga trasmessa senza l'utilizzo del modulo informatico; in tal caso, dovranno, comunque, essere indicati e documentati gli elementi rilevanti per la definizione della pratica. Nell'obiettivo di aumentare il grado di informatizzazione e di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi e di rendere più trasparente ed efficace l'azione dell'Autorità, la disposizione richiede l'invio della segnalazione preferibilmente mediante posta elettronica certificata. Resta ferma la possibilità di fare segnalazioni anche non utilizzando il modulo informatico; sul punto è stato accolto il suggerimento formulato dal Consiglio di Stato;
- **Art. 6 (Segnalazioni anonime):** la previsione conferma l'archiviazione, di norma, delle segnalazioni anonime specificando che sono da intendersi tali le segnalazioni prive di sottoscrizione o che rechino una sottoscrizione illeggibile nonché le segnalazioni che pur apparendo riferibili a un soggetto, non consentano di individuarlo o di identificarlo con certezza; tuttavia, le informazioni in esse contenute sono valutate nell'ambito dell'attività di vigilanza specifica già avviata o da avviare, nonché ai fini dell'individuazione di disfunzioni nel mercato dei contratti pubblici. E' previsto, altresì, che il dirigente dell'ufficio possa proporre al Consiglio, laddove ne ravvisi i presupposti, l'avvio di un autonomo procedimento di vigilanza;
- **Art. 7 (Archiviazione delle segnalazioni):** sono state identificate ulteriori casistiche, rispetto a quelle di cui all'art. 6, in cui la segnalazione è archiviata. Uno di questi casi è quello delle richieste generiche riferite agli ambiti dell'attività contrattuale delle stazioni appaltanti, volte a una sorta di controllo generalizzato dell'attività delle stesse che, ad oggi, può essere effettuato mediante altre forme di partecipazione quali l'accesso civico. È prevista l'archiviazione anche nei casi di manifesta infondatezza della stessa nonché nei casi di manifesta incompetenza dell'Autorità in quanto non afferente alla materia dei contratti pubblici. La segnalazione deve intendersi archiviata se gli uffici non procedono alla comunicazione di avvio del procedimento nei termini prescritti dall'art. 13, comma 2, ovvero 60 giorni; la comunicazione dell'archiviazione è effettuata solo nel caso di espressa richiesta da parte del segnalante. Il dirigente trasmetta mensilmente al Consiglio un elenco delle archiviazioni effettuate, in maniera da consentire un adeguato controllo dell'organo di vertice dell'Autorità sull'operato degli uffici;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- **Art. 8 (Rapporti fra procedimento di vigilanza e procedimento di precontenzioso):** è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato di chiarire il rapporto fra procedimento di vigilanza e procedimento di precontenzioso. La norma, in un'ottica di economicità dell'azione amministrativa e al fine di evitare la sovrapposizione di competenze tra uffici dell'Autorità, prevede che il dirigente dell'ufficio vigilanza possa non avviare il procedimento nel caso di pendenza di un procedimento di precontenzioso avente il medesimo oggetto. Tuttavia il dirigente può avviare il procedimento, qualora sussistono ancora i presupposti, successivamente all'emanazione del parere di precontenzioso. Qualora sopraggiunga una richiesta di parere di precontenzioso, il dirigente dell'ufficio può valutare la sospensione del procedimento di vigilanza già in corso. La norma consente all'Autorità di espletare tutte le sue funzioni sia con riferimento a quelle funzioni di vigilanza sia con riferimento a quelle di precontenzioso impedendo, pertanto, un utilizzo improprio da parte di terzi degli istituti previsti dal Codice;
- **Art. 9 (Rapporti fra procedimento di vigilanza e giudizio innanzi al giudice amministrativo):** l'art. 9 tiene conto delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato accogliendole solo in parte. Infatti, la norma si limita a disciplinare solo il rapporto fra procedimento di vigilanza e giudizio innanzi al giudice amministrativo e non anche dinanzi al giudice penale, civile e contabile. L'art. 9 prevede, inoltre, la possibilità per il dirigente dell'ufficio di non avviare o sospendere il procedimento di vigilanza qualora risulti pendente un ricorso dinanzi al giudice amministrativo. Tale ipotesi è limitata esclusivamente ai casi in cui sia evidente che l'oggetto del procedimento di vigilanza coincida con l'oggetto del giudizio;
- **Art. 10 (Il responsabile del procedimento):** si conferma la disposizione che prevede il dirigente dell'ufficio quale responsabile di tutti procedimenti istruttori assegnati per competenza; si conferma, altresì, che il dirigente può individuare uno o più funzionari per lo svolgimento della singola istruttoria;
- **Art. 11 (Ordine di priorità delle segnalazioni):** la disposizione in esame risponde all'esigenza di garantire la massima trasparenza dell'azione dell'Autorità. Per tale motivo, la disposizione individua un ordine di priorità della trattazione delle segnalazioni, salva diversa indicazione del Consiglio. È stato accolto il suggerimento formulato dal Consiglio di Stato di inserire le segnalazioni del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 1, comma 32-bis, della l. 6 novembre 2012, n. 190 fra i criteri di priorità nella trattazione delle segnalazioni;
- **Art. 12 (Atti conclusivi del procedimento di vigilanza):** la disposizione in esame individua gli atti adottati dal Consiglio a conclusione del procedimento di vigilanza, ove lo stesso non sia stato archiviato oppure definito ai sensi dell'art. 20, comma 2.
Tali atti si identificano in: atti dirigenziali in caso di procedimento in forma semplificata di cui all'art. 21; atti con il quale l'Autorità registra che la stazione appaltante ha adottato buone pratiche amministrative meritevoli di segnalazione; atti di raccomandazione ai sensi dell'art. 213, comma 1; atti di raccomandazione vincolante, ai sensi dell'art. 211, comma 2, del codice.
Gli atti di raccomandazione vincolante sono adottati nei soli casi di gravi violazioni. In particolare, le lettere a) – d) riprendono i casi di gravi violazioni previsti dall'art. 121 del Codice del processo amministrativo, al ricorrere dei quali l'annullamento dell'aggiudicazione comporta la dichiarazione di inefficacia del contratto. Le lettere e) – f) fanno riferimento a talune fattispecie di grave violazione di legge, italiana e comunitaria, nella fase di aggiudicazione del contratto. Infine, le lettere da g) a i) rappresentano casi di distorsioni significative nell'applicazione di specifiche tipologie di contratto (artificioso frazionamento, distorta



Autorità Nazionale Anticorruzione

configurazione di fattispecie di partenariato pubblico-privato, improprio ricorso a procedure di somma urgenza). Gli atti di raccomandazione non vincolante riguardano, invece, le illegittimità della procedura di gara diverse da quelle indicate nell'elenco sopra richiamato, nonché irregolarità e violazioni degli atti adottati durante la fase di esecuzione del contratto;

- **Art. 13 (Avvio del procedimento di vigilanza):** le disposizioni concernenti l'avvio del procedimento amministrativo sono state formulate con l'intenzione di prevedere un intervento quanto più possibile puntuale e tempestivo dell'azione dell'Autorità. Si prevede, infatti, che il procedimento debba essere avviato entro 60 gg. dalla ricezione della segnalazione e che nella comunicazione debbano essere specificate - oltre alle informazioni inerenti il responsabile del procedimento e l'ufficio competente - anche l'oggetto del procedimento e le contestazioni delle presunte violazioni. La comunicazione di avvio di istruttoria, tenuto conto della previsione di cui all'art. 211, comma 2, appare di particolare rilevanza in quanto, ove ne ricorrano i presupposti, deve essere il momento in cui si forniscono alle parti quelle informazioni che possano renderle edotte delle questioni oggetto della vigilanza.

Si ricorda, infatti, che l'atto di raccomandazione adottato dall'Autorità, all'esito del procedimento, potrà essere anche vincolante e, pertanto, se già nella fase della comunicazione di avvio del procedimento possono essere forniti elementi, in particolare alla SA, per orientare il proprio comportamento in maniera conforme alla legge, si attuerà pienamente il dettato del legislatore e si otterrà un'azione quanto più efficace in termini di garanzia e rispetto della legalità e superamento delle eventuali violazioni di legge nell'ambito della procedura di gara.

Il comma 3 prevede, infatti, che se ricorrono i presupposti, l'Autorità esplicita nella comunicazione di avvio che il procedimento si potrà concludere con l'adozione di un atto di raccomandazione vincolante. L'Autorità provvederà a comunicare alle parti l'integrazione della comunicazione di avvio del procedimento qualora solo nel corso dell'istruttoria emergano elementi che rendano possibile la conclusione del procedimento con un atto di raccomandazione vincolante (comma 3). La norma prevede, altresì, che l'avvio del procedimento possa essere preceduto da una preliminare richiesta di informazioni alla stazione appaltante (comma 4).

Il comma 5 prevede che la comunicazione di avvio del procedimento preordinato all'adozione della raccomandazione vincolante non può essere effettuata oltre l'effettivo inizio dell'esecuzione del contratto. La norma non stabilisce un limite temporale entro il quale l'Autorità può avviare un procedimento di vigilanza preordinato all'adozione di una raccomandazione vincolante. Tuttavia si è ritenuto che il regolamento fosse la sede più opportuna per stabilire che l'azione dell'Autorità – preordinata a verificare se sussistono vizi di legittimità in uno degli atti della procedura di gara – sia esercitata, nel caso di raccomandazioni a carattere vincolante entro la data di effettivo inizio dell'esecuzione del contratto. L'efficacia dell'azione dipende dal momento di avvio del procedimento e dalla tempestività nella conclusione del procedimento. Si stabilisce, quindi, un termine temporale entro il quale può avviarsi un procedimento volto all'adozione di una raccomandazione vincolante, in aderenza al disposto normativo che circoscrive le illegittimità che possono essere rimosse con tali provvedimenti agli "atti della procedura di gara".

Il dirigente trasmette un report bimestrale al Consiglio con l'elenco di tutti i procedimenti avviati, in maniera da consentire un adeguato controllo dell'organo di vertice dell'Autorità sull'operato degli uffici;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- **Art. 14 (Partecipazione all'istruttoria):** la disposizione prevede che i soggetti che possono partecipare all'istruttoria siano i destinatari della comunicazione di avvio del procedimento e gli altri soggetti portatori di interessi diretti, concreti e attuali correlati all'oggetto del procedimento. È, invece, assente la qualificazione dell'interesse per i soggetti che possono presentare la segnalazione all'Autorità (art. 4, comma 3);
- **Art. 15 (Richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti):** rispetto alla formulazione dell'analoga disposizione del precedente Regolamento (art. 12) sono state introdotte alcune modifiche semplificative in ordine alla produzione della documentazione, che deve avvenire, preferibilmente, su supporto informatico;
- **Art. 16 (Audizioni):** l'ufficio istruttore può convocare in audizione i soggetti ai quali è stata data comunicazione di avvio del procedimento. I soggetti destinatari della comunicazione delle risultanze istruttorie possono richiedere all'ufficio di essere auditi.
Nei casi di atti di raccomandazione vincolante o nei casi di particolare rilevanza, è possibile presentare istanza di audizione innanzi al Consiglio, secondo termini e modalità analoghe a quelle previste nel precedente Regolamento (art. 13);
- **Art. 17 (Ispezioni):** la disposizione disciplina le ispezioni richieste dagli uffici di vigilanza e ritenute funzionali all'attività istruttoria. Una volta espletata l'ispezione, la relazione è rimessa all'ufficio richiedente per i successivi adempimenti.
Da un punto di vista procedurale, la norma stabilisce che il mandato ispettivo è disposto con provvedimento del Presidente e che la modalità di espletamento dell'ispezione è regolata dalle linee guida per lo svolgimento delle ispezioni pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità, in accoglimento del suggerimento espresso dal Consiglio di Stato;
- **Art. 18 (Sospensione dei termini del procedimento):** il presente articolo individua i casi in cui il procedimento istruttorio può essere sospeso, specificando, in accoglimento del suggerimento formulato dal Consiglio di Stato, i termini della sospensione. La norma prevede, altresì, che i termini del procedimento possono essere sospesi una sola volta e che la sospensione non possa essere superiore a 30 giorni, fatta eccezione per le ispezioni il cui termine non può essere superiore a 60 gg.. La norma prevede, inoltre, che l'Autorità possa chiedere pareri anche ad altre amministrazioni o autorità nazionali e estere ma – a garanzia del rispetto dei termini del procedimento – specifica che, qualora il parere non venga trasmesso entro i termini indicati, l'Autorità possa prescindere dallo stesso. La sospensione dei termini del procedimento è comunicata alle parti;
- **Art. 19 (Comunicazione delle risultanze istruttorie):** entro 180 giorni dal termine dalla comunicazione di avvio del procedimento, il responsabile del procedimento predisponde la CRI con la quale l'Autorità indica l'atto di conclusione del procedimento di vigilanza (co. 1); la norma prevede che nei casi di particolare complessità dell'attività istruttoria, il termine di invio della CRI possa essere prorogato (co. 1).
Il Consiglio dell'Autorità approva sempre, prima che sia trasmessa alle parti, la CRI che prevede la successiva adozione di un atto di raccomandazione vincolante (co. 2). Diversamente, la CRI è previamente approvata dal Consiglio nei soli casi di istruttorie di particolare rilevanza o complessità. In accoglimento delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato è stato previsto che nel caso di procedimento preordinato all'adozione di un atto di raccomandazione vincolante la comunicazione sia trasmessa anche al dirigente responsabile della stazione



Autorità Nazionale Anticorruzione

appaltante. Entro un termine, non inferiore a 10 giorni e non superiore a 30 giorni, i destinatari della comunicazione possono formulare le proprie controdeduzioni ovvero manifestare la volontà di conformarsi alle indicazioni in essa contenute. L'ufficio invia al Consiglio con cadenza mensile un report relativo alle CRI non previamente sottoposte all'approvazione dello stesso (co. 5);

- **Art. 20 (Conclusione del procedimento istruttorio):** la disposizione specifica, anche mediante rinvio all'art. 12, gli atti che possono essere adottati a conclusione del procedimento istruttorio. E' specificato che il procedimento può, altresì, concludersi con una nota dirigenziale di presa d'atto della volontà della stazione appaltante di conformarsi agli orientamenti espressi dall'Autorità nella CRI e che può concludere, anche in parte, il procedimento;

- **Art. 21 (Procedimento in forma semplificata):** la *ratio* della norma è quella di consentire all'Autorità di intervenire in maniera tempestiva per l'espletamento delle funzioni di vigilanza. Tenuto conto che la definizione del procedimento in forma semplificata comporta una compressione delle fasi del procedimento amministrativo, le ipotesi si limitano al caso in cui non sussistano dubbi interpretativi e la questione oggetto della segnalazione è di facile risoluzione; ed al caso in cui è possibile applicare al caso di specie una precedente pronuncia dell'Autorità (comma 1).
Il procedimento in forma semplificata, come suggerito dal Consiglio di Stato, è utilizzato anche per l'adozione di atti di raccomandazione vincolante. Il Consiglio dispone in merito alle raccomandazioni aventi carattere vincolante, anche se adottate secondo un procedimento semplificato. Infatti, il comma 3 specifica che gli atti dirigenziali di conclusione del procedimento in forma semplificata con i quali è adottata una raccomandazione vincolante sono sottoposti alla previa autorizzazione del Consiglio. La norma dispone, altresì, che gli atti dirigenziali di cui al comma 3, prima della definitiva adozione, sono comunicati alla stazione appaltante e al suo dirigente responsabile, fissando un termine, non superiore a 10 giorni, per la presentazione di controdeduzioni. Anche nel procedimento in forma semplificata si è ritenuto, dunque, di garantire – in accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato – un contraddittorio seppur minimo;

- **Art. 22 (Comunicazione dell'atto di raccomandazione vincolante e verifica sulla sua esecuzione):** l'articolo disciplina la comunicazione della raccomandazione vincolante, che – tenuto conto dei provvedimenti sanzionatori che l'Autorità potrebbe adottare in caso mancata esecuzione da parte della stazione appaltante – rappresenta una fase particolarmente pervasiva del procedimento. In questa prospettiva, sono stati disciplinati gli atti successivi all'adozione dell'atto di raccomandazione vincolante con cui l'Autorità invita la stazione appaltante ad agire in autotutela per annullare gli atti della procedura di gara affetti da vizi di legittimità e per rimuoverne gli eventuali effetti. Al fine di rendere edotta l'Autorità degli atti adottati, la stazione appaltante è tenuta a comunicarli entro il termine massimo di 15 giorni (comma 3). Nel caso la stazione appaltante non si adegui alla raccomandazione vincolante dell'Autorità, la norma prevede la trasmissione degli atti, accompagnata da una apposita relazione istruttoria del dirigente, al competente ufficio dell'Autorità per l'avvio del procedimento sanzionatorio (comma 5). Il procedimento sanzionatorio è avviato anche nei casi di mancato riscontro alle richieste di informazione ai sensi dell'art. 213, comma 13 del Codice;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- **Art. 23 (Comunicazione dell'atto di raccomandazione e verifica della sua attuazione):** la disposizione disciplina la possibilità per l'Autorità di adottare un atto di raccomandazione con il quale invitare la stazione appaltante a rimuovere le illegittimità/irregolarità degli atti della procedura di gara ovvero quelle relative alla fase di esecuzione del contratto.
Rimane fermo l'obbligo per la stazione appaltante di comunicare le proprie determinazioni e gli eventuali provvedimenti adottati, in relazione a quanto segnalato dall'Autorità. E' previsto l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 213, comma 13, del Codice in caso di mancato riscontro al provvedimento dell'Autorità;
- **Art. 24 (Attività di vigilanza sui casi di somma urgenza e di protezione civile):** la disposizione elenca gli atti che le stazioni appaltanti, nei termini indicati, sono tenute a trasmettere all'Autorità, ai sensi dell'art. 163, del Codice, per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sulla correttezza dell'applicazione della disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile.
Qualora in sede di vigilanza emergano delle irregolarità l'Autorità procede all'avvio di una specifica attività di vigilanza, da cui esula il rilascio di pareri preventivi sulla sussistenza o meno dei requisiti per l'applicazione della stessa disciplina derogatoria.
La disposizione, inoltre, prevede che il parere di congruità del prezzo nei casi di cui all'art. 163 comma 9 è emesso dal competente ufficio dell'Autorità;
- **Art. 25 (Comunicazioni):** la disposizione stabilisce che, di norma, le comunicazioni sono effettuate tramite posta elettronica certificata;
- **Art. 26 (Disposizioni transitorie):** la norma prevede che il Regolamento si applica anche alle segnalazioni già pervenute all'Autorità, per le quali non sia stato ancora avviato il procedimento alla data di entrata in vigore dello stesso. Specifica, altresì, che, nel caso di raccomandazione vincolante, il Regolamento, ai sensi dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si applica alle fattispecie inerenti atti di gara successivi all'entrata in vigore del nuovo Codice;
- **Art. 27 (Entrata in vigore e abrogazioni):** la disposizione stabilisce che il Regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. È stabilito, altresì, che fino alla entrata in vigore del Regolamento di vigilanza collaborativa, si applicano le disposizioni di cui all'art. 4 del "Regolamento in materia di vigilanza e accertamenti ispettivi".

15 febbraio 2017