



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

Arch. Alessandro Pierdominici
Dirigente UVSF e ad interim UVLA

Roma, 10 settembre 2024





L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI SERVIZI E FORNITURE

INDICE

- 1) Il potere di vigilanza sui Contratti Pubblici
- 2) Oggetto dell'attività di vigilanza dell'ANAC
- 3) Le competenze degli Uffici di vigilanza contratti in relazione ai settori dei servizi e delle forniture ed il mercato di riferimento
- 4) Il Regolamento di Vigilanza Contratti ed il Procedimento di vigilanza
- 5) Modalità differenti nell'effettuazione dell'attività di vigilanza: la vigilanza d'ufficio e la vigilanza su segnalazione
- 6) L'impiego della piattaforma di B.I. dell'ANAC e le prospettive future dell'attività di vigilanza



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Il potere di vigilanza sui Contratti e cenni al relativo quadro sanzionatorio

I

Il potere di vigilanza sui contratti pubblici previsto dalla direttiva comunitaria 24/2014 (appalti settori ordinari) al relativo art. 83 è ben declinato oggi dall'articolo 222 (Autorità Nazionale Anticorruzione) Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (ex art. 213 del Dlgs 50/2016) che così prevede al **comma 3** :

“nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti, l'ANAC:

a) vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza, nonché sui contratti esclusi all'ambito di applicazione del codice.”

Per quanto riguarda la vigilanza, il **comma 3** prosegue prevedendo che:

“nell'ambito dell'attività di vigilanza nei settori di cui ... alla lettera b) (ma anche f, l e m) ... cioè sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici ... può irrogare per le violazioni accertate, nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e secondo il proprio regolamento, sanzioni amministrative pecuniarie entro il limite minimo di euro 500 e il limite massimo di euro 5.000. La sottoposizione a sanzioni pecuniarie e l'eventuale recidiva sono valutate ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti ...”



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Il potere di vigilanza sui Contratti e cenni al relativo quadro sanzionatorio

II

Fonti regolamentari secondarie:

Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con delibera n. 270 del 20 giugno 2023 che si applica ai procedimenti di vigilanza relativi a procedure di gara disciplinate dal d.lgs. 36/2023.

Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità approvato con delibera n. 271 del 20 giugno 2023 che si applica con riguardo alle condotte concernenti le procedure di gara disciplinate dal d.lgs. 36/2023 rilevanti ai fini dell'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità.

Il Regolamento infatti (artt. 2 e 6) disciplina il procedimento per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie anche nei casi di violazioni accertate nell'ambito dell'attività di vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici ex art. 222, comma 3, lettere a) e b) del nuovo Codice.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Oggetto dell'attività di vigilanza dell'ANAC

La vigilanza dell'Autorità ha ad oggetto l'intera vita dell'appalto pubblico di lavori, servizi e forniture e spazia, di fatto, dalla fase della **programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi** (ora articoli 37 – 40 del Dlgs 36/2023) a quella della **progettazione** (ora articoli 41 – 47 del Dlgs 36/2023) e a quella della **scelta del contraente** (ora articoli 70-76 del Dlgs 36/2023), nonché alla **fase realizzativa**, cosiddetta fase di esecuzione dell'appalto (ora articoli 113 – 126 del Dlgs 36/2023), ed alla relativa **collaudazione** dello stesso (ora art. 116 del Dlgs 36/2023).

Tale attività di vigilanza, si esplica al fine *“di assicurare legalità, concorrenza ed evitare fenomeni corruttivi o uno sperpero di denaro pubblico con i conseguenti relativi danni all'erario”*, secondo le indicazioni e nel rispetto dell'articolo 222 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

In concreto, l'attività di vigilanza espletata dagli uffici si sostanzia nella maggioranza dei casi nel verificare se le procedure di scelta del contraente poste in essere dall'Amministrazione procedente e l'attività di direzione e controllo espletate dal RUP e dal DEC sulla regolare esecuzione dell'appalto siano conformi alle norme del Codice dei contratti pubblici e rispettose del precetto di dettaglio fornito dagli allegati I.2 e II.14 al Codice, nonché alla lex specialis di riferimento.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Le competenze degli Uffici di vigilanza contratti in relazione ai settori dei servizi e delle forniture ed il mercato di riferimento

I

In particolare, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture (UVSF) nel rispetto del «Regolamento concernente l'organizzazione e funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione», assicura la vigilanza sui contratti di forniture e servizi, nei settori ordinari e speciali e della difesa; sugli affidamenti di somma urgenza e sulle varianti inerenti agli appalti di servizi e forniture, assicurando anche lo svolgimento delle necessarie ispezioni sugli ambiti di propria competenza.

Tale competenza sui servizi e le forniture non è tuttavia esclusiva, dovendosi rilevare che, nel rispetto delle rispettive declaratorie di competenza:

- la vigilanza sui servizi di progettazione (servizi di architettura e ingegneria) è svolta dall'**Ufficio Vigilanza Lavori (UVLA)**;
- la vigilanza sui contratti affidati dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori è di competenza dell'**Ufficio Vigilanza collaborativa, vigilanze speciali e centrali di committenza (UVS)**;
- la vigilanza sull'affidamento delle concessioni di servizi, sugli affidamenti di appalti di servizi nell'ambito dei servizi pubblici locali, delle società partecipate ed *in house* è di competenza dell'**Ufficio Vigilanza concessioni e PPP (UVCP)**.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Le competenze degli Uffici di vigilanza contratti in relazione ai settori dei servizi e delle forniture ed il mercato di riferimento

II

Un cenno al segmento di mercato vigilato che, **per le forniture**, ha fatto rilevare per l'anno 2023 l'importo complessivo di **97,7 miliardi** di euro e, **per i servizi**, l'importo complessivo di **86,0 miliardi** di euro, risultando gli **appalti di lavori** per la stessa annualità facenti rilevare l'importo complessivo di **99,5 miliardi** di euro (Fonte: **ANAC – Relazione al Parlamento 2024**).

A fronte di ciò e tenuto conto dell'ambito di competenze appena descritto si rileva ulteriormente che risultano pervenuti all'Ufficio UVSF nell'anno 2023 oltre **3500** protocolli che hanno determinato l'apertura di oltre **600** trattazioni istruttorie.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Il Regolamento di Vigilanza Contratti ed il Procedimento di vigilanza

I

L'azione di vigilanza sui contratti pubblici è espletata dagli uffici

- nel rispetto della “**Direttiva programmatica annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza**” corredata dal relativo piano ispettivo (atti entrambi approvati dal Consiglio entro il 31 gennaio di ogni anno)
- secondo i precetti di dettaglio di cui al **Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (Delibera n. 270 del 20 giugno 2023)**.

Il procedimento di vigilanza si snoda, quindi, alla luce delle previsioni del Regolamento, tanto che si agisca su segnalazione dei soggetti istituzionali o di soggetti terzi, che d'ufficio (cfr. art 4 del Regolamento), in diverse successive fasi:

- **fase preistruttoria** (eventuale) con richiesta di documenti e informazioni utili alla Stazione appaltante;
- **fase istruttoria** avviata tramite comunicazione formale di avvio del procedimento di vigilanza alla Stazione appaltante ed ai controinteressati (cfr. art. 12 del Regolamento);
- **fase di contraddittorio** con acquisizione delle controdeduzioni della Stazione appaltante e dei controinteressati (in questa fase è anche possibile effettuare delle audizioni);
- **eventuale comunicazione di risultanze istruttorie (CRI) in casi di particolare gravità o di particolare rilevanza** o nel caso in cui nel corso dell'attività di vigilanza siano emersi fatti nuovi, ulteriori e diversi da quelli indicati nella fase di avvio;
- **conclusione del procedimento** di regola con delibera del Consiglio.





Il Regolamento di Vigilanza Contratti ed il Procedimento di vigilanza

II

Il procedimento può concludersi anche con **nota a firma del dirigente di presa d'atto della volontà manifestata dalla stazione appaltante di rimuovere le illegittimità e irregolarità indicate** nella comunicazione di avvio del procedimento ovvero di adottare atti volti a prevenire il futuro ripetersi di tali illegittimità e irregolarità.

Talvolta il procedimento viene concluso direttamente in fase preistruttoria attraverso una nota di **conclusione in forma semplificata** (art. 21 del vecchio Regolamento di vigilanza/art. 20 del nuovo Regolamento) quando non sussistono dubbi interpretativi o quando è possibile applicare al caso di specie una precedente pronuncia dell'Autorità. Di norma questo tipo di conclusione in forma semplificata avviene con nota a firma del dirigente.

La conclusione è invece adottata sotto forma di **atto a firma del Presidente**, previa autorizzazione del Consiglio, nei casi di particolare rilevanza o tenuto conto della peculiarità della fattispecie, nonché in tutti i casi in cui si ritiene opportuna la pubblicazione del pronunciamento sul sito istituzionale dell'Autorità anche in considerazione della relativa valenza generale.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Modalità differenti nell'effettuazione dell'attività di vigilanza: la vigilanza d'ufficio e la vigilanza su segnalazione

I

L'attività di vigilanza relativa ai contratti **può essere attivata d'Ufficio oppure su segnalazione dei soggetti istituzionali previsti e/o di soggetti terzi**, come indicato all'art. 4 del vigente Regolamento.

Le segnalazioni dei soggetti terzi, come noto, sono trasmesse tramite l'apposito modulo presente nel sito istituzionale dell'Autorità e, previa verifica di procedibilità operata dal Dirigente e dal funzionario preposto, sono poi assegnate ai distinti funzionari dell'ufficio per il relativo esame e la trattazione nei termini regolamentari.

L'attività di vigilanza d'ufficio viene avviata invece, di norma, sulla base delle indicazioni del Consiglio che rifluiscono nell'ambito della **Direttiva programmatica annuale** che individua le tematiche/profili prioritarie/i di interesse ed i margini di azione di cui gli uffici devono tener conto nello svolgimento dell'attività di vigilanza medesima.

La **Direttiva programmatica** riporta in allegato anche il Piano annuale delle ispezioni, distinte in ispezioni delegate e non delegate. Le ispezioni vengono quindi effettuate:

- o direttamente dai Dirigenti/funzionari dell'Ufficio;
- o tramite il **Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica** o tramite la **Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Anticorruzione**.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



Modalità differenti nell'effettuazione dell'attività di vigilanza: la vigilanza d'ufficio e la vigilanza su segnalazione

II

L'attività di vigilanza d'ufficio può essere avviata anche dall'Ufficio stesso, traendo spunto, ad esempio, da articoli di stampa, oppure da segnalazioni, rispetto alle quali si valuta l'opportunità di eseguire specifici approfondimenti e/o accertamenti anche su altri e/o diversi aspetti rispetto a quelli segnalati, ovvero - ed è questa la modalità di attivazione maggiormente utilizzata - ricorrendo all'utilizzo della BDNCP ed all'analisi dei dati e delle informazioni sulle S.A e sugli appalti in essa contenuti.

In tal senso, nell'ultimo periodo, in esito alle valutazioni condotte con riguardo agli elementi informativi assunti con l'utilizzo della piattaforma di B.I., opportunamente integrati con quelli assunti a mezzo di altre fonti (in particolare, con la consultazione della sezione Amministrazione Trasparente dei siti delle Amministrazioni soggette ad accertamenti), sono state fatte partire alcune importanti attività istruttorie di iniziativa, estese ai seguenti ambiti di indagine: accertamenti sull'attività negoziale delle società in house, accertamenti sulla fase esecutiva degli appalti pubblici di forniture e servizi nel settore della **ristorazione** ed accertamenti sulla fase esecutiva degli appalti pubblici nel settore della **guardiania** e della **vigilanza armata**, nonché dei servizi di **pulizia**.



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



L'impiego della Piattaforma di B.I. e le prospettive future dell'attività di vigilanza

I

La vigilanza d'Ufficio può essere avviata assumendo elementi a mezzo della consultazione della BDNCP con l'impiego della **Piattaforma di Business Intelligence** ad oggi implementata ed in via di ulteriore sviluppo.

La Piattaforma di B.I. consente, ai fini di vigilanza, l'impiego di diverse applicazioni che permettono di svolgere attività di indagine ed assumere informazioni in merito ai dati trasmessi dalle stesse Stazioni Appaltanti.

The screenshot displays the Qlik Sense Enterprise interface. The browser address bar shows the URL: bi.anticorruzione.it/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd?qlikTicket=UVOZ3LQ1vZkWT_30. The dashboard is titled "Sense® Enterprise" and is accessed by user "Pierdominici Alessandro". The left sidebar contains navigation options: "Personale", "Lavoro", "Pubblicate", "Flussi", "Per tutti" (selected), and "Vigilanza". The main content area, labeled "Per tutti", features a grid of ten data visualization widgets:

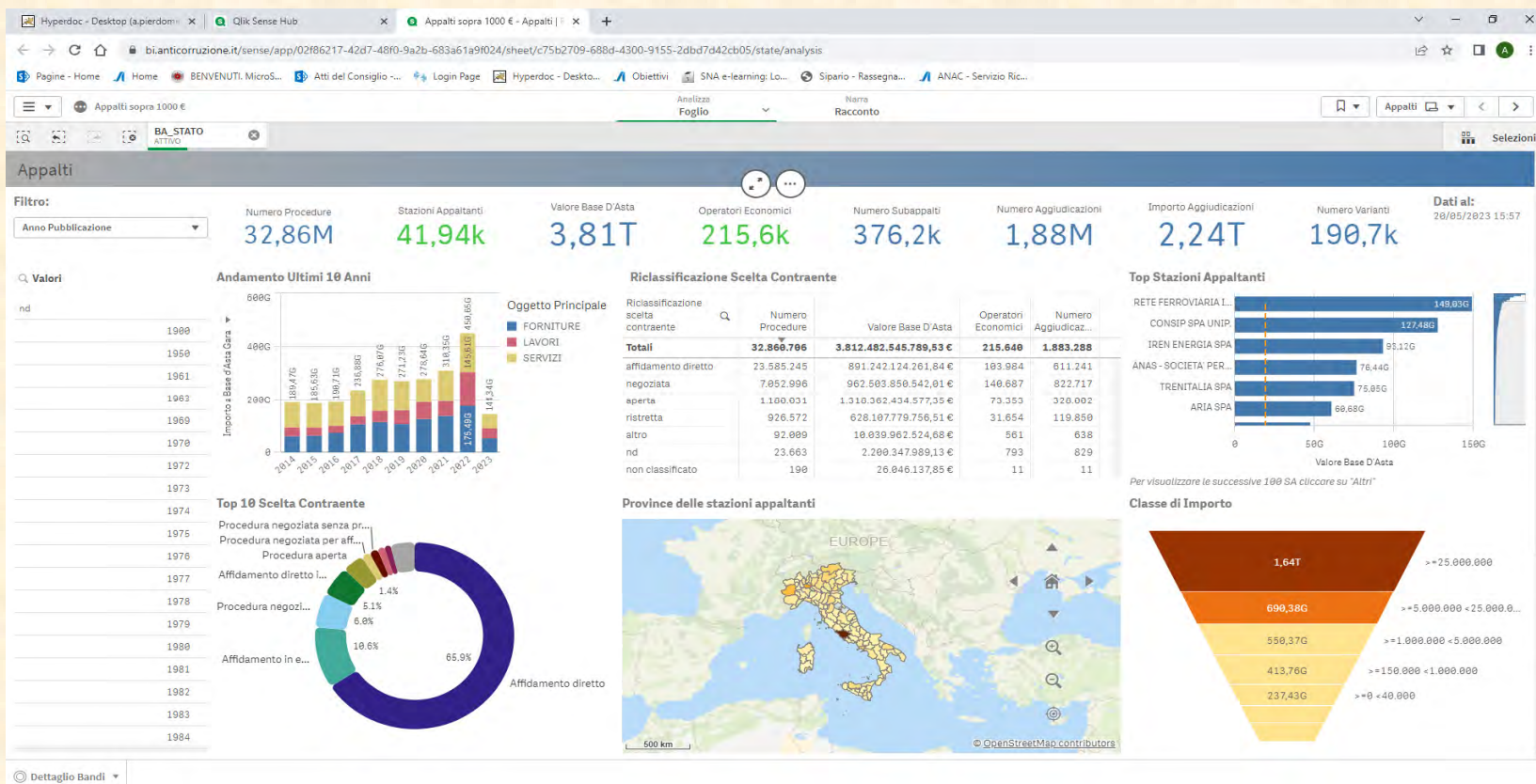
- Analisi varianti (beta)
- Annotazioni sul Casellario
- Appalti sopra 1000 €
- Appalti sotto 1000 €
- AUSA
- Indicatori Complessi
- Indicatori PNRR
- Monitoraggio adempimenti
- Monitoraggio opere incomplete
- Qualificazione Imprese
- Qualificazione SA v1.1



L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

L'impiego della Piattaforma di B.I. e le prospettive future dell'attività di vigilanza II

L'applicazione "Appalti" consente libere elaborazioni mirate alle esigenze della struttura di vigilanza dell'ANAC con la possibilità di utilizzare criteri filtro "a cascata" impostando, di fatto, la query desiderata con riferimento all'ambito di mercato che si vuole considerare per gli approfondimenti.



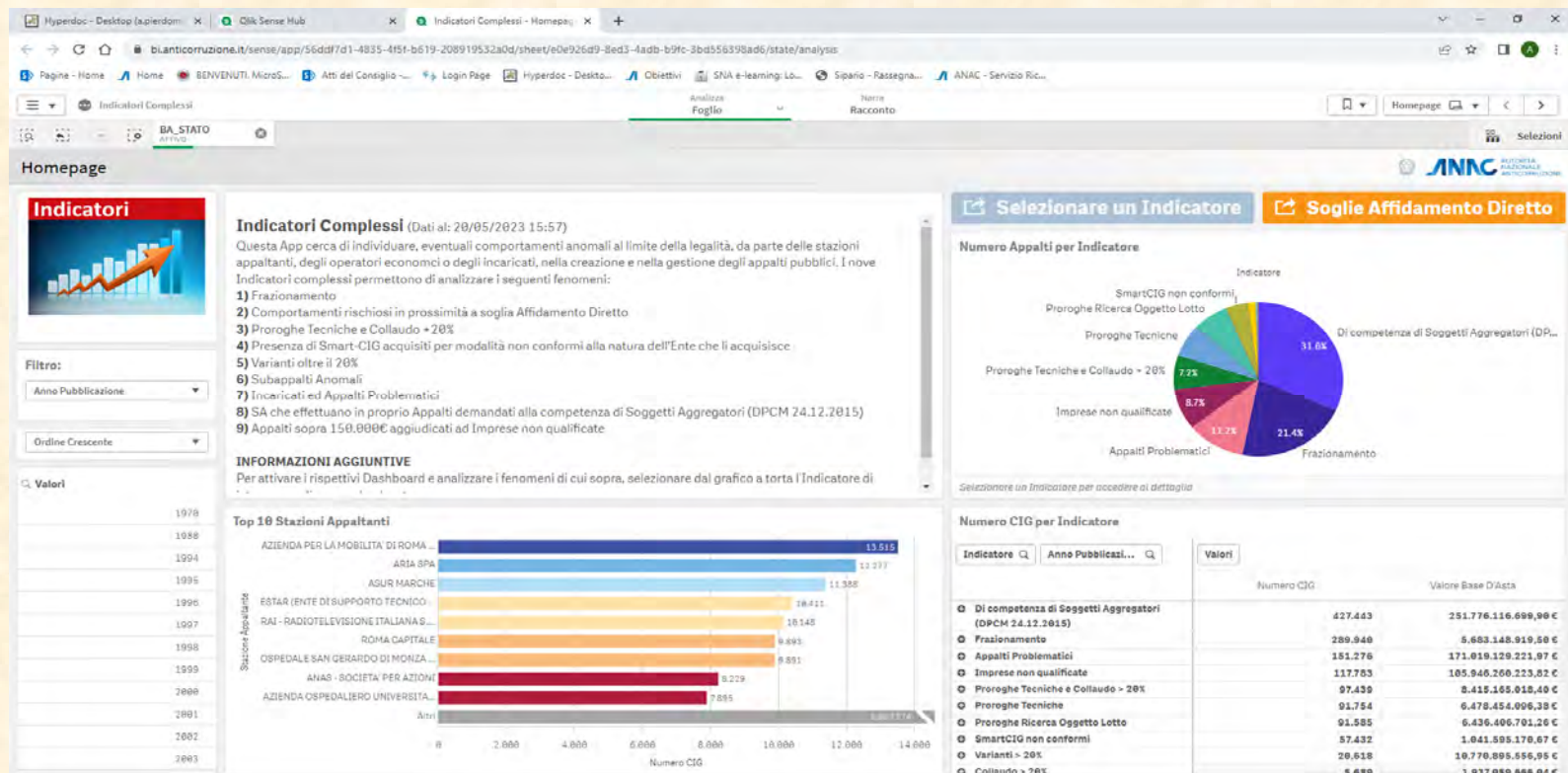
L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI



L'impiego della Piattaforma di B.I. e le prospettive future dell'attività di vigilanza

III

L'applicazione "Indicatori complessi" offre la possibilità di accedere ad un cruscotto di cosiddetti indicatori complessi, di fatto elaborazioni preimpostate, già specializzate nella ricerca di possibili elementi di anomalia/irregolarità che possono essere, tuttavia, ulteriormente customizzate con l'inserimento, anche in questo caso, di opportuni filtri di interesse dell'utente.





Conclusioni

Conclusivamente, in prospettiva futura le previsioni normative afferenti alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti ed alla BDNCP, insieme a quelle riferite agli obblighi informativi delle S.A. complete del relativo apparato sanzionatorio, porteranno al più adeguato popolamento della Base Dati ANAC; ciò, in presenza di una piattaforma di B.I. adeguatamente sviluppata consentirà l'efficiente monitoraggio del mercato di riferimento, permettendo l'esplicazione di una moderna e performante attività di vigilanza con la possibilità di svolgere azioni di stimolo e concreto supporto nei confronti di S.A. ed imprese nel pieno rispetto degli obiettivi istituzionalmente previsti in capo all'Autorità.

