



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



SNA *Presidenza del Consiglio dei Ministri*
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

LE FUNZIONI DI REGOLAZIONE DEL SISTEMA ED IL RUOLO DI ANAC

Diploma di esperto in appalti pubblici - ed. II

Alex Di Staso - Funzionario ANAC

1° dicembre 2022



LA VIGILANZA COLLABORATIVA

**VIGILANZA
COLLABORATIVA**

VIGILANZA COLLABORATIVA - un po' di storia...

La vigilanza Collaborativa è stata **introdotta nel 2014** (art. 30 Decreto Legge 90/2014 convertito in legge 114/2014): sono stati assegnati al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione **funzioni di supervisione e garanzia della correttezza e trasparenza degli appalti**, collegati alla realizzazione di **EXPO 2015**.

«1. *Al Presidente dell'ANAC sono attribuiti compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento EXPO Milano 2015. A tal fine si avvale di una apposita **Unità operativa speciale** composta da personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo anche proveniente dal corpo della Guardia di Finanza. Per le finalità di cui al presente comma l'Unità operativa speciale opera fino alla completa esecuzione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015 e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.*

2. *Per le finalità di cui al comma 1, il Presidente dell'ANAC, avvalendosi della predetta Unità, in aggiunta ai compiti attribuiti all'ANAC in conseguenza della soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici:*

- a) *verifica, in via preventiva, la legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015, con particolare riguardo al rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza della legge 6 novembre 2012 n. 190, nonché, per la parte di competenza, il corretto adempimento, da parte della Società Expo 2015 p.a. e delle altre stazioni appaltanti, degli accordi in materia di legalità sottoscritti con la Prefettura di Milano;*
- b) *dispone dei poteri ispettivi e di accesso alle banche dati già attribuiti alla soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al comma 9, dell'art. 6 del d.lgs. 163/2006, ivi compresi poteri di accesso alla banca dati di cui all'articolo 97, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».*



UNA ATTIVITA' CHE VIENE CONFERMATA....

Sulla base di questa virtuosa esperienza il primo Regolamento ANAC di Vigilanza ordinaria (9.12.2014) ha introdotto in termini generali l'istituto della Vigilanza Collaborativa (art. 4) applicabile ai **contratti pubblici di maggiore rilievo**, su **richiesta della stazione appaltante**, al fine di garantire il corretto funzionamento della procedura di affidamento (e dell'esecuzione del contratto) e di prevenire infiltrazioni criminali

UVS

*Ufficio vigilanza collaborativa e
vigilanze speciali*

UOS

Unità operativa speciale

I **motivi** del ricorso all'UOS:

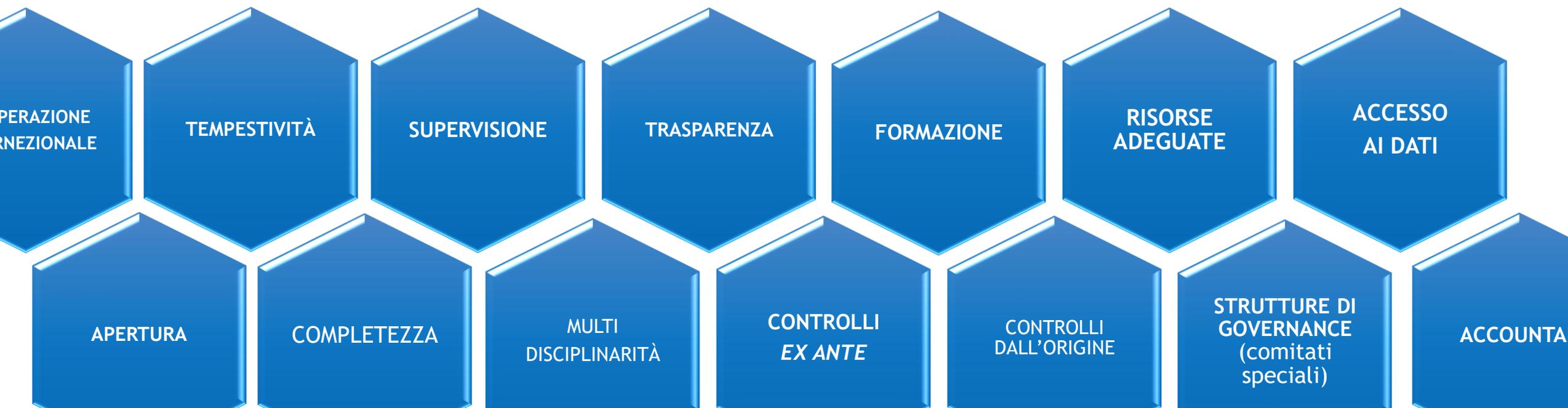
- ingenti risorse pubbliche bersaglio di corruzione e criminalità organizzata;
- le procedure di affidamento in deroga;
- il ridottissimo fattore tempo.

ES. EXPO 2015; il Giubileo straordinario della Misericordia; Recupero area industriale Bagnoli-Coroglio; Universiade Napoli 2019.



HIGH LEVEL PRINCIPLES

Dall'esperienza della vigilanza collaborativa svolta in via sperimentale in occasione dell'EXPO 2015, viene stipulato un «**Protocollo di intesa ANAC/OCSE pubblicato il 12.10.2015**» che contiene un elenco di buone pratiche adottate in occasione di Expo Milano 2015 e spendibili in altri grandi eventi, anche sportivi, politici e culturali, ovvero nell'implementazione di rilevanti progetti infrastrutturali.





IL FONDAMENTO NORMATIVO DELLA VIGILANZA COLLABORATIVA

1) L'Art. 213, comma 3, lett. h), del d.lgs. n. 50/2016 prevede che:

«L'Autorità, per affidamenti di particolare interesse, svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara»

2) Il regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici del 28 giugno 2017 (pubblicato sulla G.U. n. 178 del 1° agosto 2017) come modificato con delibera ANAC n. 160 del 30 marzo 2022 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 15 aprile 2022)

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 2

L'ambito di applicazione della Vigilanza collaborativa concerne

Dal punto di vista oggettivo

- appalti
- concessioni

Dal punto di vista soggettivo

- Amministrazioni aggiudicatrici
- Enti aggiudicatori
- Centrali di committenza

Dal punto di vista temporale

- procedure di gara **NON** devono essere ancora state bandite
- devono essere incluse nei programmi di acquisizione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 21 del codice

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 3

L'Articolo 3 del Reg. VC è dedicato alla definizione delle **finalità** perseguite con il presente Regolamento.



IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 3

Oltre alle finalità espressamente indicate all'art. 3 del Reg. VC si registrano altre *ricadute positive*:

Una riduzione del contenzioso per i procedimenti oggetto dell'attività di vigilanza collaborativa

Un elevatissimo tasso di vittoria nei giudizi promossi avverso atti vigilati in via preventiva dall'ANAC

Inoltre ha una valenza «*educativa*», in quanto consente alla stazione appaltante che abbia già beneficiato dell'attività di vigilanza collaborativa, per trarre suggerimenti e consigli da porre in atto in ulteriori procedure di gara.

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 4

L'Articolo 4 del Reg. VC è dedicato alla definizione dei **presupposti per l'attivazione di una vigilanza collaborativa**.

Riprendendo l'art. 213, co. 3, lett. h) del d.lgs. 50/2016, l'articolo specifica cosa debba intendersi per contratti di **particolare interesse** in presenza dei quali è possibile avviare una vigilanza collaborativa

a) gli affidamenti disposti nell'ambito di programmi straordinari di interventi in occasione di **grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico** (Giubileo della Misericordia, il G20)

b) gli affidamenti disposti a seguito di calamità naturali (la ricostruzione post sisma 2016)

c) gli interventi di realizzazione di **grandi infrastrutture strategiche** (es. ospedali)

Sono contratti di **particolare interesse**

d) gli affidamenti di **lavori di importo superiore a 100.000.000 di euro** o di **servizi e forniture di importo superiore a 15.000.000 di euro (novità)**

e) gli affidamenti di **lavori di importo superiore a 50.000.000 di euro** o di **servizi e forniture di importo superiore a 5.000.000 di euro** rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari (es. contratti CIS)

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 4

L'Articolo 4, co. 2 del Reg. VC prevede una **previsione di chiusura**

Anche al di fuori delle ipotesi previste in precedenza, è possibile dare corso ad una vigilanza collaborativa

in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo
(es. in settori particolarmente delicati, come quello dei rifiuti)

Ipotesi sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali
(es. stazioni appaltanti con dirigenti indagati)



IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 5

In alcune circostanze, tuttavia, l'attività di vigilanza non è richiesta dalla stazione appaltante ma *imposta dalla legislatore*.

Es. art. 6, co.2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 35 convertito dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, rubricato «*Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria*».

Per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016, il Commissario ad acta stipula un protocollo d'intesa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lettera h) del medesimo decreto legislativo a cui si adeguano gli enti del Servizio sanitario della Regione. Fino alla stipula di tale protocollo d'intesa restano in vigore le norme e le procedure vigenti.



IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 5

l'art. 5, co. 3 e 4 del Reg. VC prevede che:

«3. Le richieste di vigilanza collaborativa *sono sottoposte al Consiglio che, valutata la sussistenza dei presupposti ai sensi del presente Regolamento, ne dispone l'accoglimento*».

«4. Il *rigetto della richiesta di attivazione di vigilanza collaborativa non esclude ogni altro tipo di intervento dell'Autorità nell'ambito dei poteri alla stessa attribuiti ai sensi dell'art. 213, comma 3, del codice*»



IL PROTOCOLLO DI VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ITER PER LA STIPULA - L'INVIO ALLA STAZIONE APPALTANTE



LOGO SOGGETTO RICHIEDENTE

PROTOCOLLO DI AZIONE

VIGILANZA COLLABORATIVA CON IL [SOGGETTO RICHIEDENTE]

PREMESSO CHE:

- L'art. 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (Codice) definisce le funzioni della Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- L'art. 213 comma 3 lettera a) del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 dispone che vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure nonché sui contratti esclusi dall'ambito di applicazione del Codice;
- L'art. 213. comma 3 lettera h) del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 dispo

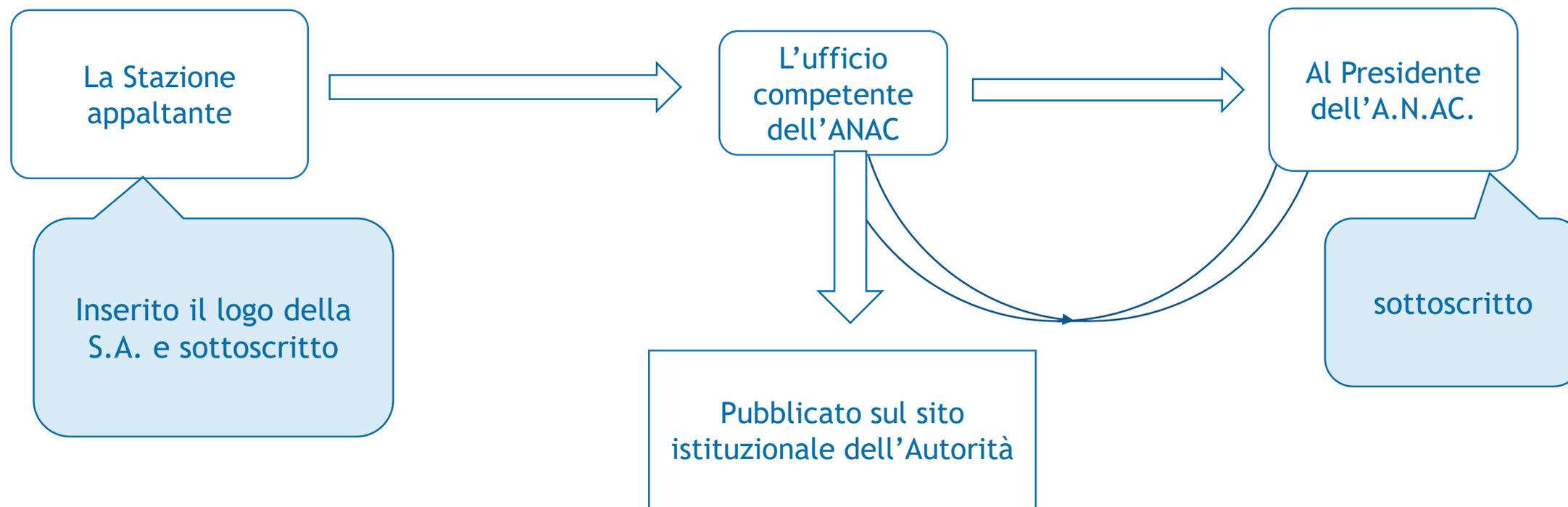
di vigilanza, segnalazione e sanzionatori istituzionalmente attribuiti all'ANAC.

Roma,

Il Presidente dell'Autorità
Nazionale Anticorruzione
Avv. Giuseppe Busia

Il [SOGGETTO RICHIEDENTE]

IL PROTOCOLLO DI VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ITER PER LA STIPULA - LA SOTTOSCRIZIONE





IL PROTOCOLLO DI VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ITER PER LA STIPULA - LA PUBBLICAZIONE

The screenshot shows the ANAC website interface. At the top left is the ANAC logo and name. To the right is a search bar with the text 'Cerca' and 'Motore di ricerca Atti e Massime'. Below the search bar is a navigation menu with tabs: 'Autorità', 'Servizi', 'Provvedimenti e normativa', 'Attività e documentazione', 'Comunicazione', and 'Amministrazione Trasparente'. The 'Attività e documentazione' tab is selected. Below the menu, there is a breadcrumb trail: 'Home > Attività e documentazione >'. The main content area is titled 'Protocolli d'Intesa 2021'. On the left, there is a vertical menu with various categories, including 'Protocolli d'intesa' which is highlighted. The main content area lists several protocols with their dates and titles, each followed by a PDF icon. The protocols listed are:

- 18/05/2021 - [Protocollo di intesa Anac - Arma dei Carabinieri](#) - pdf
- 19/04/2021 - [Protocollo di intesa Anac - Fondazione Openpolis](#) - pdf
- 30/03/2021 - [Protocollo di vigilanza collaborativa con Azienda Ospedaliera Padova](#) - pdf
- 12/03/2021 - [Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Comune di Napoli](#) - pdf
- 05/03/2021 - [Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con INPS](#) - pdf
- 18/02/2021 - [Protocollo Di Intesa tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e La Commissione per l'Anticorruzione e la confisca di proventi illeciti della Repubblica di Bulgaria](#)
[Versione IT](#) - [Versione BG](#) - [Versione EN](#)
- 02/02/2021 - [Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma 2016 - Anac, Commissario del Governo, Presidenti Regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria](#) - pdf
- 26/01/2021 - [Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Consorzio Iricav Due](#) - pdf (117 Kb)
- 15/01/2021 - [Protocollo di intesa con la Prefettura di Catania per la Vigilanza Preventiva e la Legalità negli affidamenti per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti](#) - pdf

Con la pubblicazione il protocollo diviene efficace
(come chiarito dal nuovo art. 6, c. 4 Regolamento)

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 7

L'Articolo 7 del Reg. VC individua l'elenco dei **documenti oggetto di vigilanza collaborativa**, che si possono classificare tra

1) Documenti prodromici all'indizione della gara

- determina a contrarre o provvedimento equivalente;
- bando di gara o lettera di invito o inviti a presentare offerta nel caso di procedura negoziata;
- disciplinare di gara;
- capitolato;
- schema di contratto-convenzione

I documenti devono essere forniti in una versione **definitiva**, «pronti per la pubblicazione» (non ancora pubblicati), ed **integrale**



IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 7

L'Articolo 7 del Reg. VC individua l'elenco dei **documenti oggetto di vigilanza collaborativa**, che si possono classificare tra

2) Documenti relativi alla fase di gara

- provvedimento di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice;
- elenco dei partecipanti alla gara, dei subappaltatori, degli ausiliari;
- verbali di gara e del subprocedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse;
- provvedimenti di esclusione

l'ANAC coinvolge la Guardia di Finanza per controllare la veridicità delle dichiarazioni rese dai concorrenti e l'assenza di conflitti di interesse con i componenti della commissione di gara e del RUP

I provvedimenti sottoposti a vigilanza collaborativa devono essere definitivi e sottoscritti, inviati prima della loro formale adozione

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 7

L'Articolo 7 del Reg. VC individua l'elenco dei **documenti oggetto di vigilanza collaborativa**, che si possono classificare tra

3) Documenti relativi alla fase di aggiudicazione

- provvedimenti di aggiudicazione: proposta di aggiudicazione e aggiudicazione;
- ogni altro atto, determinazione o documento predisposto dalla stazione appaltante nell'ambito della fase di aggiudicazione.

I provvedimenti sottoposti a vigilanza collaborativa devono essere definitivi e sottoscritti, inviati prima della loro formale adozione

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 7

L'Articolo 7 del Reg. VC individua l'elenco dei **documenti oggetto di vigilanza collaborativa**, che si possono classificare tra

4) Documenti relativi al contratto

- contratto o convenzione stipulata

Il contratto o la convenzione devono essere inviati all'ANAC *già sottoscritti*

Di norma, la vigilanza collaborativa termina con l'invio del contratto stipulato (art. 8, c.10, Reg.)

5) Art. 7, co 2 Reg. VC CLAUSOLA DI CHIUSURA

- ulteriore documentazione ritenuta utile o necessaria ai fini del corretto svolgimento dell'attività collaborativa

rientra in questa ipotesi il modello di dichiarazione predisposto dall'ANAC per raccogliere le dichiarazioni puntuali a firma delle persone fisiche riconducibili dell'aggiudicatario rilevanti ai fini della *Clausola risolutiva espressa*



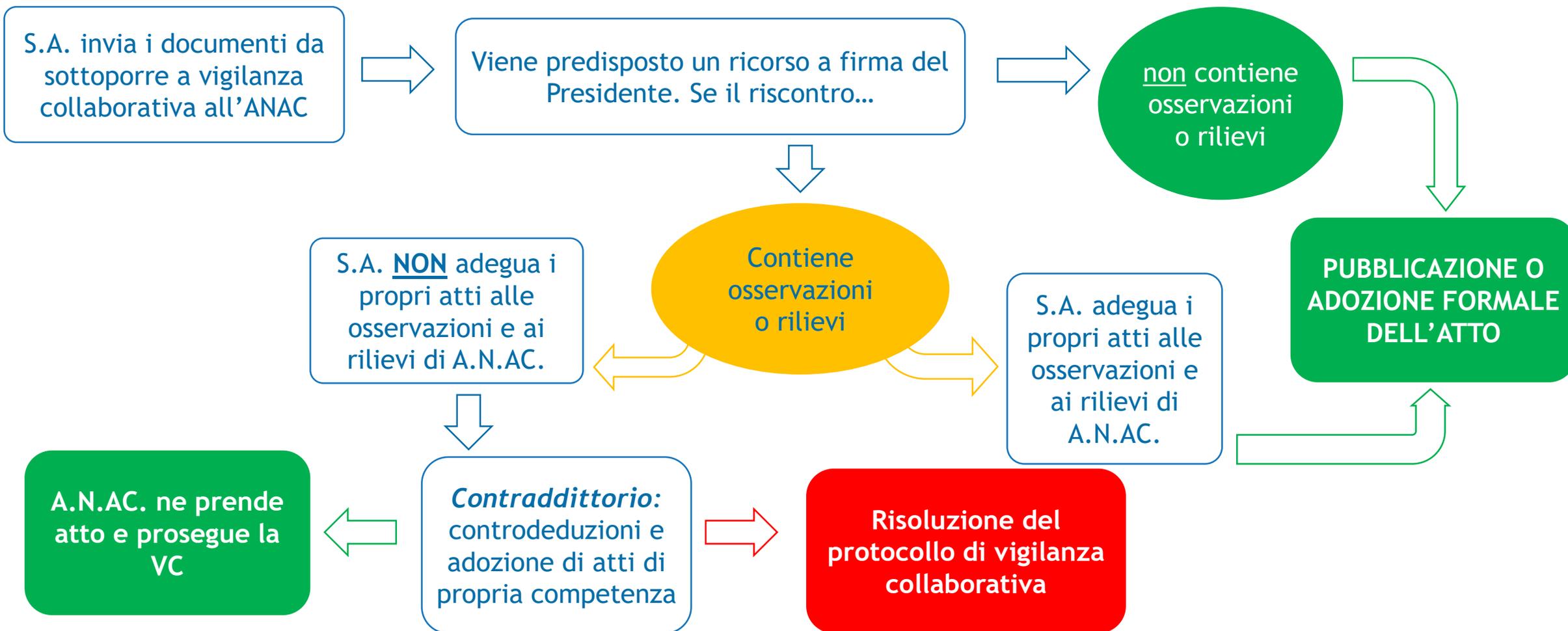
IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 7

L'Articolo 7 del Reg. VC individua l'elenco dei **documenti oggetto di vigilanza collaborativa**, che si possono classificare tra

6) Atti e
provvedimenti
adottati in fase di
esecuzione
(solo eventuale)

- Varianti
- Applicazioni di penali
- Ipotesi di risoluzione contrattuale
- Accordi bonari
- Transazioni

IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 8





IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 8

L'attività di vigilanza collaborativa si svolge in *contraddittorio* tra le parti, salve le specificità della singola procedura, secondo l'ordinario svolgimento delle procedure di gara ossia

Publicazione
del bando o
dell'avviso

Ammissione/
Esclusione
dei concorrenti

Nomina
della
commissione

Valutazione
offerta +
anomalia

Proposta
di
aggiudicazione
+
aggiudicazione

Stipula
contratto



IL REGOLAMENTO ANAC SULLA VIGILANZA COLLABORATIVA: L'ART. 9

L'Articolo 9 del Reg. VC disciplina le ipotesi di **risoluzione del protocollo di vigilanza collaborativa**

IL CONSIGLIO può
delibera la
RISOLUZIONE del
protocollo di
vigilanza
collaborativa:

quando, **decorsi almeno 3 mesi** dalla sua formale sottoscrizione, la S.A. non abbia inoltrato all'ANAC alcuna documentazione di gara o, comunque, non abbia richiesto alcun intervento dell'Autorità medesima (non hanno effetto interruttivo richieste meramente dilatorie, non rientranti nell'ambito di competenza della vigilanza collaborativa o comunque estranee alle competenze dell'Autorità)

qualora la stazione appaltante si renda **inadempiente** rispetto agli **obblighi di comunicazione preventiva** degli atti e della documentazione di gara di cui all'art. 7

qualora la stazione appaltante **non si adegui alle osservazioni** formulate dall'Autorità, nell'ipotesi in cui il mancato adeguamento sia ritenuto **particolarmente grave**;

per **sopravvenute e motivate ragioni di merito o di opportunità.**