VIGILANZA COLLABORATIVA

Il Protocollo di collaborazione ANAC, Ministero dell'Interno, Regione Marche: un possibile modello innovativo

Sommario: 1. Il Protocollo di collaborazione **2.** Le funzioni di vigilanza dell'ANAC **3.** La vigilanza collaborativa nel codice dei contratti pubblici **4.** La vigilanza collaborativa in materia di appalti **5.** La vigilanza collaborativa nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza **6.** La vigilanza collaborativa: un modello innovativo e virtuoso **7.** Principi codicistici e prospettive

di Francesco Maria Nocelli

ABSTRACT: Il contributo propone una completa ricostruzione del tema della collaborazione volta al raggiungimento degli obiettivi di efficientamento del mercato pubblico e di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione. Dopo un esame del Protocollo di collaborazione sottoscritto nel 2023 fra ANAC, Ministero dell'Interno e Regione Marche, lo studio si concentra sulle funzioni di vigilanza dell'ANAC e, quindi, sulla vigilanza collaborativa, con un particolare focus sull'ambito dei contratti pubblici.

ABSTRACT: *The contribution concerns an examination of the collaboration to achieve the goals of public markets efficiency and of preventing corruption in the Public Administration business. After an accurate study of the "Protocollo di collaborazione" signed by Anac - National Anti-Corruption Authority –, Italian Ministry of the Interior and Regione Marche, the contribution focuses on the ANAC supervisory function and on the collaborative supervision, especially in the context of public procurement.*

1. Il Protocollo di collaborazione

Il 6 aprile 2023 è stato sottoscritto tra l'ANAC, il Ministero dell'Interno e la Regione Marche un Protocollo d'intesa[1]con il quale le parti hanno deciso di "instaurare una reciproca collaborazione utile a dare piena ed efficace attuazione, nelle rispettive competenze, alle misure volte all'efficientamento del mercato pubblico e alla prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, anche avviando la sperimentazione di processi virtuosi.". Tale accordo ha valorizzato "il comune interesse a incrementare il grado di efficienza ed efficacia complessiva delle misure di prevenzione e di contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione", così come a valorizzare "l'azione di vigilanza amministrativa in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, definendo *best practices* per promuovere l'integrità e la trasparenza fungibili in con-

1 Il testo del Protocollo è pubblicato nel sito istituzionale dell'ANAC, al seguente link: https://www.anticorruzione.it/en/-/protocollo-d-intesa-tra-l-autorit%C3%A0-nazionale-anticorruzione-ministero-dell-interno-e-regione-marche-6-aprile-2023. Nel Protocollo sono individuati sia i referenti istituzionali che i componenti del tavolo tecnico attuativo. La Regione Marche ha indicato, per il coordinamento tecnico-scientifico del progetto, l'Università di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, con referente il Prof. Stefano Villamena.

testi ulteriori rispetto al sistema marchigiano con diffusione delle esperienze maturate".

Il Protocollo è degno di particolare interesse per i suoi contenuti e per il contesto di riferimento[2]. Come anticipato ha ad oggetto un'attività di vigilanza collaborativa, assicurata dall'ANAC[3], in materia di appalti pubblici e in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. La contestualità dei due àmbiti, unita ad una spiccata flessibilità d'azione, lo configura quale Protocollo di vigilanza "integrata". Questo, condiviso da tre soggetti istituzionali, attribuisce centralità agli aspetti di legalità sostanziale e di corretta gestione degli interventi pubblici, avendo come punto di riferimento alcuni dei contenuti innovativi del codice degli appalti. Più in particolare la collaborazione afferisce ai seguenti macro-ambiti: la formazione e l'innovazione nella prevenzione della corruzione, per elevare il livello di legalità e di sicurezza, nel processo di realizzazione dei lavori e nella acquisizione di beni e servizi, in relazione al ciclo di vita dei contratti; nonché la promozione di una strategia di prevenzione dei rischi di frodi, di corruzione e di infiltrazioni criminali nei contratti pubblici, anche mediante la valorizzazione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione[4])della Giunta regionale.

Tali attività di vigilanza collaborativa vengono poi declinate in azioni specifiche, i cui dettagli tecnici sono concordati tra ANAC, Ministero dell'Interno e Regione Marche, anche mediante atti aggiuntivi, previa elaborazione da parte di un Tavolo tecnico costituito dai rappresentanti dei soggetti istituzionali[5].

L'importanza di introdurre e rafforzare, a livello istituzionale, diffusi presidi di legalità, è accresciuta dall'attuale contesto socio-economico, caratterizzato dalle notevoli risorse pubbliche disponibili, con connesse responsabilità, per una efficiente gestione dei fondi europei e di quelli del PNRR. Il Protocollo "integrato" può così rappresentare un modello innovativo per le amministrazioni pubbliche. Appare opportuno promuoverne la diffusione, illustrando le esperienze maturate[6].

2. La funzioni di vigilanza dell'ANAC

Come è noto, il d.lgs. n. 36/2023 (d'ora in poi codice)[7], all'art. 222, elenca le prin-

---

2 Il Protocollo è stato più volte citato nella Relazione annuale 2024 sulle attività per l'anno 2023 (es. pagg. 50-51, 247), presentata dal Presidente dell'ANAC, G. Busìa, alla Camera dei Deputati, presso la Sala della Regina, 14 maggio 2024.

3 In generale, sui compiti e sulle funzioni dell'ANAC, vedi fra gli altri: G. Busìa, L'Autorità nazionale anticorruzione: *ruolo e sfide istituzionali al tempo del Pnrr*, in Rivista della Corte dei Conti, Quaderno n. 1/2022, pagg. 47-62;F. Merloni, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in Istituzioni del Federalismo, numero speciale 3.2022;C. Contessa e A. Ubaldi, *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, LaTribuna, 2021, pagg. 21-41 e 1077-1170; N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in DPCE (Diritto pubblico comparato europeo) online, 2020/4 – Saggi.

4 Il PIAO, operativo dal 1° luglio 2022, è stato introdotto dall'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021. Rappresenta il documento unico di programmazione e governance che sostituisce una serie di piani/programmi che le amministrazioni, in precedenza, erano tenute a predisporre. Tra questi, i piani della performance, quello del lavoro agile, il piano di prevenzione della corruzione e il piano della trasparenza. L'obiettivo principale del PIAO è la semplificazione dell'attività amministrativa con una maggiore attenzione alla qualità, all'efficacia e alla trasparenza dei servizi pubblici.

5 I compiti del Tavolo tecnico, nel dettaglio, sono i seguenti: dare piena ed efficace attuazione alle attività del Protocollo anche mediante la predisposizione di atti aggiuntivi ed accordi su attività specifiche; verificare e monitorare l'attuazione del Protocollo ed il rispetto di quanto in esso previsto; valutare e proporre alle parti eventuali modifiche per renderlo più funzionale alle finalità in esso richiamate.

6 All'art. 10 il Protocollo prevede quanto segue: "In considerazione dell'obiettivo e dei contenuti delle attività del presente Protocollo di collaborazione, le Parti potranno sviluppare idonee iniziative di promozione e comunicazione per illustrare i risultati delle attività e le opportunità di collaborazione create dall'attuazione del Protocollo stesso."

7 Il "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici" è stato approvato con d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023, ed è stato recentemente integrato e modificato con d.lgs. n. 209 del 31 dicembre 2024.

cipali[8] funzioni attribuite all'ANAC. Il primo comma, in particolare, scolpisce l'ambito d'azione nella vigilanza ed il controllo dei contratti pubblici, anche al fine di prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione[9].Il comma 3 precisai numerosi contesti su cui vigilanza e controllo riverberano i propri effetti. L'ANAC, più in particolare, assicura undici tipologie di attività - elencate dalla lett. a) alla lett. m)[10] - all'interno delle quali l'espressione vigilare (declinata nelle forme lessicali "vigila" o "vigilanza") ricorre ben sei volte. Ci si chiede, attesa la rilevanza di tali attività, quale possa essere il contenuto della menzionata funzione di vigilanza, in particolare quale sia la *ratio* delle norme attributive del relativo potere.

L'espressione "vigilanza e controllo" è stata generalmente intesa, da parte della dottrina tradizionale[11] come un'endiadi, nel senso che l'attività di controllo costituirebbe una azione strumentale al potere di vigilanza. In altre parole, la vigilanza amministrativa, intesa in senso organizzatorio-strutturale, avrebbe la funzione di garantire l'interesse pubblico (primario o settoriale) e si tradurrebbe in un potere di ingerenza gerarchica, identificabile, in buona sostanza, nel controllo di legittimità[12]. Tuttavia, siffatta ricostruzione ha lasciato insoddisfatta altra parte della dottrina[13], che, nel sottolineare la natura polimorfa dell'espressione "potere di vigilanza", ne ha enfatizzato la pluralità di significati concorrenti, a volte eterogenei, non necessariamente limitati ai controlli preventivi di legittimità e al conseguente potere di annullamento. E' stata evidenziata l'opportunità di ampliare il contesto di riferimento, in quanto il modulo organizzatorio tradizionale, di natura gerarchica, è oggi ampiamente superato da nuove formule funzionali, come quelle della sovraordinazione, della coadiuzione e del coordinamento[14]. Ciò ha determinato una ricostruzione dell'istituto basata su molteplici sfere d'azione, tutte caratterizzate dalla strumentalità del potere esercitato. Conseguenza logica di tale impostazione è stata l'ampliamento dei contenuti specifici della relativa funzione, con l'inclusione, oltre al menzionato potere di annullamento, anche di azioni quali la potestà conoscitiva, mediante inchieste e ispezioni, gli interventi di approvazione e d'autorizzazione, l'esercizio dei poteri sanzionatori. La dinamica evolutiva dell'istituto risente del quadro ordinamentale vigente, degli interessi pubblici generali e della natura dei soggetti investiti delle funzioni di amministrazione attiva.

Di tali aspetti sembra aver tenuto conto il Legislatore nel momento in cui ha disci-

---

8 In realtà, al di fuori del codice, si riscontrano altre disposizioni legislative che assegnano specifici poteri all'Autorità nazionale anticorruzione. A titolo esemplificativo, si richiamano, per la loro rilevanza, la legge n. 190/2012, il d.lgs. n. 39/2013, il d.lgs. n. 33/2013. Un elenco aggiornato delle fonti normative è reperibile sul link dell'ANAC al seguente indirizzo: https://www.anticorruzione.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/atti-generali/riferimenti-normativi

9 Nella precedente versione del codice (d.lgs. n. 50/2016), l'art. 213 esprimeva un'analoga formulazione, con l'aggiunta però dell'attività di regolazione. Il potere di vigilanza e controllo "sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni" è stato originariamente attribuito all›ANAC dall›art. 1, comma 2, lett. f) della l. n. 190/2012.

10 Oltre alla vigilanza, sono attribuite all'ANAC altre attività quali la segnalazione, a Governo e Parlamento, di violazioni normative, la formulazione di proposte di modifica di settore, la elaborazione, con appositi atti di indirizzo, dei costi standard dei lavori e prezzi di riferimento di beni e servizi. A ciò si aggiungono le attività di gestione della banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) e dell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate.

11 Cfr., per tutti, S. Valentini, *Vigilanza*, in Enciclopedia del diritto, XLVI, 1993, Giuffré editore; M Stipo, *Vigilanza e tutela* (dir. Amm.), in Enc. Giur. Treccani, XXXII, 1994.

12 Così S. Valentini, *Vigilanza*, cit., pag. 705. I controlli di legittimità, appartenenti alla sfera della vigilanza, sono qualificati come diversi e distinti dai controlli di merito, appartenenti alla cd. tutela. Cfr. U. Forti, *Vigilanza e tutela amministrativa*, in Enciclopedia italiana, Treccani, 1937.

13 M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pag. 49.

14 Per tutti, M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè editore, 1988, pagg. 304 e ss.

plinato i poteri dell'ANAC, sintetizzandoli nella locuzione "vigilanza e controllo"[15].Le tipologie di attività appaiono tutte funzionali all'interesse superiore perseguito dal codice, la prevenzione e il contrasto dell'illegalità e della corruzione coniugati con l'efficienza e con la qualità delle attività amministrative. Le competenze dell'ANAC afferiscono ad ambiti operativi diversificati, assistiti da poteri differenti. La vigilanza può essere esercitata a seguito di segnalazione di terzi[16], su iniziativa d'ufficio[17], oppure, secondo altra prospettiva, su aree/materie generali[18] o su fasi procedimentali tipizzate[19].

Lo sviluppo funzionale della vigilanza, in ambito ANAC, può essere inquadrato anche da altro punto di vista, quello delle modalità, dirette o indirette, di tutela dell'interesse pubblico sotteso. Il primo caso si manifesta quando l'ANAC controlla l'attività dell'ente pubblico, verificando sia la corretta esecuzione delle previsioni di legge (es. il rispetto dei tempi, delle competenze etc.), sia l'adeguatezza delle scelte effettuate (es. la completezza di istruttoria, la coerenza tra fasi procedimentali e risultanze finali etc.).

E' l'ipotesi ordinaria, rispetto alla quale il rapporto vigilante-vigilato si svolge, senza intermediazioni di altri soggetti, attraverso fasi accertative quali interlocuzioni mirate, acquisizioni documentali, audizioni con eventuale contraddittorio, tutte propedeutiche alla decisione finale. Un esempio di tale attività è quella esercitata nei confronti degli enti tenuti alla predisposizione e approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)[20], in merito alle attività di monitoraggio e di verifica interna da parte del RPCT[21], anche quando lo stesso è chiamato ad agire per

---

15 L'art. 1, comma 2, lett. b), della legge n. 78/2022 (legge delega in materia di contratti pubblici) ha stabilito la "revisione delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti". Emerge, nel disegno del Legislatore, la volontà di ridisciplinare i compiti dell'ANAC potenziando le funzioni di vigilanza anche nella modalità di collaborazione a favore degli enti coinvolti nelle procedure contrattuali.

16 Esempi in tal senso si rinvengono nel caso di iniziativa discriminatorie nei confronti del RPCT, ex art. 1, comma 7 della legge n. 190/2012, o nelle ipotesi di violazione di disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013. Altra ulteriore ipotesi è prevista dall'art. 96, comma 15 del d.lgs. n. 36/2023, in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto.

17 Sia il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, approvato con Delibera ANAC n. 270 del 20 giugno 2023, che il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari, approvato con Delibera ANAC n. 412 del 11 settembre 2024, disciplinano l'attività di vigilanza d'ufficio e su segnalazione. Si prevede, nel primo caso che l'attività di vigilanza sia attivata dall'ufficio competente, secondo la direttiva annuale di cui all'articolo 3 [Direttiva annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza], ovvero su iniziativa dell'ufficio competente e su disposizione del Consiglio. Analoghe disposizioni sono contenute nel Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, approvato con Delibera ANAC n. 493 bis del 25 settembre 2024.

18 Si pensi, ad esempio, ai monitoraggi sugli enti in materia di trasparenza, con particolare riferimento alle pubblicazioni di atti nella sezione "amministrazione trasparente"

19 Un caso tipico è quello delle segnalazioni obbligatorie previste dall'art. 120, comma 15 del codice, secondo cui, in relazione alle modifiche del contratto, e nelle varianti in corso d'opera, si osservano gli oneri di comunicazione e di trasmissione all'ANAC, a cura del RUP, individuati dall'allegato II.14. Nel caso in cui l'ANAC accerti illegittimità, esercita i poteri di cui all'articolo 222. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione, si applicano sanzioni amministrative pecuniarie.

20 Per ulteriori aspetti, cfr. il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici dì comportamento, nel testo consolidato con le modifiche approvate da ANAC con delibera n. 437 del 12 maggio 2021.

21 L'art. 43, d.lgs n. 33/2013 stabilisce che al RPCT spetta il "controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione". L'art. 45, co. 2, d.lgs n. 33/2013 dispone che l'ANAC controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni.

il rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità di incarichi[22]. La vigilanza può esercitarsi indirettamente o strumentalmente, rispetto alla cura dell'interesse tutelato, attraverso il controllo dei risultati dell'attività di enti o organismi che hanno compiti di verifica sui soggetti preposti alla gestione della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Si pensi ai controlli dell'ANAC sulle attestazioni annuali dell'OIV[23], o di analoghi organismi, in materia di trasparenza. I livelli di trasparenza degli enti sono accertati, anche sulla base di criteri e indicazioni dell'ANAC, dagli OIV mediante monitoraggi puntuali sui contenuti della sezione "amministrazione trasparente", il cui popolamento è in capo ai dipendenti dell'ente, sotto la sorveglianza del RPCT. I risultati dell'attività degli OIV, esplicitati nel Documento annuale di attestazione, con relativi allegati, sono acquisiti dall'ANAC per le proprie verifiche[24], che possono condurre a richieste di informazioni, avvio di ispezioni e, nei casi più gravi, irrogazione di sanzioni pecuniarie[25].

La natura multiforme della vigilanza dell'ANAC[26] assume caratteri peculiari nelle attività sottese alla vigilanza collaborativa[27].Essa rappresenta una interessante frontiera che, declinata in forme flessibili, si configura quale modello di collaborazione e di prossimità istituzionale. Anticipando alcune conclusioni del presente contributo si può affermare che la vigilanza collaborativa rappresenta una modalità di vigilanza che riconcilia due valori spesso contrapposti: la promozione dell'integrità e la tutela dell'efficienza[28].

3. La vigilanza collaborativa nel codice dei contratti pubblici

L'art. 222, comma 3 del d.lgs. 36/2023 individua, in capo ad ANAC, un esteso elen-

---

22 Per tale ultima fattispecie, con Comunicato del suo Presidente del 23 aprile 2024, è stato precisato che ANAC "nella sua qualità di Autorità di garanzia e controllo, può sempre esercitare – come confermato anche da due recenti pronunce del TAR, sede di Roma (n.ri 971 e 973/2024) - un generale potere di vigilanza sul rispetto delle disposizioni di cui al citato decreto [d.lgs. n. 39/2013], anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi". Il Comunicato conclude chiarendo che "le valutazioni dell'Autorità contenute nei propri atti di accertamento superano quelle errate eventualmente compiute dai RPCT dei singoli enti".

23 Sui termini delle pubblicazioni delle attestazioni predisposte dagli OIV o dagli organi con funzioni analoghe, ANAC fornisce indicazioni nelle delibere annuali. Di norma, il termine è fissato entro il 30 aprile di ogni anno, salvo eventuali proroghe.

24 Come precisato dal Presidente nell'atto del 1° giugno 2024, per l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione prevista dall'art. 14, co. 4, lett. g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "l'Autorità potrà verificare nei siti web istituzionali di un campione di soggetti tenuti all'applicazione del presente atto l'avvenuta pubblicazione, entro le date previste, del Documento di attestazione, completo della relativa Scheda delle verifiche, dell'OIV o degli altri organismi con funzioni analoghe, ed esaminarne i contenuti confrontandoli con i dati effettivamente pubblicati dagli stessi soggetti ai sensi del d.lgs. 33/2013 e con le indicazioni nel tempo fornite con propri atti e delibere. (...) L'Autorità si riserva, inoltre, di segnalare, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 33/2013, agli organi di indirizzo delle amministrazioni/enti/società interessate i casi di mancata o ritardata attestazione degli obblighi di trasparenza da parte degli OIV o degli altri organismi con funzioni analoghe e altresì le ipotesi in cui la verifica condotta dall'ANAC rilevi una discordanza tra quanto contenuto nelle attestazioni e quanto effettivamente pubblicato nella sezione «Amministrazione trasparente»".

25 Come precisazione nel sito istituzionale dell'ANAC, "l'acquisizione di tali informazioni consente all'Autorità di adempiere a quanto previsto dall'art. 45, co. 1, del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 36, co. 1, lett. a) e b), del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, (…) ai fini della verifica degli obiettivi connessi alla trasparenza, oltre che a quelli inerenti in generale alla prevenzione della corruzione".

26 E. D'alterio, *Il codice dei contratti pubblici - Regolare, vigilare, punire, giudicare: L'ANAC nella nuova disciplina dei contratti pubblici,* Giornale Dir. Amm, 4, 2016, osserva che le attività di vigilanza includono "monitoraggi, controlli tecnici di regolarità economico-contabile, controlli qualitativi, controlli ccdd. collaborativi, controlli ispettivi. (...) Alle attività di vigilanza si collegano, poi, le più specifiche attività di tenuta e di gestione di albi ed elenchi, ai fini del controllo sui soggetti che operano nel settore dei contratti pubblici e sul possesso, da parte degli stessi, dei requisiti indicati dalla legge". V. anche F. Di Lascio e B. Neri, *I poteri di Vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, Giornale Dir. Amm , 4, 2015.

27 Interessanti considerazioni sulla declinazione delle attività di vigilanza dell'ANAC, nei rapporti con l'attività regolatoria e consultiva, sono espresse da R. Calzoni, *L'ANAC, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, in Nomos-Le attualità nel diritto, 1-2019, rivista telematica, reperibile on line.

28 Su tali aspetti critici, G Napolitano, *Il governo debole e asimmetrico dei contratti pubblici*, in Giornale Dir. Amm, 3, 2023, con la dottrina ivi citata.

co di funzioni in materia di contratti pubblici, includendo in esso la segnalazione di violazioni normative, l'esercizio di poteri sanzionatori, l'elaborazione di appositi atti di indirizzo[29].La lettera h) del citato comma, inoltre, prevede la seguente funzione: "per affidamenti di particolare interesse", l'ANAC "svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a sostenere le medesime nella predisposizione degli atti, nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara e nella fase di esecuzione del contratto; il persistente mancato rispetto, da parte delle stazioni appaltanti firmatarie dei protocolli di intesa, delle indicazioni dell'ANAC, qualora non adeguatamente motivato, è valutato ai fini della qualificazione delle medesime stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 63".

Tale disposizione fa seguito a precedenti e analoghe norme che, a partire dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90[30], hanno attribuito all'ANAC crescenti funzioni di vigilanza collaborativa[31].Nell'intero codice la vigilanza è menzionata, a vario titolo, ben quattordici volte, ma solo nella previsione della lettera h) il sostantivo è "aggettivizzato", quasi a volerne piegare il significato. Infatti, la collaborazione rimanda ad un'attività svolta congiuntamente, ove l'azione dei soggetti è contrassegnata, allo stesso tempo, dall'opera di chi collabora e dal risultato frutto di tale opera[32]. Pertanto la vigilanza collaborativa si associa, anche etimologicamente, ad un contesto di fiducia e di condivisione degli

---

29 Sul contenuto dei poteri di vigilanza e di controllo attribuiti all'ANAC, si rinvia a R. Villata e M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici,* Pacini Giuridica, 5/2024, pagg. 1037-1040; R. Garofoli e G. Ferrari, *Manuale dei contratti pubblici*, Neldiritto Editore, 2023, pagg. 782 e ss; F. Merloni, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, cit., pag. 491 e ss.; F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?* in Diritto processuale amministrativo, n. 4-2019, pagg. 805-834; A. Nardone, *I poteri di vigilanza, controllo e regolazione dell'ANAC: natura giuridica e strumenti di tutela*, in Il Foro Amministrativo, vol. VI, giugno 2019, pagg. 1139-1142; C. Benetazzo, *I nuovi poteri "regolatori" e di precontenzioso dell'ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti,* in Federalismi.it, 28 febbraio 2018; F. Di Lascio e B. Neri, *I poteri di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in Giornale Dir. Amm., 2015, 4, 454. Per interessanti approfondimenti sulle attività di vigilanza dell'ANAC, cfr. N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione. Una prospettiva sistematica in disaccordo con la vulgata opinio*, in Saggi – DPCE online, 2020/4, reperibile on line.

30 Tale norma, dettata per Expo Milano 2015, ha creato le basi giuridiche e operative per lo sviluppo del modello di vigilanza collaborativa. Il decreto n. 90/2014 chiarisce, già nelle premesse, che la *intentio legis* è quella di "introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015". I controlli preventivi sui bandi rappresenta(va)no, in particolare, l'approccio innovativo tra authority ed ente vigilato, teso non più a sanzionare la fattispecie antigiuridica bensì ad anticiparla, ed eventualmente, a reprimerla sul nascere. Per approfondimenti, cfr. T. Luongo, *L'Unità operativa speciale dell'ANAC*, Working Paper, 2, Edizioni Scientifiche Italiane, reperibile nel sito istituzionale dell'ANAC. L'Autore annota che tale metodologia, sviluppata sotto la supervisione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), "è divenuta una buona pratica da esportare in tutti quei casi in cui l'esigenza di rispettare un termine improrogabile (esposizioni universali, giochi olimpici, mondiali di calcio, etc.), associata a pianificazioni errate ed alla disponibilità di ingenti risorse economiche, comporta, generalmente, un aumento esponenziale del rischio di deviazioni corruttive".

31 Sulle funzioni di vigilanza collaborativa esercitate dall'ANAC, cfr. F Merloni, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in Istituzioni del Federalismo, numero speciale 3.2022, pagg. 499 e ss.; M. G. Greco, *La vigilanza «collaborativa» dell'ANAC sui contratti pubblici. Una «buona pratica» amministrativa*, 2020, Editoriale Scientifica; E. Frediani, *Vigilanza collaborativa e supporto in itinere delle stazioni appaltanti. la funzione «pedagogica» dell'ANAC*, in Diritto e Processo amministrativo, 1/2018; R. Calzoni, *Autorità nazionale anticorruzione e funzioni di vigilanza collaborativa: le novità del Codice,* in Federalismi. it, 30 novembre 2016. G. Busìa, *L'Autorità nazionale anticorruzione: ruolo e sfide istituzionali al tempo del Pnrr*, cit. osserva che "L'ANAC punta a favorire il dialogo non soltanto con le istituzioni direttamente interessate, ma anche con le organizzazioni della società civile, chiamate ancor di più, oggi, a un ruolo attivo nella verifica di spese e progetti. In tale quadro, si sta lavorando per intensificare il confronto con le amministrazioni, in particolare con coloro che sono in prima linea in questo campo, i responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), affinché si riconoscano, davvero, negli strumenti di prevenzione e li utilizzino al meglio per promuovere legalità e trasparenza. (...) Questo approccio "collaborativo" e di ascolto dell'Autorità verso le amministrazioni mira ad instaurare un rapporto basato sull'adesione convinta e partecipe delle amministrazioni, che si ritiene sia più efficace di ogni impostazione meramente repressiva e punitiva."

32 Secondo il vocabolario Treccani, ed. 2003, collaborare significa "partecipare attivamente insieme con altri ad un lavoro, o alla realizzazione di un'impresa, di un'iniziativa e sim, con la prep. a dell'opera a cui si collabora e prep. con della persona o l'ente a cui si dà assistenza".

strumenti operativi, all'interno di un quadro normativo, per uno scopo comune.

Il Legislatore, nell'attuale codice, ha disciplinato la vigilanza collaborativa prevedendo, su richiesta delle stazioni appaltanti, qualificate attività di verifica della conformità degli atti alla normativa di settore[33]. La vigilanza, di norma, si estende alle molteplici fasi della procedura di gara: predisposizione dei documenti, nomina della commissione, svolgimento della procedura e aggiudicazione. Tale attività si caratterizza per una spiccata procedimentalizzazione che assume aspetti qualificanti.

Innanzitutto, la stipula dei protocolli di intesa con le stazioni appaltanti è avviata solamente su base volontaria e consensuale, mediante la sottoscrizione di apposito atto disciplinante, tra l'altro, finalità, oggetto, ambito di applicazione, modalità di verifica, forme di collaborazione e durata.

Le stazioni appaltanti, perfezionata la fase della stipula, vengono supportate dall'ANAC nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara[34]. Si consente, in tal modo, una qualificata "sorveglianza costruttiva" sull'intero ciclo di vita del contratto, senza salti o interruzioni di fasi. Ciò avviene, comunque, evitando ingerenze nella fase decisoria, che rimane di totale prerogativa della stazione appaltante. Allo stesso modo non vengono limitate le correlative responsabilità. In altre parole, i soggetti coinvolti rimangono distinti, nell'esercizio delle rispettive funzioni, così salvaguardando l'autonomia decisionale del soggetto attuatore, responsabile delle proprie scelte[35].

Se, come detto, le scelte di amministrazione attiva restano in capo all'ente vigilato, l'apporto dell'ANAC, a seguito dell'iniziativa collaborativa, determina, in capo all'ente pubblico, un obbligo di esame e di vaglio istruttorio dei contributi offerti. Detto altrimenti, la condivisione del percorso di vigilanza collaborativa si basa su comportamenti di leale collaborazione, di correttezza, di diligenza e di trasparenza, censurabili qualora disattesi[36].

Le attività collaborative dell'ANAC si realizzano in una logica di continuo e tempestivo "dialogo-supporto" con gli enti coinvolti, fornendo, preventivamente all'adozione formale degli atti, osservazioni, rilievi e suggerimenti sulla corretta, coerente ed uniforme interpretazione-applicazione della normativa. Ciò viene declinato anche attraverso l'indicazione e la proposta di sperimentazione di *best practices e* di idonei modelli procedurali, con la finalità di prevenire *ex ante* criticità nelle attività di prevenzione degli abusi amministrativi nella gestione di appalti e concessioni[37].

Alcuni studiosi hanno osservato che tali attività, inquadrabili in un nuovo approccio di tipo "orizzontale", configurano un interessante modello di azione amministrativa

---

33 Nei protocolli sono spesso previste attività di proposta di procedure d'integrità rafforzata, quale, ad esempio, l'individuazione delle clausole e delle condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, con i dovuti controlli sulle potenziali situazioni di conflitto di interesse.

34 E' possibile, con il consenso delle parti, estendere tale supporto anche alla fase di esecuzione del contratto.

35 In conformità al principio secondo cui "chi controlla l'uso delle risorse pubbliche non dovrebbe avere il potere di limitare la discrezionalità del controllato, che utilizza le risorse; chi controlla, infatti, non dovrebbe indirizzare e regolare l'oggetto del controllo". Infatti "l'oggetto di tutte le funzioni dell'ANAC riguarda direttamente l'uso delle risorse pubbliche". Così E. D'ALTERIO, *Il codice dei contratti pubblici - Regolare, vigilare, punire, giudicare: L'ANAC nella nuova disciplina dei contratti pubblici,* cit.

36 L'inottemperanza alle indicazioni dell'ANAC, qualora non adeguatamente motivata, è valutata (negativamente) ai fini della qualificazione della stazione appaltante, ai sensi dell'articolo 63 del Codice. Ciò determina, nelle scelte gestionali del vigilato, un onere motivazionale rafforzato.

37 L'ANAC predispone semestralmente una Relazione sull'attività di vigilanza collaborativa. L'attività della seconda metà del 2023 è contenuta nella Relazione approvata dal Consiglio in data 26 marzo 2024. Le relazioni del primo e del secondo semestre 2023 sono pubblicate al seguente link: https://www.anticorruzione.it/en/-/relazione-sulla-vigilanza-collaborativa-uvs-2023

integrata, collocata su basi paritarie e dinamiche[38]. La stessa si caratterizza per un peculiare "dinamismo relazionale" tra livelli istituzionali, che promuove meccanismi virtuosi in termini di maggiore professionalità e di accresciuta responsabilizzazione, rendendo gli enti protagonisti attivi e consapevoli del sistema di vigilanza. Ne deriverebbe una vera e propria "funzione pedagogica" dell'ANAC[39], la quale, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza collaborativa, si caratterizza per avviare e sostenere un dialogo finalizzato a "tenere per mano" le stazioni appaltanti, guidandole consapevolmente nelle fasi della procedura.

4. La vigilanza collaborativa in materia di appalti

Con delibera n. 269 del 20 giugno 2023 avente ad oggetto: "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici", l'ANAC ha disciplinatole funzioni di vigilanza collaborativa in materia di appalti[40].In attuazione dell'art. 222, comma3, lett. h) del codice, la vigilanza collaborativa viene esplicata secondo precisi contenuti tecnici e sulla base di una procedura codificata. Si prevede la possibilità di ricorrere a tale procedura per affidamenti di lavori, servizi o forniture disposti in occasione di grandi eventi o di calamità naturali, oppure per importi di valore assai rilevante[41]. Anche al di fuori di tali ipotesi, qualora vi sia presenza di indici di elevato rischio corruttivo o di rilevate situazioni anomale o, comunque, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali, l'istanza di verifica preventiva della documentazione e degli atti di gara, su richiesta delle stazioni appaltanti[42], può essere accolta favorevolmente[43].

Sulla base delle disposizioni del Regolamento, attuando una delle previsioni del Protocollo del 6 aprile 2023, la Regione Marche[44] e l'ANAC hanno approvato un Pro-

38 Secondo E. Frediani, *Vigilanza collaborativa e funzione «pedagogica» dell'ANAC*, in Federalismi.it, 6 dicembre 2017, questo nuovo approccio è definibile di tipo "orizzontale", ove le stazioni appaltanti non assumono più il "carattere di mèri terminali passivi di un'attività di controllo, ma siano qualificabili in base ad una diversa chiave di lettura. Per tale motivo sembra possibile accedere alla configurazione di veri e propri "nodi" di un modello di azione integrata, paritaria e cooperativa-relazionale". Cfr. anche R. Calzoni, *L'ANAC, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, cit.

39 Così, E. Frediani, *Vigilanza collaborativa e funzione «pedagogica» dell'ANAC*, cit. che sottolinea come la nuova funzione di vigilanza collaborativa "si caratterizza per la configurazione di un dialogo finalizzato a "guidare", accompagnare e soccorrere le stazioni appaltanti nella intera procedura di gara".

40 In precedenza l'ANAC aveva approvato la delibera n. 160 del 30 marzo 2022, disciplinante la medesima materia, e prima ancora, aveva assunto un proprio regolamento in data 28 giugno 2017.

41 In particolare, il Regolamento prevede la vigilanza collaborativa nei seguenti casi: a) affidamenti disposti nell'ambito di programmi straordinari di interventi per grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico; b) affidamenti disposti a seguito di calamità naturali; c) interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche; d) affidamenti di lavori di importo superiore a 100.000.000,00 di euro o di servizi e forniture di importo superiore a 15.000.000,00 di euro; e) affidamenti di lavori di importo superiore a 50.000.000,00 di euro o di servizi e forniture di importo superiore a 5.000.000,00 di euro, rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari.

42 Il Regolamento ANAC elenca, in relazione ai soggetti che possono inoltrare apposita istanza, "le stazioni appaltanti, gli enti concedenti, le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori, le centrali di committenza o gli altri soggetti aggiudicatori di cui all'Allegato I.1 del codice".

43 Sottolinea la specifica natura pattizia e discrezionale della vigilanza collaborativa, sotto il profilo della sua attivazione da parte di ANAC, F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?* cit., pag. 826.

44 Con DGR n. 864 del 19 giugno 2023, visionabile nella sezione "Amministrazione trasparente" della Regione.

tocollo d'azione di vigilanza collaborativa, coinvolgendo anche la SUAM regionale[45]. Nello specifico sono stati individuati tre interventi di carattere infrastrutturale volti alla realizzazione di nuovi ospedali[46]. E' previsto l'intervento di vigilanza da parte dell'ANAC in alcune aree critiche: nella coerenza tra procedure attuate e norme di legge; nella regolarità amministrativa degli atti; nella tempestiva attivazione delle procedure e dei connessi adempimenti; nei rapporti tra i soggetti della stazione appaltante e gli operatori economici coinvolti[47]; nelle attività di presidio volte a prevenire tentativi di infiltrazione criminale; nella tutela della salute e della sicurezza nella fase esecutiva dell'appalto, nella trasparenza amministrativa.

La procedura codifica anche le principali modalità attuative della vigilanza. L'ANAC svolge attività di verifica, di supporto e di guida nell'adozione dei principali atti. In particolare, accertala conformità dei verbali di gara, inclusi quelli del subprocedimento delle offerte anormalmente basse; effettua l'individuazione di clausole e di condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale; sollecita l'inserimento, nella documentazione di gara e/o contrattuale, della clausola secondo cui la stazione appaltante si impegna ad avvalersi della clausola risolutiva espressa, di cui all'art. 1456 c.c., ogni qualvolta nei confronti dell'imprenditore, dei suoi soci o dei dirigenti dell'impresa, sia disposta misura cautelare o sia intervenuto rinvio a giudizio per taluno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; auspica la sottoscrizione, da parte degli operatori economici, dei patti di integrità.

Ulteriori punti qualificanti del Protocollo sono l'impegno a fornire all'Autorità tempestive informazioni in merito ai contratti stipulati e ai casi nei quali sono state contestate violazioni delle clausole presenti nel bando per prevenire tentativi di infiltrazione criminale.

Gli atti e i documenti della stazione appaltante, in relazione a ciascuna fase della procedura di gara, sono trasmessi all'Autorità prima della loro formale adozione. L'ANAC svolge l'attività di verifica che si conclude con la predisposizione di una proposta di osservazioni sottoposta al Presidente dell'Autorità per l'approvazione[48].

L'Autorità, inoltre, nell'ottica di un auspicabile rafforzamento della digitalizzazione

---

45 La Stazione unica appaltante regionale (SUAM), istituita con legge regionale n. 12 del 14 maggio 2012, ha competenza in materia di gestione di procedure contrattuali per la realizzazione di lavori pubblici e l'acquisizione di beni e servizi con il fine di assicurare: a) l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nell'espletamento delle procedure contrattuali; b) l'imparzialità, la trasparenza e la regolarità della gestione dei contratti pubblici; c) la prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose; d) il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Si avvalgono della SUAM le strutture organizzative della Giunta regionale, l'Agenzia regionale sanitaria (ARS), le società a totale partecipazione regionale. Altri enti, tenuti ad avvalersi della SUAM, sono l'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM), l'Agenzia per i servizi del settore agroalimentare delle Marche (AMAP), gli Enti gestori dei parchi naturali regionali, gli enti del Servizio sanitario regionale, gli enti dipendenti di cui alla legge regionale 16 dicembre 2005 n. 36 (ERAP) e alla legge regionale 2 settembre 1996 n. 38 (ERDIS). Infine, la SUAM può collaborare anche con altri enti pubblici e le società a prevalente partecipazione pubblica, operanti nel territorio della Regione.

46 Ogni intervento è stato, a sua volta, suddiviso in due fasi, di cui la prima è quella relativa alla procedura aperta per servizi di architettura e ingegneria, per la redazione del progetto di fattibilità tecnico economica e di quello definitivo, la seconda è quella relativa ai lavori di realizzazione dell'intervento medesimo.

47 Le verifiche preventive e i controlli di legalità dell'ANAC sul provvedimento di nomina dei commissari e sulla costituzione della commissione giudicatrice, svolti con in collaborazione con la Guardia di Finanza, coinvolgono i rapporti tra soggetti della stazione appaltante e gli operatori economici coinvolti. Nel caso della procedura del nuovo ospedale di Pesaro, ad esempio, i controlli sono stati effettuati sulla commissione esaminatrice, composta da n. 3 soggetti, e sui n. 12 soggetti partecipanti e ammessi alla procedura che, in forma aggregata (raggruppamento temporaneo di impresa-RTI), sono risultati in totale n. 61 operatori economici. L'ANAC ha esaminato la seguente documentazione: atti di nomina di RUP del committente, decreto di nomina della commissione giudicatrice, curricula dei componenti della commissione. E' stata vagliata l'assenza di eventuali conflitti di interesse nei rapporti tra i soggetti della stazione appaltante e gli operatori economici coinvolti.

48 Il Regolamento precisa che la parte si può adeguare alle osservazioni, modificando o sostituendo l'atto, e inviando una nota di riscontro, oppure, qualora non ritenga di aderire alle osservazioni, presentando le proprie motivazioni all'Autorità. L'Ufficio competente, ove ritenga persistente o particolarmente grave il mancato adeguamento, sottopone i propri rilievi al Consiglio dell'Autorità che può disporre la risoluzione del protocollo di vigilanza e l'attivazione dei poteri di vigilanza attribuiti dalla legge.

gestionale degli appalti, ha anche proposto alla stazione appaltante l'inserimento, nel bando di progettazione degli ospedali regionali, della clausola relativa all'attuazione del c.d. "cantiere digitale". Tale suggerimento è stato accolto dalla Regione. Quest'ultimo punto merita attenzione.

Il "cantiere digitale" è un'innovativa frontiera che si configura come una delle declinazioni del principio di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti[49] (Libro I, Parte II, codice). Esso segna il superamento del cantiere organizzato alla "vecchia maniera", ossia su carta o fogli *excel*, a favore di una vasta gamma di innovative e integrate tecnologie, per la progettazione, la gestione, il monitoraggio e la visualizzazione avanzata dei progetti, al fine di ottimizzare i processi decisionali. Nel cuore dell'innovativo paradigma si colloca la creazione di modelli digitali tridimensionali, altamente dettagliati, che contengono una vasta gamma di dati e informazioni, quali l'architettura, la struttura, gli impianti e le tempistiche di costruzione. Un livello di dettaglio tecnologico che offre una visione completa e in condivisione del progetto, riducendo al minimo le ambiguità e migliorando la comunicazione tra tutti gli attori coinvolti.[50]

Tale modello contribuisce anche a rafforzare la legalità dei processi e a ridurre il rischio di infiltrazioni criminali. Le nuove tecnologie sono utili, ad esempio, per prevenire o ridurre il fenomeno dei subappalti irregolari, quello della sostituzione di persone, le carenze nelle attrezzature o nelle risorse dichiarate in sede di gara[51].

In ambito formativo, in collaborazione con i soggetti del Protocollo, sono stati organizzati molteplici eventi di aggiornamento professionale, tra cui merita segnalazione l'organizzazione e la realizzazione del corso-base necessario per la gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM)[52]. Il corso ha risposto ai bisogni formativi degli enti pubblici regionali, in relazione alle prescrizioni dell'art.43, primo periodo, del codice, secondo cui "A decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti con stima del costo presunto dei lavori di importo superiore a 2 milioni di euro ovvero alla soglia dell'articolo 14, comma 1, lettera a), in caso di interventi su edifici di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42."[53]

5. - La vigilanza collaborativa nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza

La vigilanza collaborativa, in materia di anticorruzione e di trasparenza, non trova espressa previsione nel codice. Tuttavia, sia le disposizioni codicistiche che le normative nazionali attribuiscono all'ANAC funzioni e poteri significativi, posti alla base dell'evoluzione dinamica di tale potere. E' stata così recepita un'esigenza radicata nel sistema

---

49 La digitalizzazione si applica a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice, di qualunque importo, nei settori ordinari e nei settori speciali. La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita di un contratto pubblico comporta che le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione vengano gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate.

50 Questi dati vengono raccolti e analizzati per migliorare la gestione delle risorse e la sicurezza sul luogo di lavoro. Ciò non solo potrà accelerare la fase di costruzione, ma consentirà anche la correzione immediata di errori, riducendo i costi di cambiamenti tardivi e mitigando i ritardi e gli oneri connessi.

51 Tale approccio innovativo ha coinvolto i soggetti firmatari del Protocollo nell'organizzazione di un convegno, in Ancona, dal titolo "Il cantiere digitale: un cantiere attento". Per riferimenti: https://www.anticorruzione.it/en/-/-il-cantiere-digitale-un-cantiere-attento-il-18-luglio-convegno-con-busia-e-del-balzo-ad-ancona

52 Tal corso, gratuito e patrocinato dall'Anci-Marche (Associazione nazionale comuni italiani, sez. reg.le Marche), svolto in collaborazione con la Scuola di formazione regionale Marche, è idoneo per la valutazione dei requisiti per la qualificazione delle stazioni appaltanti ed è valido quale progetto formativo, ai sensi dell'allegato I.9 del D.Lgs. n. 36/2023. Il programma è reperibile nel sito istituzionale della regione Marche e al seguente link dell'ANAC: https://www.anticorruzione.it/documents/91439/265100498/evento.25.11.24.pdf/03b12551-74a2-a31d-f80f-2ed28417b445?t=1732286844097

53 Come modificato dall'art. 15 del D.lgs. n. 209 del 31 dicembre 2024.

pubblico: la necessità di fruire di una guida autorevole e "personalizzata" nell'organizzazione e nella gestione dei modelli anticorruttivi.

L'ANAC ha introdotto, con proprio regolamento, una "nuova" attività di vigilanza, pur se inserita nel solco dei poteri di regolazione e di indirizzo ad essa già riconosciuti. Con delibera n. 594 del 7 dicembre 2022, avente ad oggetto "Regolamento per l'esercizio della vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza", questa ha disciplinato tale innovativa forma di collaborazione istituzionale(54) consistente nell'attività di supporto al RPCT (Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza), volta ad assicurare una migliore efficacia delle procedure e delle misure di prevenzione degli abusi amministrativi. Con il Regolamento, l'Autorità ha ritenuto opportuno adottare "criteri omogenei e un iter procedimentale uniforme" per implementa attività a supporto dei RPCT, attraverso la pianificazione di azioni continuative volte alla soluzione di problematiche specifiche, riferite alla definizione e all'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione e all'osservanza degli obblighi di trasparenza.

Una simile forma di vigilanza è promossa su motivata istanza delle amministrazioni e degli enti(55) tenuti all'osservanza delle disposizioni di cui alla l. n. 190 del 2012 e a quelle di cui al d.lgs. n. 33 del 2013(56).In base al Protocollo stipulato il 6 aprile 2023, l'ANAC ha avviato azioni di supporto, di monitoraggio e d'indirizzo per efficientare le azioni anticorruttive e per potenziare la trasparenza nella Regione Marche. Sono state anche introdotte sperimentazioni nelle misure di programmazione(57).

In primo luogo sono stati rafforzati, nel Piano triennale di prevenzione della cor-

54 Il Consiglio dell'Autorità, nella delibera di approvazione, articola le ragioni poste a fondamento della scelta evidenziando come l'adozione di pareri non vincolanti in materia di prevenzione della corruzione, di trasparenza, di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, richiesti per la corretta interpretazione e applicazione della disciplina di settore, costituisca una funzione strettamente connessa all'esercizio dei poteri di regolazione e di vigilanza spettanti all'Autorità, in quanto volta a fornire ed orientare l'attività alle amministrazioni, nel rispetto della discrezionalità che le caratterizza".

55 Le amministrazioni interessate possono chiedere all'Autorità di "svolgere un'attività di vigilanza preventiva finalizzata a supportare le medesime nella programmazione, nell'attuazione e nel monitoraggio della strategia di prevenzione, verificando se necessario la conformità delle iniziative assunte alla disciplina di settore" (art. 3, comma 1 del Regolamento). Le azioni oggetto di vigilanza collaborativa possono afferire alle seguenti sfere di attività: la predisposizione del Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO; il monitoraggio delle misure di prevenzione alla corruzione adottate; il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza e la pubblicazione di dati ulteriori; il monitoraggio sull'attività svolta dagli RPCT nelle materie di competenza dell'Autorità.

56 Le richieste di vigilanza collaborativa sono sottoposte al Consiglio dell'Autorità che, valutata la sussistenza dei presupposti, ne dispone l'eventuale accoglimento. Anche tale forma di vigilanza collaborativa, come nel caso di quella per gli appalti, si caratterizza per la peculiare natura pattizia e discrezionale. V. anche nota n. 43.

57 Come noto, il sistema di prevenzione della corruzione, delineato dalla legge n. 190/2012, esprime un modello "a cascata" su più livelli. Il primo livello è governato dall'ANAC e dal suo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA); il secondo è amministrato dalle singole pubbliche amministrazioni, principalmente tramite i propri responsabili della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i conseguenti Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Questi ultimi, obbligatori per tutti gli enti, devono essere "costruiti" sulle specifiche realtà interessate e soggetti ad aggiornamento annuale. N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione*, cit, annota: "il Piano Nazionale Anticorruzione incarna un approccio di vigilanza collaborativa. Esso è infatti un documento programmatico che contiene l'indicazione di misure, talune vincolanti, altre flessibili così da consentire a ciascuna p.a. di modulare le proprie specificità nel conformarsi alla necessità di mettere in campo un'efficace ed efficiente strategia di prevenzione della corruzione per la rilevazione e la gestione del rischio di condotte corruttive o comunque di cattiva amministrazione."

ruzione e della Trasparenza (PTPCT)[58], alcuni presidi amministrativi di legalità, implementando misure a tutela dell'integrità e della efficienza procedurale, in linea con i principi contenuti nei recenti PNA e nel codice. L'ANAC, nelle frequenti interlocuzioni con i referenti regionali, ha raccomandato di assicurare una particolare attenzione alla mappatura dei processi amministrativi, per l'individuazione dei fattori critici[59], con ponderazione dei corrispondenti livelli di rischio. Tale attività è stata dettagliata sull'intero ciclo di vita dei contratti: dalla rilevazione dei fabbisogni, alla programmazione, progettazione, esecuzione della procedura di gara, fino alla esecuzione dell'appalto nonché al perfezionamento della procedura.

L'attività di vigilanza collaborativa ha supportato la Regione Marche nella ridefinizione dei contenuti del PTPCT[60], guidando le strutture della Giunta alla programmazione, all'attuazione e al monitoraggio dei contenuti del Piano. In un anno (tra il 2023 e il 2024), i processi complessivi mappati sono passati da n. 539 a n. 684[61]. Nella sola area contratti, da n. 140 a n. 229. Le misure di prevenzione programmate sono aumentate da n. 178 a n. 436, suddivise in misure di controllo, misure di definizione e di promozione dell'etica, misure di standard di comportamenti, misure di disciplina del conflitto di interessi, misure di formazione, misure di regolamentazione, misure di rotazione, misure di semplificazione e di trasparenza.

Il risultato, anche a seguito della analitica valutazione dei rischi[62] e dell'approfondimento del modello di gestione adottato[63],è stato un innalzamento dei livelli qualitativi e quantitativi degli strumenti di integrità e di trasparenza.

La fase successiva all'approvazione del PIAO 2024-2026 ha visto la collaborazione

---

58 Il PTPCT, introdotto nell'ordinamento giuridico con legge 6 novembre 2012, n. 190, è stato fatto confluire, ai sensi dell'art. 6 del D.L: 80/2021, nel Piano integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione (cd. PIAO). L'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021, nel disciplinare il PIAO, ha stabilito che le amministrazioni pubbliche debbano riunire in unico atto tutta la programmazione, relativa alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione e alla formazione dei dipendenti, agli strumenti di prevenzione della corruzione e di attuazione della trasparenza amministrativa. Il PIAO, di durata triennale ma con aggiornamento annuale, definisce ,in apposite sezioni, la mappatura aggiornata dei processi, le fasi delle procedure amministrative più rilevanti, la valutazione in termini di rischio corruttivo, le misure di prevenzione o di contenimento per le singole fasi, i monitoraggi infra-annuali, specifici e generali, gli altri strumenti programmati (digitalizzazione, formazione, verifiche, controlli, etc.) per conseguire gli obiettivi di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza.

59 In occasione della mappatura dei processi, si è ritenuto effettuare una rivalutazione verso l'alto del livello di rischio, inserendo più misure per ciascuna delle fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione del ciclo di vita del contratto. Si è evitata una sottostima del rischio stesso, considerando le conseguenze che l'evento di corruzione produrrebbe sull'amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc., oltre che sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese).

60 Il PTPCT della Giunta della regione Marche si avvale di una piattaforma telematica, ad implementazione di tutte le strutture interne, chiamate proattivamente alla identificazione e alla valutazione dei rischi, nelle aree di competenza, e alla scelta e inserimento a sistema delle migliori misure di prevenzione, all'interno di un catalogo proposto dallo staff del RPCT sulla base delle indicazioni del PNA. Il RPCT svolge un fondamentale ruolo d'impulso e di coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione ed è chiamato a verificarne il funzionamento e l'attuazione.

61 La metodologia di analisi dei processi è funzionale alla strategia di gestione del rischio. I processi, denominati, descritti e classificati secondo le aree di rischio di ANAC, sono distinti nelle seguenti macro-aree: personale, autorizzazioni, contributi, contratti, incarichi, finanziaria, controlli, legale, pianificazione, fondi europei, ambito sanitario.

62 Nella valutazione del rischio corruzione è stato seguito il modello che privilegia un approccio di natura "qualitativa" rispetto ad un'impostazione meramente "quantitativa". Ciò significa che, in primo luogo, sono stati individuati i Fattori Abilitanti (FA) la corruzione, ossia i fattori la cui presenza nel processo incide sulla probabilità di eventi corruttivi. Tali fattori sono poi stati combinati con Fattori di Impatto (FI), che rappresentato informazioni volte a dare rilievo all'interesse esterno che genera il processo.

63 A seguito di tale lavoro sono stati censiti n. 684 processi, con associato il relativo indice di rischio, come di seguito evidenziati: processi con rischio basso 328 (48%), processi con rischio medio 301 (44%), processi con rischio alto 55 (8%). Il PTPCT 2024-2026 della regione Marche è pubblicato nel seguente link:https://www.regione.marche.it/Amministrazione-Trasparente/Disposizioni-generali/Piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza.

delle parti per la stesura di *check list*[64]relative alle fasi di progettazione e di esecuzione di lavori, servizi e forniture ad uso della SUAM. Tale documentazione è resa disponibile alle stazioni appaltanti del territorio regionale, quale supporto procedurale aggiornato al codice[65].

Parallelamente è stato definito un sistema di dichiarazioni sul conflitto di interessi, mediante la predisposizione di una modulistica calibrata sui singoli contesti[66].E' stata anche avviata la stesura aggiornata dello schema di Patto di integrità, da approvare e sottoscrivere in sede di stipula contrattuale[67]. Ulteriore punto qualificante, in corso di elaborazione, è la predisposizione di un modello organizzativo regionale per le comunicazioni di dati e informazioni sulle operazioni sospette per il contrasto al riciclaggio e alla frode, di cui al d.lgs. n. 231/2007, integrato dal d.lgs. n. 90/2017[68].

Il lavoro svolto, sinteticamente descritto, ha responsabilizzato le strutture regionali sull'importanza dei temi etico-comportamentali. Le misure di prevenzione della corruzione si mostrano quali efficaci strumenti-guida nell'attività amministrativo-gestionale, che così risulta meno esposta alle incertezze e alle omissioni. La sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, in altre parole, può essere configurata quale significativa fonte interna di autoregolazione etico-amministrativa[69], valida sul piano delle procedure, delle condotte e dei risultati.

Tale strumento è rilevante anche a seguito delle profonde innovazioni apportate dal Legislatore in materia di contratti pubblici. Come noto, tra i principi generali del codice, il primo principio è quello di risultato[70]. L'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività, e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, in attuazione del principio del buon andamento e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità[71], sono criteri prioritari nell'esercizio del potere discrezionale.

---

64 La costruzione metodologica di tale percorso è basata sul modello partecipato, che ha visto il coinvolgimento, oltreché della struttura del RPCT e della Suam, dell'intera rete dei referenti interni PIAO-Pop (persone organizzazione e processi) e integrità e della rete dei Rup regionali.

65 Tali strumenti operativi, supervisionati dagli uffici dell'ANAC, sono utili per le attività di autocontrollo da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, supportano la compilazione "guidata" degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale, agevolano il successivo controllo/supervisione degli atti da parte di soggetti diversi (ufficio contratti, RPCT, controlli Interni, audit ecc.).

66 Sono stati definiti n. 10 modelli, in prevalenza disciplinanti situazioni specifiche (es. dichiarazione del dirigente all'atto del conferimento dell'incarico, dichiarazione del Responsabile Unico di Progetto/Responsabile di fase/Direttore esecuzione contratto sulla insussistenza di situazioni di conflitti di interesse, dichiarazione di consulenti/collaboratori ai sensi dell'art. 53, comma 14 del d. lgs. 165/2001, etc.).

67 Ha sottolineato la rilevanza delle attività di accompagnamento procedurale, ai fini anticorruttivi e di efficienza procedurale, T. Luongo, *L'Unità operativa speciale dell'ANAC*, cit.. L'Autore annota che proprio dal Protocollo d'Intesa su "EXPO Milano 2015", siglato a ottobre 2014 tra l'ANAC e l'Ocse, è scaturito un elenco di buone pratiche da promuovere, tra cui l'uso di documenti interni di definizione delle procedure, quali linee guida, check-list e regolamenti, che si è rivelato uno strumento pratico ed efficace al fine di effettuare controlli in modo accurato e sistematico, ma al tempo stesso rapido.

68 Le comunicazioni di dati e di informazioni su operazioni sospette, connotate dalla presenza di significativi indici di anomalia, da inoltrare alla UIF (Unità di informazione finanziaria) della Banca d'Italia, cui sono tenute le pubbliche amministrazioni, è attività spesso trascurata e poco conosciuta.

69 Sul PTCPT, quale strumento di autoregolazione, cfr. B. Boschetti e N. Berti, *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012: prove di un nuovo diritto amministrativo (tra risultato, fiducia e discrezionalità)*, in Istituzioni del Federalismo, Numero speciale 3.2022. Gli Autori puntualizzano come mediante i PTPCT siano stati introdotti nel settore pubblico "strumenti di risk assessment capaci di orientare il comportamento delle organizzazioni e dei loro agenti ... verso i fini di pubblico interesse, così sovvertendo, attraverso il riconosciuto primato della prassi, la tradizionale logica della compliance legale." I suddetti Piani sono stati qualificati come strumenti di "soft regulation", la cui natura orientativa, di indirizzo etico-comportamentale, consentirebbe di definire decentrato il modello di risk management anticorruzione adottato dal nostro Paese.

70 Il principio di risultato disciplinato dall'art. 1 del codice si realizza nell'affidamento dei contratti di appalto e di concessione e nella loro esecuzione "con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, concorrenza e trasparenza". Il comma 4 dell'art. 1 stabilisce, inoltre, che il principio del risultato è criterio prioritario nell'esercizio del potere discrezionale e nella determinazione della regola per il caso concreto.

71 Comma 3 dell'art. 1 del codice.

La valenza del principio ha ridisegnato un innovativo contesto giuridico entro cui la pubblica amministrazione, e per essa il funzionario pubblico, agisce e assume decisioni.

Da una parte l'esercizio della discrezionalità amministrativa ha un nuovo "faro", legato all'azione di risultato[72], che la rende meno incerta nell'interpretare e applicare le norme[73]. Dall'altra parte, la stessa discrezionalità viene esercitata lungo una strada ove lo stesso principio è criterio prioritario per la valutazione della responsabilità nello svolgimento delle funzioni amministrative o tecniche. Pertanto, se l'obiettivo del miglior risultato possibile, nell'affidare ed eseguire i contratti, assurge a principio immanente dell'ordinamento[74], tale prospettiva "allarga le maglie operative"[75] di chi, tutti i giorni, è chiamato ad applicare il codice e ad assumere le conseguenti decisioni.

Coerente con tale impostazione è la maggiore semplificazione, rispetto al passato, che il codice riconosce negli affidamenti. Sono stati infatti innalzati i valori di soglia delle procedure senza bando, in particolare nel caso di affidamento diretto. E' stato dunque incentivato il ricorso ad operatori economici senza preventivi confronti competitivi, così sottraendo l'aggiudicazione, in alcuni casi, alle dinamiche del mercato e della concorrenza.

Allo stesso tempo sono subentrate normative speciali, quali quelle dettate per le procedure del PNRR, che prevedono deroghe alle disposizioni codicistiche nell'ottica di una maggiore speditezza operativa, di accelerazione dei tempi procedurali e di rispetto dei *target* assegnati. Inoltre, in ampie aree dell'Italia centrale, vigono normative speciali dettate per le procedure di ricostruzione post-sisma verificatosi nell'anno 2016.

Tutto ciò ha determinato un complesso e stratificato sistema "a maglie variabili", ove la codificazione dei principi di risultato, di fiducia e di accesso al mercato hanno favorito un più ampio grado di iniziativa, di flessibilità procedimentale e una maggiore auto-responsabilità pubblica.

La libertà di azione, che si esplica anche in una ampia discrezionalità amministrativa, può trovare il suo contemperamento in un sistema di regole-guida, oggettive, trasparenti e sostenibili, calibrate sul singolo ente. Ne scaturisce una rinnovata opportunità per il PTPCT, quale strumento efficace e puntuale di presidio, per introdurre e applicare misure puntuali, condivise con tutti gli attori dell'ente[76].

---

72 "(...) il principio del risultato (art. 1) è destinato ad operare sia come criterio prioritario di bilanciamento con altri principi nell'individuazione della regola del caso concreto, sia, insieme con quello della fiducia nell'azione amministrativa (art. 2), come criterio interpretativo delle singole disposizioni. (...) Il comma 1 codifica il principio del risultato ed enuncia quindi l'interesse pubblico primario del codice, come finalità principale che stazioni appaltanti ed enti concedenti devono sempre assumere nell'esercizio delle loro attività" (Cons. Stato, Relazione allo schema definitivo del codice, 7 dicembre 2022, rispettivamente pag. 11 e pag. 13)

73 "Il 'principio della fiducia', introdotto dall'art. 2 d.lgs. n. 36 del 2023, porta a valorizzare l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, ampliando i poteri valutativi e la discrezionalità dell'amministrazione, in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile." (Cons. Stato, sez. V, sentenza 1° ottobre 2024, n. 7875).

74 Al punto che tale impostazione potrebbe determinare il superamento del "tradizionale vaglio di legittimità in termini di coincidenza tra fattispecie e disposto normativo, per approdare ad un metodo in base al quale la qualificazione di invalidità dipende più che dalla difformità rispetto ad un parametro normativo, dalla devianza rispetto all'obiettivo il cui solo perseguimento legittima il potere dell'autorità. Il passaggio segna (...) il riconoscimento che l'obiettivo dell'azione amministrativa non consiste (soltanto) nel rispetto di precetti normativi e soprattutto che quello stesso rispetto non costituisce il fine, quanto lo strumento di garanzia di effettività della tutela dal momento che il conseguimento del risultato amministrativo è inscritto nella norma di legge attributiva del potere», così M.R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere,* in Federalismi, 17 aprile 2024.

75 Cioè la "regola del caso concreto", ex art. 1, comma 4 del d. lgs. n. 36/2023.

76 La prevenzione della corruzione richiede un'azione coordinata e sinergica tra tutti i soggetti presenti nell'organizzazione, nella consapevolezza che solo attraverso un approccio coerente e proattivo si può contribuire a migliorare l'azione dei soggetti coinvolti. In tale contesto risulta essenziale la collaborazione, di natura circolare, instaurata dal RPTC con le varie strutture dell'ente (dirigenti, funzionari, referenti etc.) e con gli uffici di valutazione e controllo (Organismo indipendente di valutazione, Ufficio personale, Ufficio procedimenti disciplinari etc.) per la stesura del PTPCT, per le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo, anche al fine di una maggiore diffusione della cultura dell'integrità.

6. La vigilanza collaborativa: un modello innovativo e virtuoso

La vigilanza collaborativa, come visto, è una innovativa forma di vigilanza, promossa e attuata dall'ANAC, che sta incontrando un crescente favore di molte amministrazioni[77], soprattutto in materia di contratti pubblici[78]. Ciò ha indotto l'ANAC a rafforzarne modello e approccio, recependo l'adesione partecipe di numerosi enti pubblici e così testimoniando come un approccio preventivo condiviso è più efficace di ogni impostazione meramente repressiva o punitiva[79].

Il successo di tale approccio deriva anche dall'attività puntuale dell'Autorità, che si esplica mediante rilascio di pareri, osservazioni, indicazioni e rilievi[80]. Viene offerto un fattivo supporto alle stazioni appaltanti nella formazione degli atti e nello sviluppo delle procedure.

Tale attività di "accompagnamento" esclude, in ogni caso, qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione, in quanto non determina ingerenza nella fase decisoria che rimane prerogativa esclusiva della stazione appaltante, con le conseguenti responsabilità amministrative. Il rapporto con l'ente pubblico avvia una innovativa cultura di collaborazione istituzionale. Il modello incide non solo sulla forma delle relazioni, generando dialogo e confronto costanti, ma si mostra efficace anche per ulteriori aspetti. Sono molteplici i punti di interesse. Il primo è l'ambito regolatorio. Le raccomandazioni dell'ANAC, oltre a segnalare la presenza di eventuali irregolarità o illegittimità, sono preordinate a dettare regole di azione, a contenuto interpretativo-attuativo, in ordine a fattispecie puntuali. Si possono così stimolare, laddove opportuno, azioni correttive in itinere, e azioni di orientamento *ex post,* per le condotte degli operatori che si sono discostati dal reticolato normativo[81]. Il secondo è l'ambito consultivo e interpretativo. È prevista la possibilità che vengano espressi, in modo formale, pareri e osservazioni. I pareri possono essere richiesti su istanza dell'ente vigilato, in ordine a problematiche interpretative per fattispecie di particolare complessità, al fine di ricevere un contributo

---

77 I dati recenti, relativi al primo semestre 2024, pubblicati nel sito istituzionale dell'Autorità, indicano che le procedure sottoposte a vigilanza collaborativa in materia di appalti hanno riguardato vari settori di intervento, tra cui l'ambito dei lavori pubblici, quello delle forniture di beni e di servizi, l'ambito dei servizi di ingegneria e gli appalti integrati. Complessivamente sono state gestite n. 31 procedure, per un valore complessivo di oltre 2,7 miliardi di euro e, nell'ambito delle stesse, sono stati rilasciati n. 68 pareri. Su 27pareri dei complessivi 68 (39% del totale) emessi, sono stati formulati rilievi. il tempo medio di rilascio dei pareri è quantificato in 6 giorni.

78 L'attività di vigilanza collaborativa nella materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza, attraverso la stipula di apposito protocollo, risulta ancora poco diffusa. Le ragioni possono rinvenirsi sia nella innovatività di tale funzione, disciplinata e introdotta nell'ordinamento da pochi anni (è stata codificata per la prima volta con la delibera n. 594 del 7 dicembre 2022), sia nella probabile "istintiva" ritrosìa di alcuni RPCT che mostrano diffidenza e resistenza a collaborare con un soggetto esterno nella redazione e nella gestione del PTPCT. In realtà, l'esperienza descritta nel presente contributo mostra come una collaborazione costruttiva e qualificata, avviata sul piano della fiducia e della lealtà istituzionale, lungi dal costituire intromissione o lesione dell'autonomia organizzativo-funzionale dell'ente, possa accrescere l'efficacia delle misure anticorruzione.

79 L'ANAC, nel proprio sito istituzionale, sottolinea alcune peculiari caratteristiche di tale "*best practice*": le verifiche e i controlli sono più efficaci se sono messi in pratica con un approccio "olistico" attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni da parte di tutte le istituzioni coinvolte; risulta utile adottare un modello di "supervisione e controlli collaborativi" che consente di intervenire tempestivamente, con i correttivi necessari, per permettere la realizzazione dei lavori nei tempi previsti; l'interazione con i soggetti che effettuano i controlli e verificano la legittimità delle procedure può avvenire anche con modalità orientate al *problem solving*; tale approccio consente inoltre di ottenere la fiducia dell'ente controllato che non si sente "sotto esame", ma piuttosto supportato dal meccanismo di controllo. Per approfondimenti, https://www.anticorruzione.it/en/-/news.19.09.24.vigilanza.collaborativa

80 Il modello, all'interno della cornice regolamentare, viene "cucito" su ogni singola amministrazione, quasi come un abito su misura.

81 Secondo F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?* cit., pag. 830, la vigilanza collaborativa consente "un processo di aggiustamento dell'azione amministrativa attraverso un meccanismo di correzione indiretta e dove le misure correttive sono rimesse alla potestà decisionale dei controllati". E. Frediani, *Vigilanza collaborativa e funzione «pedagogica» dell'ANAC*, cit, riconosce a tale modello la natura assimilabile a "una peculiare forma di audit interno idonea ad estendersi anche alla sfera contrattuale pubblica."

chiarificatore, utile anche in contesti ulteriori[82].

L'Autorità può anche esprimersi d'ufficio, con indicazioni ed eventuali osservazioni, a seguito del ricevimento degli atti e della documentazione di gara, oggetto di verifica preventiva.

Infine, l'ente coinvolto può impegnarsi ad aderire alle istanze di precontenzioso (art. 220 d.lgs. n. 36/2023), presentate per la soluzione di controverse insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara relative ai contratti pubblici, adeguandosi all'eventuale parere reso dall'ANAC.

Rilevante è anche l'ambito promozionale di valore pubblico. I protocolli di vigilanza collaborativa costituiscono *best practices* per promuovere la cultura della integrità e della trasparenza, replicabili anche in contesti ulteriori rispetto a quello regionale. L'Autorità contribuisce alla conoscenza e alla diffusione delle migliori pratiche, favorendo tra amministrazioni costruttivi scambi delle esperienze maturate[83]. L'obiettivo è la promozione di un'efficace strategia di prevenzione dei rischi di frodi, corruzione ed infiltrazioni criminali nei contratti pubblici, la valorizzazione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, l'implementazione di modelli sperimentali a forte impatto sulla efficacia e sulla efficienza della spesa pubblica, senza dimenticare la sicurezza dei luoghi di lavoro e la tutela dei diritti del lavoratore.

I risultati della vigilanza collaborativa contribuiscono, infine, alla corretta e ordinata evoluzione del sistema normativo. A tal proposito, l'Autorità indirizza al Parlamento e al Governo segnalazioni, con le quali sono evidenziati possibili problemi applicativi, nonché eventuali difetti di coordinamento da sanare invia legislativa[84].

7. Principi codicistici e prospettive

Si è visto come la vigilanza collaborativa rappresenti una qualificata e dinamica forma di supporto operativo che si riflette positivamente nell'attuazione del principio costituzionale del buon andamento. I maggiori benefici si percepiscono negli ambiti di efficienza e di trasparenza degli interventi pubblici, in termini di accresciuta legalità delle procedure e di corretto e trasparente utilizzo di risorse pubbliche.

Essa rappresenta, inoltre, un singolare caso di "complicazione vantaggiosa"[85], che rafforza, in un processo integrato di apprendimento e di miglioramento, l'auto-responsabilizzazione (e l'auto-correzione) dei dirigenti e dei funzionari pubblici.

Le caratteristiche intrinseche del modello lo rendono particolarmente fruibile: viene attivato su basi volontarie e consensuali, in un clima collaborativo e costruttivo,

---

82 L'art. 10, comma 2, del Regolamento, approvato con delibera ANAC n. 269 del 20 giugno 2023, dispone che "Il Consiglio può disporre la pubblicazione della relazione e degli allegati atti adottati o di una loro sintesi sul sito istituzionale dell'Autorità". In tale maniera viene promossa, in maniera trasparente e pubblica, una funzione di sensibilizzazione e di indirizzo per il mercato degli operatori economici.

83 Gli atti più rilevanti sono approvati dal Consiglio dell'Autorità e pubblicati nel sito istituzionale.

84 La vigilanza collaborativa assume una funzione poliedrica: di guida, per la configurazione di un continuo e tempestivo dialogo-supporto finalizzato all'accompagnamento, alla correzione e al soccorso della stazione appaltante; di pungolo, cioè di continuo stimolo e incoraggiamento per le pubbliche amministrazioni, affinché queste possano coniugare le ragioni della trasparenza amministrativa con quelle della efficienza e della legalità negli interventi pubblici; di ausilio procedimentale, che trascende il momento di indirizzo e scende nello svolgimento concreto di ciascuna procedura di affidamento, consentendo un dialogo paritario per il migliore perseguimento degli obiettivi di trasparenza, di oculatezza nella spesa pubblica e di razionalizzazione delle procedure di scelta.

85 Per approfondimenti, cfr. S. Busetti, B. Dente, *La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 1, aprile 2017. T. Luongo, *L'Unità operativa speciale dell'ANAC*, cit., osserva che "la teoria dei meccanismi causali è in grado di spiegare il paradosso dei "vantaggi della complicazione" e, cioè, come l'innesto di un ulteriore anello alla catena dei controlli anziché prolungare i processi di funzionamento tipici degli enti appaltanti sia riuscito ad abbreviarli." Il successo del modello deriverebbe dalla combinazione di tre meccanismi causali: la minaccia (sempre incombente dell'inaccettabile fallimento degli obiettivi di policy), le interazioni ripetute (che accrescono l'adozione consapevole e fiduciosa di comportamenti collaborativi) e la certificazione (derivante dal contributo dell'ANAC che, per motivi differenti – capacità intellettuale, carisma, reputazione, consenso, risultati pregressi, collaborazione con Ocse – appare particolarmente prestigioso).

caratterizzandosi in qualificate attività informativo-formative e correttive.

Ulteriori aspetti qualificanti: rapporti istituzionali trasparenti e costanti, tempestività e completezza dei flussi informativi, in una logica di multidisciplinarietà delle competenze.

Questa nuova frontiera di collaborazione pubblica si innesta anche nello spirito valoriale cui è improntato il codice dei contratti pubblici, ossia risultato e fiducia. Rispetto al primo, il contributo dell'Autorità, nella fase di affidamento, facilita in modo rapido, trasparente e corretto, la stipula del contratto. Nella fase di esecuzione, contribuisce a realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e con idonee modalità predefinite. Il ciclo di vita del contratto viene presidiato nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, con evidenti vantaggi in ordine all'attuazione del risultato, perseguito con riduzione dei tempi e in maniera efficiente.

Da ciò trae beneficio anche la fiducia, rafforzata dall'azione trasparente e corretta dell'amministrazione e degli operatori. Vengono poi favorite e valorizzate l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari, che possono effettuare valutazioni e scelte, nelle prestazioni programmate, con consapevolezza e maggior sicurezza.

La vigilanza collaborativa genera benefici legati ad un percorso di valutazione e di "certificazione" di legalità, di rilevanza pubblica. L'attività dell'ANAC, di fatto, attesta la conformità degli atti alle previsioni di carattere legislativo nonché l'assenza, nelle procedure, di situazioni di conflitto di interesse, riducendo la probabilità di contenzioso o di contestazioni procedurali. Vengono generati contesti favorevoli per la prevenzione o la riduzione di danni erariali, per effetto della diminuzione degli spazi di opacità negli atti di gara e per un maggior rigore nelle altre fasi procedimentali. Effetti virtuosi si registrano anche nella riduzione dei costi associati ad un vaglio delle procedure in sede giurisdizionale.

Vi è un ultimo aspetto di rilievo. Esso attiene alla cd. *paura della firma*, i cui fattori generativi possono essere ridotti, o comunque depotenziati, dagli effetti della vigilanza collaborativa. Il supporto qualificato dell'ANAC riduce il timore di responsabilità nell'assumere decisioni amministrative, con la conseguente limitazione di situazioni di immobilismo, legate ai ritardi o alle inerzie amministrative, oppure a incertezze interpretative, tipiche di un'amministrazione difensiva.

A tali benefici se ne collegano almeno altri due, connessi a specifiche disposizione di settore. Il primo ulteriore beneficio è relativo al contesto sanzionatorio: la stazione appaltante e i singoli funzionari, nello svolgimento delle loro attività, potranno prevenire, almeno in parte, le sanzioni pecuniarie amministrative, irrogabili dall'ANAC nei casi previsti[86], adeguandosi *ex ante* ai suggerimenti, ai rilievi e alle indicazioni pervenute nel corso del rapporto collaborativo.

Il secondo ambito di utilità afferisce al profilo della tutela dalle responsabilità. La stazione appaltante e i singoli funzionari, osservando correttamente le indicazioni, i rilievi ole valutazioni, formalmente ricevuti dall'Autorità, saranno meno esposti alla responsabilità amministrativo-contabile per violazioni o omissioni, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 36/2023[87].Si ritiene, infatti, che l'ANAC possa rientrare tra le "autorità competenti" legittimate a fornire criteri applicativi e interpretativi mediante specifici pareri,

86 Le previsioni di sanzioni pecuniarie amministrative, irrogabili dall'ANAC sono contenute soprattutto nell'art. 222 del codice. Il procedimento sanzionatorio è disciplinato dal Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio, approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 920 nell'adunanza del 16 ottobre 2019, integrato con le modifiche introdotte dalla delibera ANAC n. 95 dell'8 marzo 2023.

87 Sulle cd. "reti di protezione" in materia di decisioni discrezionali, si rinvia alle interessanti considerazioni di R. Ursi, *La "Trappola della fiducia" nel Codice dei contratti pubblici*, in DirittoeConti.it, 27/02/2024, Anticipazione di Bilancio Comunità Persona 1/2024.

atti d'indirizzo o atti di regolamentazione generale[88].

Nella vigilanza collaborativa, però, si possono annidare due aspetti critici. Il primo è la innata resistenza delle amministrazioni, soprattutto quelle locali, ad avviare formali percorsi collaborativi con soggetti esterni, tali da poter essere letti come "ingerenze" nelle proprie sfere d'azione. La parte politica potrebbe temere, infatti, di subire indicazioni vincolanti da parte di soggetti istituzionali percepiti come "lontani", poco radicati nei territori, con riflessi su scelte politiche o su obiettivi generali. La parte burocratica, peraltro, potrebbe non essere favorevole ad accettare costruttivamente verifiche e suggerimenti, anche correttivi, sul proprio operato. Il secondo aspetto critico è il sospetto che la legalità possa confliggere con l'efficienza. In altre parole, è diffusa l'opinione che il rispetto delle procedure e l'affermazione di una cultura dell'integrità comportino inevitabilmente ritardi o lungaggini dagli esiti imprevedibili.

L'esperienza della vigilanza collaborativa in questi primi anni ha dimostrato che i timori descritti sono sostanzialmente infondati, mentre i benefici acquisiti restano innegabili. In questo senso, esperienze positive, come quella descritta, devono essere promosse e diffuse, al fine di recuperare elementi di fiducia, di trasparenza e di leale cooperazione. L'auspicio, in conclusione, è che il modello collaborativo sia sviluppato maggiormente, in materia di procedure di appalto e di anticorruzione, e che lo stesso possa essere adeguatamente valorizzato dal Legislatore anche presso altre Autorità amministrative, nell'ottica di una nuova e interessante strada di efficientamento dell'attività pubblica.

88 Cfr. parere del Ministero Infrastrutture e trasporti – MIT -n. 2159 del 19/07/2023. G. Napolitano, *Il codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in Giornale Dir. Amm., 2023, 3, pag. 287, osserva che la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 3, ultimo capoverso, "indica un chiaro *modus procedendi* ai funzionari alle prese con casi dubbi o incerti. Per la ricostruzione degli indirizzi provenienti da precedenti giurisprudenziali o pareri già emessi, l›amministrazione può procedere in via autonoma o avvalendosi di appositi consulenti. Più difficile è la strada della richiesta di un parere ad hoc relativo al caso concreto, ipotesi che il legislatore continua a contemplare esclusivamente nell›ottica ‹precontenziosa›. Il riferimento alle autorità competenti rischia di essere ulteriormente limitativo, postulando l›intervento soltanto dell›ANAC o tutt›al più dell›Agcom e delle autorità di regolazione nei settori speciali. Più dubbio che possa tornare utile allo scopo un parere dell'Avvocatura dello Stato."