



Alto Commissario

*per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme
di illecito nella pubblica amministrazione*

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA

1° GENNAIO 2006 – 30 GIUGNO 2006



Piazza San Lorenzo in Lucina, 4
00187 Roma

INDICE

RISORSE UMANE, MATERIALI E FINANZIARIE

- | | |
|---|---------------|
| <i>1. Personale</i> | <i>pag. 4</i> |
| <i>2. Spese di funzionamento</i> | <i>pag. 6</i> |
| <i>3. Logistica</i> | <i>pag. 7</i> |

ATTIVITA'

- | | |
|---|----------------|
| <i>1. Convegni</i> | <i>pag. 8</i> |
| <i>2. Relazioni internazionali</i> | <i>pag. 9</i> |
| <i>3. Indagini concluse</i> | <i>pag. 11</i> |
| A) <i>Pagamento fatture passive</i> | <i>pag. 13</i> |
| B) <i>Concorsi universitari</i> | <i>pag. 16</i> |
| C) <i>ANAS</i> | <i>pag. 23</i> |
| D) <i>Codice dei contratti pubblici</i> | <i>pag. 43</i> |
| E) <i>Anagrafe patrimoniale</i> | <i>pag. 43</i> |
| <i>4. Indagini in corso</i> | <i>pag. 44</i> |
| 1. <i>ANAS</i> | <i>pag. 45</i> |
| 2. <i>INPS</i> | <i>pag. 45</i> |
| 3. <i>ASL Vibo Valentia</i> | <i>pag. 45</i> |
| 4. <i>FIGC</i> | <i>pag. 46</i> |
| <i>5. Studio sui pericoli di condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della criminalità organizzata</i> | <i>pag. 47</i> |

| | |
|---|----------------|
| <i>a) Generalità dello studio</i> | <i>pag. 49</i> |
| <i>b) Strategie di contrasto attuate dalle istituzioni</i> | <i>pag. 51</i> |
| <i>c) Approccio metodologico</i> | <i>pag. 55</i> |
| <i>d) Individuazione dei settori d'interesse della criminalità organizzata</i> | <i>pag. 56</i> |
| <i>1. I crimini ambientali e l'abusivismo edilizio</i> | <i>pag. 57</i> |
| <i>2. L'economia e il sistema degli appalti e della realizzazione delle opere pubbliche</i> | <i>pag. 59</i> |
| <i>3. I finanziamenti pubblici e della comunità europea</i> | <i>pag. 63</i> |
| <i>4. Il riciclaggio e gli investimenti dell'economia legale</i> | <i>pag. 67</i> |
| <i>5. La sanità</i> | <i>pag. 68</i> |

CONSIDERAZIONI FINALI *pag. 70*

ALLEGATI

- 1. Tabulato del personale***
- 2. Tabulato esposti***
- 3. Indagine pagamento fatture passive***
- 4. Indagine concorsi universitari***
- 5. Indagine ANAS***
- 6. Esame d.lgs. 12.4.2006, n. 163 – contratti pubblici***
- 7. Indagine anagrafe patrimoniale dei dirigenti pubblici***

8. Indagine ANAS

9. Indagine INPS

10. Indagine ASL Vibo Valentia

11. Indagine FIGC

***12. Studio sui pericoli di condizionamento della P.A. da parte
della criminalità organizzata***

RISORSE UMANE, MATERIALI E FINANZIARIE

1. Personale

Con riferimento alla dotazione organica dell'Ufficio, va premesso che il D.P.C.M. 25.01.2005, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.P.R. 6.10.2004, n. 258, ha assegnato all'Ufficio dell'Alto Commissario complessive 70 unità di personale.

Alla data del 30.6.2006, oltre al Direttore dell'Ufficio, le unità in servizio sono in totale 51 secondo la ripartizione delle qualifiche risultanti dall'Allegato 1:

Conseguentemente vi è stato un incremento di 11 unità rispetto a quelle in servizio alla data del 31.12.2005, per cui risulta tuttora una scopertura, rispetto all'organico massimo, di ulteriori 19 unità, pari al 27,1% del totale.

Nelle precedenti relazioni si era richiamata l'attenzione sulla carenza, nell'organico previsto, di specifiche professionalità, idonee all'espletamento delle attività di analisi e studio della congruità della normativa rispetto al rischio di commissione di illeciti ovvero di condizionamenti della criminalità organizzata sulla P.A. e si era sollecitata l'individuazione dei necessari rimedi.

Tale carenza è stata attualmente colmata dalla legge 23.12.2005, n. 266, (legge finanziaria 2006), che, all'art. 1, comma 254, ha previsto la facoltà per l'Alto Commissario di avvalersi, oltre che di un Vice-Commissario Vicario, anche di un Vice-

Commissario Aggiunto e di cinque esperti tutti scelti tra i magistrati delle diverse giurisdizioni (ordinaria, amministrativa e contabile) e gli avvocati dello Stato obbligatoriamente collocati fuori ruolo dalle rispettive Amministrazioni.

In conseguenza è stato predisposto il Decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 2006, n. 236, recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 2004, n. 258, in materia di funzioni dell'Alto Commissario, con il quale l'organico dell'Ufficio è stato integrato con le unità previste dalla citata legge finanziaria.

Nel frattempo si è provveduto a richiedere e ad ottenere dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Comitato di Presidenza della Giustizia Amministrativa il collocamento fuori ruolo, rispettivamente, di due magistrati ordinari e di uno amministrativo, già in servizio nell'Ufficio.

2. Spese di funzionamento

Il funzionamento dell'Alto Commissario nel primo semestre del 2006 ha comportato una spesa per complessivi euro 1.271.294,87, effettuata nell'ambito di uno stanziamento pari ad euro 6.460.000, al lordo dell'integrazione per 1.000.000 di euro autorizzata dall'art. 1, comma 255, della Legge Finanziaria per il 2006, che è operativamente allocato in apposito capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio.

E' opportuno sottolineare che, come già anticipato nell'ultima Relazione, a far data dall'1.1.2006 il sistema contabile è mutato.

Infatti il controllo successivo della spesa disposta da un Funzionario Delegato, con rendicontazione alla Ragioneria Provinciale ed alla Corte dei Conti, è stato sostituito dal controllo preventivo attraverso la verifica degli ordinativi di spesa da parte dell'Ufficio Bilancio e Ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alla gestione dell'apposito capitolo di bilancio è stato delegato, con provvedimento del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, il Direttore dell'Ufficio dell'Alto Commissario secondo gli indirizzi da quest'ultimo impartiti.

3. Logistica

Nel primo semestre del presente anno sono stati portati a compimento i lavori di ristrutturazione della sede dell'Ufficio, salvo rifiniture di minor conto e si è in attesa del collaudo, che sarà effettuato quanto prima dagli organi competenti; è stata inoltre completata l'acquisizione degli strumenti informatici necessari alla completa funzionalità dell'Ufficio ed è in fase di avanzata attuazione la revisione del Sito Internet.

ATTIVITA'

Terminata la fase di strutturazione dell'Ufficio, di cui si è riferito nelle precedenti relazioni, l'Alto Commissario è stato finalmente in grado di implementare la propria attività, che si è sviluppata su un doppio livello: da un lato, la promozione del proprio ruolo istituzionale e, dall'altro, la conclusione di una serie di indagini, accertamenti e studi.

1. Convegni

Si ritiene che tra i compiti non scritti, ma comunque connessi alle competenze tipiche dell'Alto Commissario, vi sia anche quello di curare non solo la diffusione della conoscenza dell'organismo con particolare riguardo agli ambiti propri della PP.AA. direttamente interessata, ma anche la formazione, contribuendo in tal modo all'irrobustimento di una cultura anticorruzione senza la quale una complessiva politica diretta a contrastarla sarebbe priva del necessario consenso sociale.

La suddetta attività si è sviluppata anche in ambito internazionale, nel convincimento che i fenomeni corruttivi in una realtà globalizzata si caricano di potenzialità diffusive al di là dei confini nazionali, per cui è importante incentivare la collaborazione e lo scambio di esperienze e di buone prassi tra gli organismi che si occupano del problema.

Nella prospettiva suindicata, l'Alto Commissario ha tenuto conferenze e lezioni all'Istituto Superiore della Polizia di Stato, alla

Scuola di Perfezionamento della Polizia di Stato, all'Accademia della Guardia di Finanza, all'Università Cattolica di Milano ed all'Università di Novara, riscontrando ovunque grande interesse per le competenze e le funzioni dell'organismo attesa la sua novità nel panorama internazionale italiano.

2. Relazioni internazionali

Con riferimento, poi, ai contatti a livello internazionale, si elencano di seguito le attività realizzate:

- 7 febbraio: visita della delegazione thailandese della Commissione sulla prevenzione e soppressione della corruzione costituita presso il Parlamento thailandese;*
- 15 marzo: visita della delegazione di esperti della Repubblica slovacca nell'ambito del progetto comunitario PHARE;*
- 8 maggio: visita della Commissione di Stato per la prevenzione della corruzione della Repubblica di Macedonia;*
- 18-19 maggio: promozione ed organizzazione, in collaborazione con la Commissione europea, di un Seminario sulla lotta alla corruzione, con la partecipazione del Vice Presidente UE Franco Frattini e di rappresentanti governativi delle Repubbliche di Bulgaria e Romania, in vista del futuro ingresso nell'Unione.*

L'iniziativa merita di essere particolarmente segnalata per il vivo interesse suscitato presso gli operatori del settore.

L'evento, organizzato dalla Commissione europea e dall'Ufficio dell'Alto Commissario, ha affrontato nella prima giornata di

lavori, il tema del “Rafforzamento dello stato di diritto nella prospettiva dell’Europa allargata”. Dopo il saluto dell’Alto Commissario Gianfranco Tatozzi sono intervenuti, tra gli altri, il Garante per la protezione dei dati personali Franco Pizzetti e il presidente del Consiglio di Stato Alberto de Roberto.

L’argomento della seconda giornata è stato: “Contrasto della corruzione: esperienze a confronto”; tra i relatori, Gianfranco Tatozzi, Salvatore Vitello, sostituto procuratore presso il tribunale di Roma e Franco Frattini, vice presidente della Commissione europea, che ha concluso i lavori.

Sono, altresì intervenuti, portando la concreta testimonianza dei progressi fatti nel settore della lotta alla corruzione nei rispettivi Paesi, i ministri della Giustizia e dell’Interno della Bulgaria ed i rappresentanti dei dipartimenti anticorruzione e antifrode della Romania.

3. Indagini concluse

*Con riferimento alle attività di indagine dell’ Alto Commissario, si rileva che, al 31.12.2005, risultavano in trattazione 12 esposti provenienti da privati; nel corso del primo semestre del 2006 sono sopravvenuti ulteriori 32 esposti – di cui 16 relativi ad enti locali – e ne sono stati **definiti 29** per cui attualmente risultano in corso di trattazione **15 esposti**. (All. 2)*

Al riguardo, occorre ribadire quanto già osservato nelle precedenti relazioni: il numero complessivo degli esposti e delle

denunce continua ad essere molto esiguo ed una percentuale rilevante riguarda enti locali.

Da ciò può dedursi che l'organismo con le sue competenze non è ancora molto conosciuto: di qui l'esigenza di incrementarne la visibilità.

Inoltre, nessuna richiesta di intervento è pervenuta dalle pubbliche amministrazioni, come pure è espressamente previsto nel Regolamento, nonostante che periodicamente si apprenda dalla stampa della costituzione, in ambito interno ai Ministeri, di apposite commissioni di inchiesta in settori interessati da indagini della magistratura proprio per sospetti di corruzione o di altri illeciti.

L'obiettivo disinteresse delle PP.AA. ad avvalersi dell'Alto Commissario per accertamenti interni sembra doversi attribuire, anche in questo caso, all'insufficiente grado di conoscenza dell'organismo e delle sue funzioni.

Il numero degli esposti pervenuti relativi ad enti locali, e che allo stato non possono essere trattati in assenza della intesa di cui all'art. 1, comma 1, del Regolamento 6.10.2004 n. 258, dimostra l'urgenza di rimuovere tale ostacolo, sollecitando a tal fine la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28.8.1997, n. 281.

Nel corso del semestre oggetto della presente relazione sono state portate a compimento importanti indagini conoscitive

avviate di iniziativa dell'Alto Commissario e che erano state annunciate con la precedente relazione.

Esse hanno riguardato:

- a) i tempi di pagamento delle fatture passive da parte delle pubbliche amministrazioni;*
- b) il sistema dei concorsi indetti dalle Università nel periodo 2004-2005 per l'assunzione in ruolo dei professori ordinari ed associati nonché di ricercatori da assegnare alla cattedre di diritto del lavoro;*
- c) la verifica della natura, delle modalità e dell'efficacia dei sistemi di controllo interno e delle misure adottate per ridurre i rischi di comportamenti illeciti o di condizionamento da parte della criminalità organizzata nell'ambito di appalti di opere pubbliche gestite dall'A.N.A.S. S.p.A. nel periodo 1.1.2003 – 31.12.2004 di importo compreso tra i 15 e i 50 milioni di euro.*

Nell'ambito della valutazione della adeguatezza della normativa vigente a prevenire fenomeni di corruzione o di illecito nell'ambito della pubblica amministrazione (art. 2, comma 2, lett. B. DPR 258/2004) è stato, poi, esaminato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, con particolare riguardo ai tempi ed alle modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara introdotti dalla richiamata normativa.

Si riportano, di seguito, le sintetiche valutazioni espresse da questo organismo in relazione alle singole fattispecie.

A) Indagine sui tempi di pagamento delle fatture passive da parte delle pubbliche amministrazioni.

L' Alto Commissario, nell'ambito dei poteri e delle competenze di cui al regolamento emanato con il D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258, ha espletato un'indagine conoscitiva sui tempi di pagamento delle fatture passive da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato.

E', infatti, noto che le modalità di pagamento delle fatture passive da parte della Pubblica Amministrazione, originariamente regolato in forma solo cartacea dal Regolamento generale della contabilità di Stato, ha subito di recente profonde modificazioni normative, anche connesse all'armonizzazione in sede comunitaria. Con il tempo, l'obiettivo del legislatore è quello realizzare una situazione nella quale le imprese possano dialogare tra di esse e con la pubblica amministrazione solo secondo modalità informatiche e attraverso l'eliminazione dell'uso della carta relativamente a tutta la documentazione amministrativa: fatture, corrispondenza commerciale, registri e libri.

La nuova normativa è contenuta principalmente nei seguenti provvedimenti:

- *DPR 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;*
- *Deliberazione CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004 – Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali;*
- *Decreto del ministero dell’Economia e delle Finanze 23 gennaio 2004: “Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto”.*
- *D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 52: “Attuazione della Direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA”.*

Importante è apparso, dunque, indagare il livello di adeguamento della pubblica amministrazione alle rilevanti modifiche della archiviazione e della contabilizzazione delle fatture passive, con particolare riguardo ai rapporti esistenti tra l’emissione dei mandati di pagamento e il controllo dell’effettiva esistenza di fondi disponibili sui relativi capitoli di bilancio.

All’uopo sono stati verificati i sistemi informativi esistenti nella Pubblica amministrazione (SIRGS: Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato; SICOGE: Sistema di

contabilità generale finanziaria; SIPA: Sistema informatizzato di pagamento della Pubblica amministrazione; SIOPE: Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), per verificare l'esistenza di criteri e procedure che disciplinino, in particolare, l'ordine di pagamento delle fatture passive ricevute dalla pubblica amministrazione.

L'indagine è consistita nel monitoraggio dello stato di attuazione dei citati sistemi informatici di archiviazione e gestione delle fatture passive e nel diretto riscontro con gli Uffici interessati dei sistemi concretamente adottati per procedere ai pagamenti

L'esito dell'indagine ha evidenziato che, al di là dei tempi normativamente previsti e che non sempre possono essere rispettati per carenza delle necessarie provviste finanziarie, nessuna ulteriore disposizione è stata impartita ai funzionari delegati ai pagamenti, con la conseguenza che, nel caso di impossibilità di pagamento nei termini, la successione degli adempimenti è rimessa alla mera discrezionalità dei funzionari medesimi.

Essendo noto che la discrezionalità costituisce uno dei maggiori di fattori ed occasioni di illecito, al fine di ridurre il relativo rischio, è stato richiesto a ciascuna Amministrazione centrale dello Stato, e per essa ai servizi di controllo interno a ciò preposti dall'ordinamento dei Ministeri, di fornire indicazioni

sull'esistenza di protocolli interni che disciplinino criteri di pagamento nell'ipotesi anzidetta, con la richiesta di voler sottoporre a questo organismo le regole emanate e quelle emanande al fine di poter esprimere una valutazione di congruità secondo la previsione del Regolamento 258/2004 (All. 3).

B) Indagine sui concorsi indetti dalle Università nel periodo 2004-2005 per l'assunzione in ruolo dei professori ordinari ed associati nonché di ricercatori da assegnare alle cattedre di diritto del lavoro.

L'indagine conoscitiva è stata avviata sulla scorta delle dichiarazioni del Professore Gino GIUGNI, riportate dalla stampa nazionale, da cui emergeva che il citato docente, nel rivolgersi con una lettera aperta inviata a tutti i colleghi, avrebbe denunciato “una gestione combinata nella selezione dei giovani studiosi” ed “una degenerazione grave nei rapporti interni alla...comunità scientifica”.

In data 5 ottobre 2005, si è dato pertanto avvio all'indagine conoscitiva, disposta ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258 (All. 4), al fine di comprendere il processo di designazione del personale docente delle Cattedre di Diritto del Lavoro. In particolare, gli accertamenti sono consistiti nell'acquisire la documentazione inerente i concorsi di reclutamento del personale docente di prima e seconda fascia,

nonché di ricercatori, in materia di Diritto del Lavoro, con specifico riguardo a:

- *bandi di concorso;*
- *provvedimenti di nomina delle Commissioni Giudicatrici;*
- *domande dei partecipanti e/o eventuali revoche;*
- *decreti di nomina di idonei e vincitori;*

audizione di persone interessate al tema.

L'indagine conoscitiva ha consentito di appurare che, nel vigore della normativa antecedente alla promulgazione della legge 4 novembre 2005, n. 230, il sistema di reclutamento dei professori universitari si prestava ad applicazioni non sempre in linea con i canoni di buona amministrazione, pur teoricamente garantiti dalla applicazione delle procedure concorsuali.

Alcune criticità delle scelte normative e la sostanziale stratificazione di prassi concorsuali non sempre coerenti con i principi di trasparenza ed imparzialità della selezione avevano, infatti, consentito l'instaurarsi di un sistema di reclutamento "parallelo" a quello ufficiale, basato su una sorta di cooptazione dei candidati di volta in volta presentati dai singoli atenei che bandivano il concorso, a fronte della quale le commissioni concorsuali esprimevano valutazioni assolutamente unanimi e standardizzate per favorire il candidato già preventivamente individuato vincitore.

Il vecchio impianto normativo attribuiva, infatti, alle singole università la competenza a bandire ed espletare le procedure per il reclutamento dei docenti.

Questo sistema, definito comunemente “localismo accademico”, ha incentivato il verificarsi di un sempre più accentuato “carrierismo universitario”, per tale intendendosi il fenomeno dei cosiddetti « passaggi di carriera » dal ruolo dei ricercatori a quello dei professori, e dalla fascia degli associati a quella degli ordinari, spesso in assenza di copertura finanziaria e di criteri meritocratici.

Questo Alto Commissario ha, pertanto, rimesso le proprie valutazioni conclusive al Ministro della pubblica istruzione (All. 4), con particolare riguardo alla valutazione della congruità della sopravvenuta normativa di modificazione del sistema dei concorsi a cattedra (decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3-5-2006 attuativo della delega contenuta nella legge n. 230 del 2005) a porre rimedio al fenomeno rilevato.

La citata riforma, entrata in vigore nel maggio scorso, può così riassumersi:

E' introdotta una idoneità nazionale per le fasce dei professori ordinari e dei professori associati, che si consegue attraverso procedure di valutazione affidate a commissioni concorsuali costituite attraverso un metodo misto di elezione e di sorteggio, e che rappresenta il requisito necessario per la chiamata da parte delle Università.

La valutazione unica nazionale dovrebbe assicurare una selezione, sulla base di medesimi criteri di valutazione e da parte della medesima commissione, di tutti i candidati appartenenti allo stesso settore scientifico-disciplinare.

Le valutazioni avranno poi per oggetto l'intera produzione scientifica dei candidati, comprendendo oltre alle pubblicazioni e al curriculum didattico e scientifico, anche i brevetti e i progetti innovativi.

Le procedure dovranno essere bandite dal Ministero ogni anno, per ciascun settore scientifico-disciplinare e per le due fasce degli ordinari e degli associati, per un numero di idoneità pari al numero di posti che le Università intendono coprire per concorso.

Gli atti dei giudizi di idoneità saranno poi sottoposti alla verifica di legittimità da parte del Consiglio Universitario Nazionale, e alla approvazione del Ministro, e dovranno essere resi pubblici per via telematica.

I punti principali del provvedimento sono così sintetizzabili:

a) Viene individuata l'idoneità scientifica nazionale quale requisito necessario per poter partecipare alle procedure di reclutamento dei professori universitari, specificando che l'idoneità, di per sé, non comporta diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari;

b) il Ministro bandisce ogni anno, con proprio decreto (che dovrà essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale dal Ministero entro il 30 giugno di ogni anno), le procedure per il conseguimento

dell'idoneità, per ciascun settore e distintamente per le fasce dei professori ordinari e dei professori associati;

c) viene fatta una distinzione tra professori ordinari e professori associati per il conseguimento dell'idoneità, in merito, rispettivamente, alla "piena maturità scientifica" per i primi e alla "maturità scientifica" per i secondi;

d) è stabilita una durata di quattro anni dal conseguimento della idoneità scientifica ai fini della partecipazione alle procedure di reclutamento;

e) le Università sono individuate quali soggetti deputati a indicare il fabbisogno di professori per ciascuna fascia e per ciascun settore, al fine dell'espletamento delle procedure per il conseguimento dell'idoneità scientifica, per cui si garantisce la copertura finanziaria, con relativa comunicazione al Ministero entro il 31 marzo di ogni anno;

f) viene stabilito che il fabbisogno indicato dalle università abbia un incremento pari a una quota fino al 40% di tale fabbisogno. Tale quota viene indicata dal Ministro nel bando di concorso, previa consultazione della Conferenza dei rettori delle università italiane del Consiglio universitario nazionale;

g) in assenza di specifiche richieste da parte delle università, deve comunque essere bandito ogni 5 anni un posto per ciascun settore e ciascuna fascia;

h) nei giudizi di idoneità per la fascia dei professori ordinari viene riservata una quota pari al 25% del contingente risultante dal fabbisogno indicato dalle università maggiorato della quota

di incremento, riservata ai professori associati con un'anzianità di servizio nella stessa fascia non inferiore a 15 anni, compreso il servizio prestato come professore associato non confermato, maturata nell'insegnamento di materie comprese nel settore oggetto del bando o in settori affini;

i) per quanto riguarda la disciplina della formazione delle commissioni di valutazione, sarà costituita, per ciascun settore e per ciascuna fascia, una lista di 15 commissari nazionali scelti mediante elezioni da parte del corpo docente appartenente al medesimo settore per cui si procede. I cinque componenti definitivi di ciascuna commissione saranno poi sorteggiati secondo modalità telematiche all'interno delle corrispondenti liste di commissari nazionali;

l) le sedi in cui si svolgeranno le procedure per il conseguimento dell'idoneità scientifica nazionale, saranno sorteggiate entro una lista di università definita dal Ministero su proposta della Conferenza dei rettori delle università italiane, aggiornata ogni tre anni;

m) il decreto fissa la disciplina concernente i lavori delle commissioni di valutazione, le modalità di accesso alla lista delle domande, l'elenco delle produzioni scientifiche e i titoli inerenti il concorso in oggetto, i criteri che le commissioni devono tenere in considerazione della valutazione dei candidati, i tempi di conclusione dei lavori. Al termine degli stessi, la commissione, previa valutazione comparativa, con deliberazione assunta a maggioranza dei componenti, indica i candidati ritenuti

meritevoli dell'idoneità scientifica nazionale nei limiti numerici fissati dal bando;

n) viene introdotta inoltre una nuova procedura di controllo di legittimità degli atti, con verifiche da parte del Consiglio universitario nazionale e del Ministero. Al termine, gli atti sono approvati con decreto ministeriale e resi pubblici anche per via telematica;

o) le norme transitorie stabiliscono che nelle prime due tornate dei giudizi di idoneità per la fascia dei professori ordinari e nelle prime quattro tornate dei giudizi di idoneità per la fascia dei professori associati, la quota di incremento sul fabbisogno indicato dalle università (che secondo la normativa a regime prevista dall'art. 4 non può superare il 40 per cento del fabbisogno) è pari, invece al 100%;

p) per le prime quattro tornate dei giudizi di idoneità per la fascia dei professori associati, è prevista, infine, una riserva pari al 15% della quota di incremento del 100%, rivolta a determinate categorie di professori, assistenti e ricercatori, specificamente indicati; ed una ulteriore quota dell'1% riservata ai tecnici laureati, inquadrati nella particolare situazione specificamente nel decreto".

Tale risultando la nuova architettura giuridica del sistema di reclutamento, questo organismo ha espresso nella sue valutazioni finali l'opinione che il nuovo sistema, per quanto necessitante di un concreto riscontro pratico nella sua operatività, appaia, peraltro, concretamente in grado di attenuare molte delle

criticità riscontrate nell'indagine e segnatamente quelle connesse al localismo accademico ed all'instaurarsi di consolidate prassi di reciproca "assistenza" tra i commissari di esame.

Attesi i profili di possibile rilevanza penale di alcune emergenze istruttorie, questo Alto Commissario ha, infine, trasmesso copia di tutti gli atti di indagine alla Procura della Repubblica presso il tribunale ordinario di Roma, per quanto di eventuale competenza.

Recentemente il nuovo Ministro dell'Università, in riscontro alle valutazioni rimesse, ha comunicato il suo impegno ad approfondire le criticità rilevate.

C) Indagine sulla natura, sulle modalità e sull'efficacia dei sistemi di controllo interno e delle misure adottate per ridurre i rischi di comportamenti illeciti o di condizionamento da parte della criminalità organizzata nell'ambito di appalti di opere pubbliche gestite dall'ANAS S.P.A. nel periodo 1.1.2003 – 31.12.2004 di importo compreso tra i 15 e i 50 milioni di euro.

L'indagine conoscitiva, iniziata in data 28 novembre 2005 (All. 5), è stata disposta in relazione ai poteri officiosi di questo organismo ed ha avuto come primo oggetto l'analisi dei sistemi di controllo interno delle attività riguardanti l'espletamento delle gare di appalto della società A.N.A.S. S.p.A., al fine di verificarne l'efficienza e la reale capacità di garantire una

efficace prevenzione del possibile verificarsi di episodi di illecito nell'ambito del relativo settore di competenza.

Deve premettersi una breve illustrazione della struttura della società, al fine di meglio lumeggiare la rilevanza dell'indagine e la particolare importanza dell'effettività del sistema di controllo interno a fini di prevenzione generale del verificarsi di fenomeni illeciti.

L'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.) fu costituita nel 1928 con la Legge n. 1094, con la denominazione di Azienda Autonoma Statale della Strada (A.A.S.S.), con compiti in materia di viabilità statale, ivi compresa l'appartenenza e la gestione del Corpo della polizia stradale, allora denominata "milizia della strada".

Soppressa a seguito degli avvenimenti della seconda guerra mondiale, venne ricostituita con la denominazione di Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali (A.N.A.S.), mantenendo gli stessi compiti della A.A.S.S. ad eccezione dell'appartenenza e gestione del corpo di polizia stradale assorbito nell'organico del Ministero dell'Interno.

L'azienda subì un ulteriore riordinamento strutturale con la legge 7 febbraio 1961, n. 59 con la quale assunse la nuova denominazione di Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.).

Con l'emanazione del D. L.vo. 26 febbraio 1994, n. 143, l'azienda è stata interessata da un primo mutamento in Ente

pubblico economico, concludendo il suo lungo processo di trasformazione in società per azioni (a totale partecipazione azionaria pubblica) avvenuta, con il D.L. 8 luglio 2002, n. 138 convertito con Legge 8 agosto 2002, n. 178, successivamente modificata con Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003). In aggiunta al citato D.L. n. 138/2002, il processo di trasformazione in S.p.A. è stato accompagnato, sostanzialmente, dalle successive leggi finanziarie.

In data 19 dicembre 2002, in attuazione dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, datato 27 novembre 2002, ha avuto luogo la prima Assemblea dell'ANAS S.p.A. per deliberare lo Statuto in attuazione del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'ANAS S.p.A., nonostante la sua trasformazione in società per azioni, è ancora inserita nel perimetro della Pubblica Amministrazione ai fini della contabilità pubblica poiché utilizza, per gli investimenti, risorse messe annualmente a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a mezzo di aumenti di capitale per gli importi fissati dalla legge finanziaria.

Il capitale sociale riprodotto nello Statuto dell'ANAS S.p.A. e approvato dall'Assemblea nella riunione del 19 dicembre 2002, determinato in € 44.105.639,00 con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è suddiviso in azioni da 1 € l'una.

Il capitale sociale è detenuto interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti spettano le decisioni circa l'esercizio dei diritti e dei poteri propri dell'azionista ai sensi e nei limiti di cui all'art. 7, comma 6, del citato decreto legge n. 138/2002.

La missione dell'ANAS S.p.A. è precisata nella Convenzione del 19 dicembre 2002, sottoscritta dal Ministro per le Infrastrutture e Trasporti e dalla Società, nonché da ulteriori interventi.

La società svolge i seguenti compiti:

- cura, quale stazione appaltante, la realizzazione di nuove opere sulla rete viaria esistente sia direttamente che in concessione;*
- gestisce le strade e le autostrade di proprietà dello Stato e provvede alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria;*
- vigila sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controlla la gestione delle autostrade;*
- attua le leggi e i regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica;*
- adotta i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulle strade e sulle autostrade statali;*

- *effettua e partecipa a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.*

L'esercizio di tutte le attività citate avviene nel quadro della convenzione generale di concessione di durata trentennale stipulata con il Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti.

L'ANAS ha una presenza capillare sul territorio nazionale, articolata in unità centrali e periferiche.

Le unità periferiche sono costituite da:

- *20 compartimenti, sostanzialmente identificabili con le estensioni regionali;*
- *4 uffici speciali siti in Genova, Bologna, Palermo e Cosenza, di cui solo questo ultimo ha dirette competenze di gestione stradale;*
- *16 uffici distaccati;*
- *1 centro sperimentale a Cesano.*

Le unità centrali sono:

- *Presidenza, dalla quale dipendono le Direzioni Centrali dell'area amministrativa: relazione esterne e comunicazione, affari legali, nonché l'Ufficio Internal Auditing, il Segretariato Generale e la Divisione International;*
- *Direttore Generale, con alle dipendenze le direzioni centrali dell'area tecnica e delle risorse umane ed organizzazione, l'ufficio pianificazione e controllo, l'ufficio affari societari e partecipazioni, nonché sette direzioni centrali, tra le quali, la*

direzione centrale affari generali e patrimonio, derivata dalla trasformazione nel 2004 della direzione affari generali e nuove strategie e la direzione centrale lavori;

- Segretariato Generale, da cui, tra gli altri, dipende l'ufficio gare e contratti.

La Direzione Centrale Lavori, che garantisce il presidio dei processi amministrativi e tecnici relativi alle nuove costruzioni e la loro manutenzione e controlla la qualità dei servizi affidati ad esterni per la corretta fruibilità della rete stradale, ha alle dipendenze:

- 3 coordinatori d'area che supportano il Direttore Centrale nel perseguimento degli obiettivi aziendali e garantiscono un coordinamento della direzione con gli uffici periferici;

- 5 ispettorati che hanno il compito di curare la verifica programmatica e tecnica degli interventi straordinari e manutentori dei progetti e delle perizie di variante tecnica; gestire le relazioni con i compartimenti e il procedimento di risoluzione delle riserve; classificare ovvero declassificare le strade; curare la sicurezza delle infrastrutture e dei cantieri attraverso la rilevazione e il monitoraggio dei dati; curare la gestione tecnica degli espropri, delle riserve, delle revisioni e dei collaudi; controllare le procedure di esecuzione lavori;

- 3 servizi amministrativi che presidiano i processi amministrativi curando l'approvazione della contabilità finale collaudi e gestendo le attività amministrative relative ad

espropri, risoluzioni riserve, perizie di variante, approvazioni e appalti;

- l'ufficio che si occupa delle procedure di ripartizione incentivo inerente la progettazione, la direzione lavori ed il collaudo delle opere previsto dall'art. 18 della legge n. 109/94 e liquida il pagamento di somme dovute a titolo d'incentivo e/o di compenso in esecuzione di sentenze e atti ingiuntivi.

L'Ufficio Gare e Contratti, posto alle dipendenze del Segretariato Generale, in base ai compiti affidatigli, da ultimo, con ordine di servizio n. 45 del 25 giugno 2003, svolge le seguenti attività:

- attuazione dell'intero procedimento concorsuale di affidamento delle concessioni, general contractor, appalti di servizi, lavori e forniture a partire dalla pubblicazione del bando di gara fino alla stipula del contratto;

- espletamento per tutte le direzioni centrali e tutte le funzioni della sede legale ANAS delle gare e di ogni atto conseguente per l'affidamento (in regime di concessione, appalto o a contraente generale) di lavori, servizi (ad es. progettazioni, mutui, servizi assicurativi ecc,) e forniture, ivi compresa la predisposizione dei provvedimenti di aggiudicazione definitiva degli interventi;

- stipula dei contratti di concessione, d'appalto e di affidamento a contraente generale, nonché degli eventuali atti aggiuntivi;

- *supporto all'attività di coordinamento di tutte le direzioni centrali e del direttore generale, giusta ordine di servizio n. 9 del 16 gennaio 2003;*
- *supporto legale ed amministrativo al responsabile del procedimento nelle varie fasi in cui si articola l'attività di questo ultimo.*

I poteri sociali di amministrazione spettano per Statuto al Presidente e al Direttore Generale.

Al Direttore Generale spettano i compiti di organizzazione funzionale e amministrativa della società, di coordinamento e controllo di tutte le Direzioni e gli Uffici centrali e periferici, ad eccezione di quelli posti alle dipendenze gerarchiche del Presidente, nonché di supporto e collegamento dei rapporti tra la struttura e il Presidente e/o il Consiglio di Amministrazione.

In questo ambito il Direttore Generale è responsabile dell'attività gestionale affidatagli e provvede ad impartire le proprie disposizioni, necessarie e conseguenti, atte a garantire il corretto funzionamento della struttura onde svolgere le attività richieste per dare esecuzione e applicazione alle direttive impartite dal Presidente e/o dal Consiglio di Amministrazione.

Nello svolgimento di tali attività, il Direttore Generale si avvale dei suoi uffici di staff, delle Direzioni Centrali e del Laboratorio di Cesano.

Egli è, tra l'altro, autorizzato ad approvare i progetti di lavori prospettati dalle Direzioni Tecniche, nonché stipulare i relativi contratti ed atti aggiuntivi, di importo non superiore a € 25.000.000,00 per ogni operazione.

Il Presidente attraverso una serie di deleghe ha, inoltre, attribuito poteri a responsabili di articolazioni centrali e periferiche.

Infatti, fin dal gennaio 2003, la società, in conseguenza della trasformazione in S.p.A., ha adottato un complesso sistema di deleghe e sub-deleghe, a struttura piramidale, tutte stipulate con atto pubblico, che contengono nel dettaglio le attività procurate dal Presidente avvalendosi dei poteri conferitigli dallo Statuto della Società, ai dirigenti, sia a livello centrale che periferico, allo scopo di garantire l'affidamento dei terzi sull'effettiva provenienza del negozio da parte della società.

In particolare, il presidente ha rilasciato procure a tutti i dirigenti degli uffici centrali e periferici (compartimenti), attribuendo loro le facoltà operative, anche sotto l'aspetto economico, fissando i limiti di spesa stabiliti nell'atto stesso.

Tali poteri sono stati resi pubblici mediante il deposito delle deleghe presso la competente Camera di Commercio.

Ai direttori centrali sono stati attribuiti poteri con deleghe rilasciate in base alle specifiche attività svolte dalle singole Direzioni, mentre per i Capi Compartimento, essendo l'operatività sostanzialmente uguale su tutto il territorio, è stato

adottato uno schema di procura, al quale sono conformate le singole deleghe.

Sotto il profilo oggettivo la funzione di controllo può essere distinta in controlli interni e controlli esterni.

Al controllo esterno provvedono:

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che, in virtù dell'art. 1 del D.L.vo n. 143/94, esercita l'alta vigilanza, emana indirizzi politici e svolge compiti di gestione e controllo, nei confronti dell'ANAS, che si connota quale ente strumentale del Ministero, di cui deve osservare le prescrizioni e le direttive relative al settore della viabilità nazionale;*
- Corte dei Conti, che riferisce con relazione annuale al Parlamento, sull'esito del controllo svolto ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259. Inoltre, in considerazione della circostanza che l'ANAS rientra fra i soggetti che godono di apporto al patrimonio, il controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 12 della citata legge n. 259, è esercitato anche mediante l'assistenza di un suo magistrato alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione. Questo tipo di controllo, pur dovendosi annoverare tra quelli esterni perché svolto da un organo esterno all'Amministrazione che lo subisce, per la presenza del magistrato della Corte alle citate sedute, le modalità di esercizio, la durata e la penetrazione dell'attività ispettiva, lo avvicinano ai sistemi di controllo interno.*

- *Autorità per la Vigilanza su Lavori Pubblici, con alle dipendenze un servizio Ispettivo che, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 109/1994, predispose ed invia al Governo ed al Parlamento una relazione annuale relativa agli appalti;*
- *Gruppo di esperti costituito presso la Commissione Europea, Direzione Generale Giustizia Affari Interni con il compito di armonizzare le regole che fissano le condizioni di ammissione e di esclusione delle imprese dalle procedure di appalto nonché favorire la circolazione di flussi informativi all'interno di ciascuno Stato e tra gli Stati membri per costituire un fronte comune contro la criminalità degli appalti.*
- *Società di Revisione KPMG S.p.A, alla quale dal 1° ottobre 2004, come stabilito dalla delibera assembleare del 27 luglio 2004, è stato affidato il compito di verificare la regolare tenuta contabile, la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la corrispondenza delle scritture contabili al bilancio d'esercizio.*

Al controllo interno sono preposti:

- *il Collegio Sindacale che vigila sull'osservanza della legge e dello Statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione. Dalle relazioni ai bilanci di esercizio degli anni 2003 e 2004 del Collegio, si rileva:*

Bilancio 2003

Il controllo sulla tenuta della contabilità e dei principi di corretta amministrazione, nonché la vigilanza sull'osservanza

della Legge e dello Statuto, è stato svolto effettuando verifiche nonché partecipando a tutte le riunioni del consiglio di amministrazione.

In particolare, l'attività del collegio sindacale si è sviluppata con la presenza costante di almeno uno dei membri negli uffici della sede di Roma e con continui accessi presso le sedi dei Compartimenti in tutti i capoluoghi di regione per le attività di controllo e analisi.

Durante i controlli, il Collegio ha, tra l'altro, preso atto che nel corso dell'anno la società ha perfezionato varie transazioni per sanatoria di controversie, a giudizio dello stesso, vantaggiose per l'ANAS. Ha rilevato, inoltre, che dipendenti dell'ANAS sono rimasti coinvolti in inchieste giudiziarie per reati connessi ai lavori su gran parte del territorio nazionale (Procure di Milano, Firenze, Bologna e Bari), invitando nel contempo il Consiglio di Amministrazione ad intensificare l'attività di vigilanza e di controllo, già intrapresa con l'ausilio delle Autorità civili e militari.

Relativamente alla richiesta del Collegio di conoscere i valori del contenzioso, l'ANAS, in considerazione del fatto che l'ufficio legale si era dichiarato non in grado di fornire riscontro, si è avvalsa di consulenze esterne, ottenendo risultati che il Collegio ha ritenuto non soddisfacenti e causa di aggravio della situazione economica della società per i rilevanti costi sostenuti.

Sempre a causa del rilevante onere economico per la società, il Collegio ha sollecitato gli organi sociali a ridimensionare il ricorso alle perizie di variante ed a predisporre un'apposita regolamentazione che stabilisca i presupposti e i limiti di tali procedure tecniche, ricorrendovi solo in casi eccezionali.

Riguardo alla conduzione delle gare, ha sollecitato, infine, una regolamentazione per omogeneizzare la valutazione dei documenti per ridurre il rilevante contenzioso prodotto nei confronti dell'ANAS.

Bilancio 2004

Nel corso dell'esercizio 2004, ha proceduto al controllo sulla tenuta della contabilità (sino al 30.9.2004), sviluppando l'attività in modo analogo a quella dell'esercizio precedente sia alla sede di Roma e sia presso le sedi dei Compartimenti.

Dal 1° ottobre 2004 il controllo contabile è passato dal collegio sindacale ad una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della Giustizia, risultata la KPMG S.p.A.

Relativamente al contenzioso, il Collegio ha ribadito la necessità di conoscere il numero esatto delle controversie esistenti, il petitum ed il rischio di soccombenza per la corretta rappresentazione in bilancio.

In ordine a 49 perizie di variante presentate per l'approvazione al Consiglio di Amministrazione, ha ribadito,

inoltre, quanto sottolineato nei propri verbali e nelle riunioni nel corso dell'anno, senza specificare alcun contenuto di tali verbali;

- l' Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico. Con ordine di servizio n. 5 del 4 febbraio 2004, il Presidente dell'ANAS tenuto conto che la Società aveva avviato un processo di declinazione degli obiettivi strategici di breve, medio e lungo periodo sulla base delle linee guida definite dal vertice aziendale, ha disposto la suddivisione dell'Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico in due unità organizzative, denominate rispettivamente Ufficio di Pianificazione Strategica e Ufficio di Pianificazione e Controllo;

- l' Organismo di Vigilanza costituito con delibera del Consiglio di Amministrazione, in data 3 ottobre 2002, ai sensi del D.L.vo n. 231/01, per lo svolgimento dei compiti di vigilanza sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di organizzazione e di gestione emanati per prevenire i reati di cui allo stesso decreto.

All'Organismo sono stati attribuiti autonomi poteri di iniziativa e controllo, con alle dipendenze funzionali l'Ufficio di Auditing Interno.

Non è risultato che tale Organismo, il cui incarico è stato ricoperto nel periodo 2003/2005 da un consulente esterno, abbia richiesto alcuna verifica all'ufficio postogli alle dipendenze.

In attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 6 del citato decreto, n. 231/01, in data 20 febbraio 2003 lo stesso Consiglio di Amministrazione ha approvato il

codice etico con il quale sono stati statuiti i principi guida, le direttive, nonché le prescrizioni fondamentali di comportamento che tutto il personale deve osservare e promuovere, nell'ambito delle rispettive competenze ed in relazione alla posizione ricoperta nell'organizzazione aziendale;

- l' Ufficio Internal Auditing posto alle dipendenze del Presidente dell'ANAS, che con ordine di servizio n. 67 del 18 dicembre 2002 ne ha determinato le competenze.

In particolare, con il citato ordine sono state definite le principali attività dell'Ufficio, articolate in audit sui processi operativi di tipo tecnico, legale-amministrativo, economico-finanziario, volte a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Con l'ordine di servizio n. 67, l'organo di vertice ha postulato il pieno e rapido accesso alle informazioni aziendali e richiesto il fattivo supporto da parte di tutte le articolazioni centrali e periferiche dell'ANAS, per l'efficacia e l'espletamento dei compiti affidati all'Internal Auditing.

Con il medesimo ordine n. 67 è stato disposto che l'Internal Auditing svolge le attività indicate nelle circolari del 18 marzo e 19 giugno 1998.

Con la prima erano state dettate disposizioni all'Ufficio Speciale Ispettivo che si avvaleva anche di un proprio Nucleo info-operativo interno. Tali disposizioni riguardano il coordinamento degli uffici dell'Ente in materia di adempimenti

sulla normativa antimafia, con la possibilità di poter costituire una banca dati utilizzando le informazioni reperibili presso gli uffici dell'Ente stesso, relative a lavori, imprese ecc., e contengono indicazioni operative per il direttore dei lavori, nonché modalità di esecuzione dei sopralluoghi e delle ispezioni sui cantieri.

Con la seconda circolare si precisa che “il medesimo Ufficio disponga di una situazione costantemente aggiornata delle gare in corso presso i compartimenti, sia di stretta competenza periferica che di quelle delegate, allo scopo di operare un approfondimento della problematica, inquadrandola in un ambito globale”. Prosegue col disporre che i compartimenti comunichino, in proposito una serie di dati relativi alle gare in programma ed agli appalti appena aggiudicati.

Cronologicamente l'ufficio Internal Auditing dell'ANAS trae la sua origine dal Regolamento di organizzazione adottato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 11 del 27 dicembre 1995, dell'Ente Nazionale per le Strade ANAS, con il quale era stato istituito, tra gli altri, l'Ufficio di Controllo Interno alle dirette dipendenze dell'Amministratore e coordinato dal Segretariato Generale.

L'art. 2 dell'allegato al citato Regolamento di organizzazione aveva disciplinato il funzionamento dell'Ufficio di Controllo Interno, stabilendo che il direttore dell'ufficio

doveva riferire sull'esito dell'attività secondo le scadenze fissate dall'Amministratore e, comunque, alla fine di ogni anno solare.

L'Ufficio aveva, inoltre, il compito di proporre le soluzioni più opportune al fine di migliorare la gestione dell'Ente, doveva collaborare, ove richiesto, all'espletamento dell'attività del Collegio dei Revisori, attuare i compiti elencati al comma 4 dell'art. 13 del D.P.R. 21 aprile 1995 n. 242 e provvedere, in particolare, a controllare nei tempi ottimali, il perseguimento degli scopi prefissati, nonché comparare i costi sopportati con le corrispondenti attività svolte, per il tramite di un sistema di raccolta di informazioni.

L'Ufficio di Controllo Interno, con Ordine di Servizio del Presidente del 18 dicembre 2002, n. 67, ha assunto la denominazione di Internal Auditing, con le competenze indicate in precedenza.

Nel triennio 2003/2005, l'Auditing Interno ha avuto in effettivo personale impiegato nelle seguenti articolazioni:

- Responsabile dell'Ufficio;*
- Servizio Tecnico: 2 unità;*
- Servizio Economico-Finanziario: 2 unità;*
- Servizio Legale-Amministrativo: 2 unità;*
- Servizio Informatico: 1 unità;*
- Servizio Rapporti Operativi: 2 unità (una addetta anche alla Segreteria).*

L'Auditing Interno, oltre ai propri effettivi, svolge la propria attività avvalendosi anche della possibilità di coordinarsi con il Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere del Ministero, in forza del Protocollo di Intesa sottoscritto nel 2003 tra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Presidente ANAS.

L'esito dell'indagine (All. 5) che lo scrivente ha provveduto a comunicare al Ministro delle Infrastrutture ed al Ministro dell'Economia e Finanze oltrechè al Presidente dell'ANAS per quanto di rispettiva competenza, ha consentito di rilevare una serie criticità nel sistema di controllo interno dell'azienda. In definitiva, il sistema di controllo interno appare caratterizzato da lacune che investono soprattutto l'Internal Auditing, attesa la sua naturale funzione, ma non escludono completamente altri organi del sistema complessivo della società, ed appaiono così riassumibili:

- mancanza di direttive da parte dei competenti organi della società finalizzate alla identificazione dei protocolli operativi del sistema di controllo interno della società, sia con riferimento ai suoi rapporti con i titolari dei controlli esterni (Corte dei Conti e società di revisione), sia per ciò che attiene ai concreti standard operativi dei controlli di iniziativa;*
- totale inoperatività dell'Organismo di Vigilanza, previsto verso la fine del 2002 dai vertici dell'ANAS come consulente esterno incaricato di svolgere tutti i compiti di vigilanza sul*

funzionamento e sull'osservanza dei modelli di organizzazione e di gestione emanati per prevenire i reati di cui al decreto legislativo D.L.vo n. 231/01;

- *evidente sotto-utilizzazione dell'Ufficio di audit, considerata sia la assoluta sproporzione tra numero di gare effettuate e numero di controlli eseguiti di iniziativa (una sola gara controllata nel periodo considerato a fronte di 41 gare espletate), sia la decisione di non avviare alcuna indagine interna in relazione ai reati di corruzione contestati ai dipendenti della società nel corso del periodo oggetto di indagine.*

Tanto premesso, questo organismo ha espresso l'avviso che le rilevate criticità possano essere superate attraverso la predisposizione di alcuni interventi, così riassumibili:

- *a livello strutturale:*
 - o *maggiore radicamento dell'ufficio di vigilanza nel sistema societario;*
 - o *coordinamento espresso tra organi di vigilanza esterna ed organi di vigilanza interna;*
 - o *emanazione di direttive, da parte dei competenti organi societari, aventi ad oggetto l'identificazione di specifici protocolli operativi inerenti il procedimento di indagine interna;*
- *a livello fenomenico:*
 - o *maggiore sensibilizzazione del management e di tutto il personale sul problema dei controlli;*

o attivazione di tutti gli strumenti statutari previsti nella materia;

o istituzione di un sistema di monitoraggio dei procedimenti e dei loro esiti. Le cause di tale situazione, identificate sia in difetti strutturali del sistema complessivo che in alcuni concreti comportamenti degli organi coinvolti, sono state evidenziate nelle valutazioni finali, nelle quali si è provveduto a sollecitare gli organi societari a porre in essere una serie di concrete misure volte a rendere concretamente operante il sistema di controllo interno alla società.

In attesa di ricevere le concrete proposte di adeguamento del sistema interno della società alle citate soluzioni, che il Presidente dell'ANAS ha rappresentato di avere dato mandato di attuare, in relazione ai possibili ulteriori profili di illecito nello svolgimento delle singole gare di appalto, è stata tuttavia avviata un'ulteriore indagine conoscitiva, tuttora in fase di svolgimento.

D) Esame del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, in attuazione delle Direttive 2004/17/CE E 2004/18/CE.

Nell'ambito delle proprie competenze di analisi e studio della congruità della normativa a fronteggiare il rischio di corruzione o di altri fenomeni di illecito nell'ambito della pubblica amministrazione, l'Alto Commissario ha provveduto ad

esaminare il decreto legislativo in oggetto, evidenziando, ai competenti Uffici legislativi della Presidenza del Consiglio, del Ministero dei lavori pubblici e del Dipartimento delle Politiche Comunitarie, che le modalità di pubblicazione delle gare di importo inferiore alle soglie comunitarie attribuiscono al sistema interno nazionale margini di discrezionalità non presenti per le gare di rilevanza comunitaria: ciò può costituire occasione per la consumazione di illeciti; si è provveduto, quindi, a suggerire una soluzione normativa di armonizzazione del sistema interno a quello comunitario, ritenuta idonea a evitare il possibile palesarsi dell'accennato rischio. (All. 6)

E) Anagrafe patrimoniale dei dirigenti pubblici.

Nel Corso del semestre, secondo quanto già anticipato nella precedente relazione, si è provveduto ad inoltrare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sollecitazioni (All. 7) affinché venga al più presto istituita l'anagrafe patrimoniale per i dirigenti della P.A. prevista dall'art. 17, comma 22, della L. 15.5.1997, n. 127, strumento rilevante per contrastare eventuali fenomeni di corruzione rendendo difficoltoso l'occultamento di eventuali profitti illeciti così come suggerito in varie sedi nazionali ed internazionali.

Non si conoscono le iniziative eventualmente assunte non essendo a tutt'oggi pervenuti riscontri alle sollecitazioni.

4. Indagini in corso

Nel semestre di riferimento sono state avviate ulteriori indagini di natura conoscitiva nei confronti:

- 1. dell'ANAS S.p.A., con oggetto la verifica del sistema degli appalti conferiti dalla società, sia sotto il profilo della loro regolarità formale che sotto quello della gestione dei singoli procedimenti (All. 8);*
- 2. dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, con oggetto la verifica della procedura di dismissione del relativo patrimonio immobiliare residenziale (All. 9);*
- 3. della Azienda sanitaria Locale di Vibo Valentia, con oggetto la verifica di eventuali condizionamenti della criminalità organizzata (All. 10);*
- 4. della Federazione Nazionale Gioco Calcio, con oggetto i sistemi di controllo interno collegati alla verifica delle attività pubblicistiche delegate dal C.O.N.I. con particolare riguardo al regolare svolgimento delle competizioni calcistiche professionistiche (All. 11).*

In maggior dettaglio:

la ulteriore indagine sull'ANAS S.p.A. è stata disposta all'esito della conclusione della precedente relativa alla verifica dell'efficienza dei sistemi di controllo interno, che, come si è detto, ha evidenziato molte criticità sia nella astratta configurazione degli strumenti che nella loro concreta operatività. Si è, quindi, ritenuto di focalizzare l'attenzione sulla attività della Società quale stazione appaltante, disponendo la verifica dei conti che accolgono i finanziamenti, della

composizione e del funzionamento delle commissioni aggiudicatrici e delle direzioni lavori e la individuazione dei funzionari e delle procedure interessate alle perizie di variante e degli incarichi conferiti sia ai dipendenti che ai collaboratori esterni.

Quanto all'INPS, l'indagine è stata disposta al fine di verificare l'efficienza dei servizi di controllo interno con particolare riguardo alla loro capacità di evidenziare eventuali comportamenti illeciti nell'ambito dell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare residenziale dell'ente, a seguito delle operazioni di cartolarizzazione degli stessi, disposta in attuazione della legge n. 410 del 2001.

L'indagine sulla ASL di Vibo Valentia è stata invece disposta nell'ambito delle competenze di questo organismo inerenti l'accertamento di pericoli di condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte di organizzazioni criminali.

Da vari elementi si è infatti rilevato che le Aziende Sanitarie locali, soprattutto con riguardo alla acquisizione di beni e servizi, assunzione di personale e conferimento di incarichi, sono particolarmente esposte al pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata laddove questa assume forme storicamente strutturate e territorialmente pervasive.

Al riguardo segnali allarmanti sono emersi dagli accessi del Ministero dell'Interno sulla ASL di Locri in relazione all'omicidio Fortugno per cui si è ritenuto opportuno sottoporre ad indagine anche la ASL di Vibo Valentia territorialmente

limitrofa a quella di Locri nella considerazione che le organizzazioni criminali mafiose non operano in territori limitati ma spesso irradiano la loro attività in ambiti più ampi.

Nei confronti della Federazione Italiana Gioco Calcio l'indagine conoscitiva è stata conseguenza di quelle della giustizia ordinaria e sportiva, che hanno posto in rilievo l'esistenza di evidenti criticità nella gestione dell'attività sportiva professionistica da parte della Federazione italiana gioco calcio.

La FIGC, pur nascendo come soggetto di diritto privato, quando svolge attività finalizzata allo svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici, assume la qualifica di "organo del C.O.N.I." e, partecipando della natura pubblica di questo, si rende soggetta ai controlli pubblicistici di gestione, tra cui quello affidato all'Alto Commissario.

Oggetto della indagine conoscitiva sono la esistenza, il contenuto e le modalità operative dei procedimenti di controllo delle attività aventi natura pubblicistica poste in essere dalla Federazione italiana gioco calcio, al fine di verificarne l'idoneità a prevenire il manifestarsi di fenomeni di illecito con particolare riguardo al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici.

Obiettivo dell'indagine è verificare se esistendo – come previsto dallo Statuto del CONI - direttive impartite da quest'ultimo alla FIGC per monitorare la regolarità dello svolgimento dei campionati professionistici, tali direttive siano state attuate e, più in dettaglio, quali siano i sistemi di controllo interno alla federazione

per garantire la trasparenza e l'imparzialità di tutte quelle attività di rilievo pubblicitario connesse allo svolgimento dei campionati professionistici di calcio, al fine di valutare l'eventuale necessità di modifiche legislative o regolamentari, ovvero della struttura interna dell'organismo indagato, necessarie a prevenire il ripetersi degli episodi di cronaca connessi ai recenti scandali nel mondo del calcio.

5. Studio sui pericoli di condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della criminalità organizzata.

Lo studio, che integralmente si allega, si colloca nell'ambito delle iniziative di monitoraggio dei fenomeni di condizionamento della pubblica amministrazione da parte delle organizzazioni criminali organizzate, attribuite all'Alto Commissario dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 258 del 2004.

I rapporti esistenti tra la criminalità e la amministrazione pubblica sono oggetto di indagine e di contrasto da parte di numerosi organi dello Stato. Segnatamente, se ne trova eco nell'attività del Ministero dell'Interno – attraverso i periodici Rapporti sulla stato della sicurezza nel Paese - e, più specificamente, nell'ambito delle attività del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, mercé le relazioni al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata; altre fonti si rinvencono nei rapporti della Direzione investigativa antimafia, in quelli della

Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, e parimenti nei documenti di sintesi redatti dalla Direzione Nazionale Antimafia sul tema della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A., per giungere alle annuali relazioni della Commissione Parlamentare Antimafia.

Ognuna di queste fonti esamina la problematica delle infiltrazioni mafiose nelle attività della pubblica amministrazione da un diverso punto di vista, che riflette le competenze attribuite a ciascun organo dall'ordinamento positivo.

Può, quindi, affermarsi che sussiste oggi in Italia un panorama assai ricco di elementi ricostruttivi per la fattispecie che ne occupa ma, con altrettanta certezza, manca un'opera di coordinamento complessivo delle fonti che, a livello di sistema, riassume il fenomeno sotto la peculiare ottica dell'analisi del fenomeno dall'interno della pubblica amministrazione.

Lo studio allegato si pone il precipuo obiettivo di fornire, sulla base delle citate fonti, un quadro obiettivo dei settori in cui più frequente e più incisiva è l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'ambito del pubblico agire, al fine, da un lato, di fornire agli interpreti un documento aggiornato di sintesi del fenomeno onde orientare più efficaci politiche di contrasto sia a livello legislativo che a livello di amministrazione attiva e, dall'altro, di individuare i settori nei quali disporre indagini conoscitive sui fenomeni di condizionamento nell'esercizio dei poteri assegnati all'organismo dal citato DPR n. 258 del 2004.

a) Generalità dello studio

E' noto che i pericoli di condizionamento della attività amministrativa sono particolarmente avvertiti in quelle aree geografiche nelle quali è diffusa la cultura dell'illegalità, dovuta alla radicata presenza della criminalità organizzata.

Una prima considerazione va fatta con riferimento al radicamento del tessuto delinquenziale sul territorio.

Le mafie tradizionali, insistenti soprattutto nelle regioni meridionali, sono collegate anche a gruppi criminali radicati anche in altre parti del territorio nazionale e ad alcuni esponenti del crimine organizzato straniero.

La malavita organizzata ha aggiornato le tecniche d'intervento nel tessuto sociale, conquistando, attraverso una pressante e specialistica penetrazione nei meccanismi di produzione e amministrazione della ricchezza, importanti fasce di attività economiche e spazi di mercato più vasti, stabilendo accordi di "cartello" e basi logistiche a livello internazionale, attuando condizionamenti di rami della Pubblica Amministrazione e forme di collusione con esponenti politici, amministratori di enti locali, pubblici ufficiali ed incaricati di pubblici servizi.

L'esistenza di un'interfaccia con caratteristiche di stabilità con le istituzioni costituisce linfa vitale e garanzia di continuità per la criminalità organizzata e affonda profonde radici nel tessuto sociale. Ne deriva una crescita economica viziata, poco

competitiva in quanto al di fuori dalle logiche di mercato, che si traduce in sistemi produttivi deboli limitando le potenzialità di sviluppo delle regioni meridionali colpite dal fenomeno in argomento.

La commistione tra criminalità organizzata, politica ed economia ha consolidato stabili relazioni funzionali con lo Stato, inteso sia come apparato che come ente esponentiale della società.

La propensione al carattere della imprenditorialità, ovvero l'assunzione di responsabilità dirette e di ruoli di comando da parte di professionisti, accresce enormemente i rischi di condizionamento-inquinamento.

A tale proposito, non è necessario un accordo al massimo livello nazionale, essendo sufficiente, laddove non preferibile, un coinvolgimento ad un grado inferiore come quello di un professionista o di un amministratore locale, in qualità di responsabile, ad esempio, delle lottizzazioni, dei piani regolatori, delle installazioni di centri commerciali...

Pertanto si può affermare che il cosiddetto "pactum sceleris", nel quale si concretizza il fenomeno di corruttela:

** è stipulato prevalentemente a livello locale, ente per ente, regione per regione;*

** riguarda tutti gli ambiti della vita pubblica ed, in particolare, emerge nel momento in cui si introduce ovvero si utilizza denaro che passi attraverso una pubblica scelta.*

Il coinvolgimento nella vita politica nasce dalla necessità di

creare un canale di comunicazione per accedere alle risorse finanziarie che gravitano intorno alla Pubblica Amministrazione.

La caratteristica comune alle organizzazioni criminali, che mirano a condizionare la Pubblica Amministrazione è, dunque, la tendenza alla penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico ed istituzionale.

Tale attività viene esercitata mediante il compromesso, la mediazione, il consociativismo istituzionale ed il condizionamento delle amministrazioni locali.

b) Strategie di contrasto attuate dalle istituzioni

L'impegno antimafia è stato portato avanti con l'attacco alle economie delle imprese criminali, privilegiando, in particolare: il coordinamento delle attività informative ed investigative; il ricorso alle misure di prevenzione patrimoniali; il contrasto delle operazioni di riciclaggio e degli investimenti della malavita nei circuiti della economia legale (ad esempio, nel settore degli appalti); la corretta gestione dei collaboratori di giustizia¹; l'aggiornamento del regime speciale previsto dall'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario.²

In tale contesto, sono da considerare, con la dovuta attenzione: la valutazione integrata, strategica e progressiva del rischio correlato al divenire delle organizzazioni criminali, partendo da puntuali ed aggiornate conoscenze dell'architettura

¹ Con i Decreti Ministeriali varati negli ultimi anni è stata data attuazione alla legge 13.12.2001, n. 45, che aveva modificato la disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia, prevista dalla legge 15.3.1991, n. 82.

² La legge 23.12.2002, n. 279 ha riformato la relativa normativa, facendo propria l'impianto indicato dalla Commissione Parlamentare Antimafia, con il superamento della politica delle proroghe.

organizzativa delle singole consorzierie; la diffusione della cultura dell'analisi³; la pianificazione, la suddivisione e la integrazione degli sforzi dei vari attori istituzionali; la razionalizzazione delle ricerche dei latitanti più pericolosi; il funzionamento ottimale delle istituzioni sul territorio, che devono coordinarsi ed agire concordemente, cogliendo le opportunità derivanti da incontri, a livello interprovinciale.

A fronte delle difficoltà che l'azione antimafia si trova ad affrontare, è indispensabile individuare una scala di priorità che, anche in rapporto con omologhi organismi di altri Paesi, concorra a definire una strategia di interventi, svincolata, pertanto, dalle emergenze, come l'omogeneizzazione a livello internazionale della trasparenza amministrativa e di quella politica, del corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione, come pure di quello del mondo imprenditoriale e finanziario.

Una prima considerazione sui profili attuativi del disegno normativo tracciato in materia dal legislatore si correla alla esigenza di un'adeguata combinazione, nel percorso investigativo, degli strumenti normativi di cui lo Stato si è dotato agli inizi degli anni '80 (la parte penalistica in senso stretto e le misure di prevenzione patrimoniali, aggiunte a quelle personali)⁴ e della legislazione speciale riferita alla salvaguardia di

³ La Commissione Parlamentare Antimafia ha sottolineato, nella Relazione conclusiva della XIV Legislatura, che è “ancora insufficiente la cultura dell'analisi (concepita residualmente come *sorellastra* povera dell'investigazione) “.

⁴ La legge n. 646 del 1982, coniugata con le leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965 ed aggiornata dalla legge n. 146 del 2006, costituisce la principale griglia di riferimento per l'attacco coordinato alle organizzazioni criminali ed ai rispettivi patrimoni illeciti.

*importanti segmenti del mondo socio-economico dai rischi derivanti dalle prevaricazioni e dagli inquinamenti della malavita associata, nonché alla trasparenza della Pubblica Amministrazione in generale e, in particolare, delle Amministrazioni locali.*⁵

*Un secondo elemento di valutazione attiene al fatto che il fenomeno di cui ci occupiamo non risparmia nessun Paese al mondo, con effetti più devastanti nei Paesi in via di sviluppo, laddove il potere legislativo o quello giudiziario sono deboli, dove non c'è osservanza delle regole dello Stato di diritto, dove il clientelismo è praticato come regola e dove la Pubblica Amministrazione non assolve i suoi compiti con indipendenza e capacità professionale.*⁶

Poiché le conseguenze di una espansione degli illeciti in trattazione si saldano, nel quadro dei processi tipici di una economia di libero mercato e di intreccio di sistemi bancari della vecchia Europa con quelli della nuova Europa dell'Est, nonché con le dinamiche delle relazioni della criminalità organizzata nella gestione degli affari in circuiti di più Paesi, meritano di essere ricordate le iniziative assunte a livello internazionale, tese

⁵ Le linee principali del sistema legislativo, dedicato al contrasto delle forme di illegalità che si espandono nel corpo sociale ed alterano il corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione, sono dettate dalle leggi n. 55 del 1990 e n. 203 del 1991 e dai Decreti Legislativi n. 267 del 2000 e n. 231 del 2001.

⁶ Secondo alcuni economisti “ la corruzione prende piede negli spazi di discrezionalità caratterizzati da forti concentrazioni di potere politico o di potere economico che vengono lasciati ai pubblici ufficiali, mentre una buona *governance* minimizza il conflitto di interessi e gli spazi di discrezionalità e tende ad eliminare possibili comportamenti arbitrari “ (articolo del quotidiano “ Il Sole 24 Ore “ richiamato nella nota n. 15).

all'armonizzazione delle legislazioni nazionali ed alla creazione di efficaci forme di collaborazione giudiziaria e di polizia.⁷

Dalla definizione e dall'applicazione delle citate risorse normative, capaci di contenere, con rigore metodologico ed efficacia operativa, le pratiche criminose in esame, derivano spunti propositivi sulla primaria esigenza di dover pianificare una sistematica e calibrata attività preventiva e repressiva, fondata su una corretta analisi della natura, delle dimensioni e dei profili evolutivi del citato fenomeno.

In tale contesto va inquadrato anche il citato riferimento del DPR n. 258 del 2004 al potere dell'Alto Commissario in funzione di analisi dei fenomeni di condizionamento della pubblica amministrazione ad opera della criminalità organizzata.

c) Approccio metodologico

Nell'affrontare il delicato problema del condizionamento da parte della criminalità organizzata si è inteso procedere nel seguente modo: in primis è stata effettuata un'attenta analisi di tutta la documentazione inerente allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso verificatisi nel periodo 2001 – 2005.

Le singole situazioni regionali hanno evidenziato delle peculiarità nelle modalità del condizionamento, ma sono emersi

⁷ Significativi indirizzi di politica criminale provengono dai seguenti testi di diritto internazionale: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee (Bruxelles, 26.7.1995) e relativi Protocolli; Convenzione relativa alla lotta alla corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità Europee o degli Stati Membri dell'Unione Europea (Bruxelles, 26.5.1997); Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 17.12.1997); Convenzione delle Nazioni Unite, firmata nel corso della Conferenza tenutasi a Medina (Messico) dal 9 all'11 dicembre 2003.

anche dei fattori comuni relativi all'individuazione dei vari settori d'interesse della criminalità organizzata.

Successivamente si è pervenuti alla definizione di una casistica di motivi socio-economico-criminali, che hanno provocato l'ingerenza, da parte delle cosche mafiose, nell'ambito della gestione della res publica.

La realizzazione di una mappatura suddivisa per aree geografiche (Sicilia, Calabria, Campania) e per famiglie criminali insistenti sul territorio, ha arricchito l'analisi consentendo di effettuare delle significative relazioni tra nomi-tipologie di reato-approccio con le istituzioni.

Il risultato così conseguito, oltre a mettere in luce l'effettiva pericolosità delle cosche criminali, capaci con la loro forza intimidatrice di condizionare il buon andamento della Pubblica Amministrazione, ha consentito di individuare un possibile spazio di intervento da parte di questo Alto Commissario.

Infatti, si ritiene possibile eseguire un'attività di prevenzione generale attraverso il monitoraggio dei Comuni che, per caratteristiche analoghe a quelli sciolti, per la presenza di clan o famiglie particolarmente incisive, sono a rischio di condizionamento nella gestione da parte della criminalità organizzata.

Una tale opera sarà, tuttavia, possibile solo allorquando si sarà definita l'intesa nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni Enti Locali che, per espressa disposizione di legge, è destinata a definire modalità ed ambiti di intervento in fase di

indagine; un'intesa che, sulla base anche degli avanzati contatti raggiunti nel corso della XIV° legislatura, è auspicato dell'Alto Commissario possa essere rapidamente trovata con le autonomie nel corso della presente legislatura, allo scopo di poter consentire la piena attuazione dei poteri dell'organismo come delineati dalla legge istitutiva anche nei confronti delle singole realtà locali.

d) Individuazione dei settori d'interesse della criminalità organizzata.

Dall'analisi delle aree d'intervento della malavita organizzata, si evidenzia che le problematiche da affrontare con una mirata attività preventiva e coordinati interventi operativi riservati all' Alto Commissario sono , in via prioritaria, i seguenti:

- 1. i crimini ambientali e l'abusivismo edilizio⁸;*
- 2. l'economia e il sistema degli appalti e dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche;*
- 3. i finanziamenti pubblici e della Comunità Europea;*
- 4. il riciclaggio e gli investimenti nell'economia legale;*
- 5. la sanità.*

1. I crimini ambientali e l'abusivismo edilizio.

Un'attenzione particolare va dedicata alla c.d. "ecomafia", in quanto il crimine ambientale è in grado di assicurare profitti

⁸ Settore che necessita della preventiva Intesa con gli enti territoriali.

altissimi a fronte di costi modesti e rischi limitati e consente di acquisire nuovi spazi per le attività di riciclaggio di denaro all'interno dell'economia legale.

L'inserimento nel ciclo del cemento rappresenta per la criminalità organizzata un interesse di tipo strategico, nonché il mezzo per imporre tangenti ed estorsioni che, unite ad una illecita gestione delle procedure di assegnazione degli appalti, determinano un sistema eversivo di contropotere capillare ed insidioso, in grado di condizionare e gestire il mondo del lavoro e rilevanti settori economico-amministrativi.

Vicende quali l'emergenza ambientale in Campania, Porto Marghera, Priolo, Punta Perotti, gli spiaggiamenti di navi sulle coste meridionali, testimoniano la drammatica situazione in cui versa da tempo il nostro Paese.

Lungo il litorale domizio e nell'agro aversano, la Procura di Santa Maria Capua Vetere ha proceduto a migliaia di sequestri di discariche abusive contenenti rifiuti di ogni genere, di cave abusive e di costruzioni abusive.

Così pure, in Calabria, sono stati riscontrati danni all'ambiente marino per l'incontrollato scarico nelle fogne dei Comuni rivieraschi, sprovvisti di depuratori. Risulta, infatti, che molte amministrazioni non si attivano per realizzare gli allacci fognari a depuratori esistenti o funzionanti. Nella Piana di Gioia Tauro è in funzione il depuratore dell'ASI, peraltro raddoppiato, ma non vi sono gli allacci di parte dei Comuni - circa 40 - che potrebbero utilizzarlo.

Si tratta solo di casi eclatanti, rispetto a molte altre realtà cresciute all'ombra di condizionamenti economico-sociali di diversa natura, alimentate da interessi preponderanti nei rispettivi ambiti territoriali, ora industriali ora malavitosi.

Con gli anni le tipologie dell'illecito ambientale hanno subito sostanziali modifiche. Si è passati dalle grandi discariche abusive ad un sistema basato sugli interramenti non visibili e sull'abbandono incontrollato dei rifiuti in aree e strutture preventivamente individuate.

Oggi i traffici di rifiuti seguono procedure complesse, che controllano l'intera fase del trasporto e dello stoccaggio, previa falsificazione dei documenti.

Il traffico di rifiuti pericolosi trattati e smaltiti con sistemi illegali costituisce una vera attività economica, lucrosa e ben sviluppata, che produce una pressione ambientale drammatica e l'acquisizione di rilevanti profitti per le organizzazioni criminali.

L'altro fenomeno di vaste dimensioni è quello dell'abusivismo edilizio imponente e indiscriminato, che produce, in alcune aree, un impatto ambientale devastante.

Questa situazione trova la sua matrice nella penuria del patrimonio abitativo, nella mancata adozione, in vari Comuni, dei prescritti strumenti urbanistici e dallo scarso uso da parte dei Sindaci dei provvedimenti repressivi contemplati dalle disposizioni in materia.

Tutto ciò, unitamente all'esiguità delle pene previste, lungi dal costituire una remora, rappresenta un incoraggiamento per

gli autori dei reati a porre in essere l'illegittima condotta con la certezza di conservare l'immobile abusivamente realizzato.

2. L'economia e il sistema degli appalti e della realizzazione delle opere pubbliche.

Le rendite economiche che gravitano attorno alle decisioni della Pubblica Amministrazione costituiscono una forte attrazione per la criminalità organizzata.

In questo settore l'agire delle mafie assume un elevato grado di pericolosità sociale, in quanto si inserisce nell'ambito di attività lecite che vengono strumentalizzate per perseguire fini illeciti.

Particolare importanza assume, in tale contesto altamente specialistico, la figura dei "professionisti-manager" che sono il tramite necessario in quanto gli unici in grado:

- di riciclare il denaro reintroducendolo a cagione della loro attività nel tessuto "sano" del Paese;*
- di creare impalcature economico finanziarie lecite, anche attraverso la costituzione di imprese, seppur alimentate con denaro di provenienza illecita;*
- di operare preferibilmente in zone grigie, cosiddette "border line", ove più difficile è la demarcazione del confine tra legalità ed illecito.*

L'avvento di tali manager ha fatto assumere alle organizzazioni criminali un carattere imprenditoriale,

assolutamente innovativo rispetto al passato.

E' di tutta evidenza come l'innalzamento del livello delle organizzazioni criminali tradizionali, passate da una dimensione eminentemente rurale ad una dimensione di carattere imprenditoriale, consente da parte di soggetti affiliati, investiti di potestà di comando, di accreditarsi presso le pubbliche istituzioni, quali soggetti detentori di un potere economico e d'intrecciare con le pubbliche autorità relazioni funzionali.

L'offensiva verso il mondo delle commesse e dei servizi pubblici si esplica in modo differente a seconda delle diverse organizzazioni criminali o attraverso l'intimidazione e l'uso della violenza o mediante forme di collusione.

La materia degli appalti, in particolare, riveste una grande importanza in considerazione delle ingenti somme di denaro pubblico che ruotano intorno alle commesse ed ai margini di guadagno esistenti.

Lo studio delle attività e dei metodi seguiti dalla criminalità organizzata ha consentito di delineare e di enucleare le forme più tipiche, diffuse ed evolute utilizzate per condizionare le procedure di appalto.

L'infiltrazione della Camorra è presente in gran parte degli appalti che interessano le province di Napoli, Caserta e Salerno. Forti sono gli interessi anche per le opere di dismissione degli impianti nel complesso Ilva di Bagnoli, per i lavori autostradali tra Salerno e Reggio di Calabria, tra Caserta e Benevento e per le opere previste per i porti e gli aeroporti della regione. In

particolare per i lavori di rifacimento della autostrada la malavita si è procurata la complicità dei direttori dei cantieri appaltati e la collusione con funzionari in relazione alle autorizzazioni di subappalti e alle varianti in corso d'opera.

Le forme di infiltrazione variano e si diversificano a seconda del tipo-dimensione dell'appalto che si deve aggiudicare (e cioè se si tratta di appalto di grande opera, ovvero di piccoli o medi appalti) e della organizzazione criminale che mira a condizionarne la procedura di aggiudicazione.

Per le grandi opere, il meccanismo attraverso il quale vengono realizzate irregolarità sostanziali consiste nella c.d. "turnazione", ovvero nel mettersi a "tavolino" e lì concertare e pianificare le aggiudicazioni dei singoli appalti ad opera di un unico centro decisionale.

Tale modalità di condizionamento postula l'esistenza di un "cartello" di imprese, ovvero di vere e proprie cordate di imprese astrette da accordi illeciti, comunque create con l'intento di "mascherare" i veri soggetti ai quali ricondurle.

Il "modus operandi" della criminalità organizzata in questo settore si esplica nell'apparente estraneità alla fase di individuazione e finanziamento dei lavori da eseguire, che è gestita dalla Pubblica Amministrazione, mentre la pressione mafiosa viene esercitata nella fase di aggiudicazione degli appalti in favore di proprie imprese. Il nuovo sistema di controllo invisibile e non totalizzante del sistema presuppone l'utilizzo di imprenditori, dal volto apparentemente pulito e comunque non

formalmente implicati, disponibili a farsi diretti od indiretti portatori delle esigenze di Cosa Nostra.

E' stato, inoltre rilevato che in Sicilia, le gare esperite, anziché concludersi in giornata, come prevede la legge, si chiudono con ritardi di mesi. La verifica delle buste attualmente trova la sua ragione in una legge regionale (la legge n. 22 del 1996) che ha introdotto un sistema che prevede i cosiddetti "listini prezzi". In buona sostanza, un'azienda per partecipare ad una gara d'appalto presenta una serie di costi legati, ad esempio, ai materiali che devono essere utilizzati. Ciò comporta un superlavoro per le commissioni che devono controllare tali importi, dal quale deriva la suddetta dilatazione dei termini. Ne consegue che le buste con le offerte restano aperte per molto tempo, "agevolando illecite correzioni in corsa delle cedole, a favore di questa o di quella impresa, da parte di un eventuale funzionario amico".

La presenza della criminalità nella Puglia, sulla base dei dati che è stato possibile raccogliere dalle citati fonti di indagine, nel settore dell'economia e degli appalti si avverte in particolare nel territorio di Brindisi. Qui gli interessi della criminalità sono concentrati sul porto, che costituisce un notevole centro economico-finanziario e sul settore energetico per la presenza di due centrali termoelettriche di rilievo.

Le indagini hanno messo in evidenza una serie di rapporti di corruzione e di concussione tra le imprese aggiudicatarie di appalti, l'Amministrazione Comunale e l'Autorità Portuale.

A conferma della preoccupante situazione di Brindisi la denuncia di un notaio riportata nella relazione della Corte d'Appello di Lecce del 2006, relativa al sistema degli appalti, controllato quasi interamente dalla Sacra Corona Unita.

3. I finanziamenti pubblici e della comunità europea

I fondi comunitari si ripartiscono in risorse gestite direttamente dalla Commissione Europea e in risorse la cui gestione è demandata agli Stati membri attraverso le Amministrazioni centrali e periferiche.

Le frodi sono violazioni di natura finanziaria a struttura complessa, molto di rado consumate isolatamente, ben più sovente consumate in concorso con altri reati contro la fede pubblica, contro la Pubblica Amministrazione o la Comunità Europea e vengono, per tale loro struttura, perpetrate dalla criminalità organizzata, con basi operative anche oltre i confini dell'Unione.

Gli Stati membri, conformandosi ai principi di collaborazione e di assimilazione previsti nel Trattato dell'Unione⁹, devono tendere ad uniformare criteri e metodi di lotta alle frodi assicurando, altresì, effettività e proporzionalità alle sanzioni. Tra i punti più qualificanti della nuova regolamentazione, sui quali vale la pena soffermarsi, emerge il principio in base al quale gli Stati hanno l'obbligo di esercitare

⁹ La nuova formulazione dell'art. 209 A del Trattato di Amsterdam ha rafforzato il principio di cooperazione, secondo cui: "Fatte salve altre disposizioni del presente Trattato, gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, assieme alla Commissione una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti".

un severo controllo sull'utilizzazione dei Fondi e di recuperare le somme perdute per abuso o negligenza; possono, altresì, essere ritenuti responsabili, in via sussidiaria, per le somme indebitamente versate.

La criminalità economico-finanziaria è una criminalità agguerrita, che sfrutta sistematicamente l'inadeguatezza dei sistemi normativi predisposti in ambito nazionale. L'aspirazione ad una organica strategia di contrasto al fenomeno passa, pertanto, necessariamente attraverso l'adozione di efficaci strumenti di cooperazione transnazionale.

Se da un lato i dati nazionali acquisiti da più fonti, sembrerebbero incoraggianti nel rilevare la mancanza di evidenti implicazioni "mafiose" nel settore, dall'altro occorre considerare che gli operatori italiani accedono ai fondi europei prediligendo i fondi strutturali gestiti tramite le Regioni.

Pertanto, le cosche riescono a infiltrarsi, tramite il controllo territoriale e sociale loro riconosciuto, nelle varie fasi in cui si articola l'erogazione del fondo: la redazione dei progetti delle opere pubbliche da realizzare, l'assegnazione dei lavori a determinate ditte, la gestione delle somme stanziata e versate.

Attesa la consistenza dei fondi comunitari e la diffusa, ragionevole preoccupazione che essi vengano totalmente intercettati da parte della criminalità organizzata, si ritiene che l'attuale scarsità di dati in proposito meriti una ben più attenta lettura: infatti non può escludersi che tale carenza possa essere

letta, a contrario, come l'indicazione di infiltrazioni tanto più radicate quanto meglio "mimetizzate".

Quanto appena accennato trova conforto nell'incidenza che le frodi comunitarie hanno nelle regioni in cui la criminalità organizzata affonda le proprie radici. Così per esempio, nell'anno 2005 per tutti i fondi comunitari di rilievo (Fondo Europeo Sviluppo Regionale, Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), nelle regioni meridionali risulta essere stato indebitamente percepito o richiesto ben oltre l'80% dell'ammontare dei fondi comunitari oggetto di contestazione. Più in particolare in Campania risultano addirittura essere state contestate indebite erogazioni del fondo agricoltura – Sezione orientamento, ammontanti a circa l'83% di quanto contestato nell'intero territorio nazionale per quell'annualità.

Le stesse truffe all'INPS, con la creazione di falsi rapporti di lavoro, in particolare nel settore agricolo, con la successiva richiesta di erogazione delle indennità di malattia, disoccupazione e maternità, hanno visto in più occasioni interessati personaggi ritenuti vicini alle consorterie camorristiche.

I più recenti meccanismi frodati vedono in prima fila le cosche: le triangolazioni su merci provenienti da Stati della Comunità Europea, con il rilascio di false fatture finalizzato a non pagare l'IVA, è un meccanismo posto in essere anche e specialmente da imprenditori legati ai clan camorristici.

In Puglia si sono verificati alcuni casi di interferenze di un certo rilievo. Tra queste ha destato un particolare allarme la cattiva gestione dei finanziamenti europei stanziati per opere pubbliche, da realizzare al porto di Manfredonia, situazione che può essere estesa anche alle altre realtà portuali di Brindisi, Taranto e Bari.

Per il perseguimento delle finalità di questo Alto Commissario è stata individuata la necessità di una stretta collaborazione con l'OLAF, la cui attuazione è nelle strategie di contatto dell'organismo, giacché si è convinti che essa potrebbe rivelarsi assai proficua, sia per assicurare un seguito alle indagini fino al recupero finanziario ed all'irrogazione delle sanzioni, sia per fornire spunti per l'azione giudiziaria eventualmente da intraprendere nei confronti dei responsabili, sia al fine di concorrere ad un'adeguata produzione normativa in materia.

4. Il riciclaggio e gli investimenti dell'economia legale

La difficoltà di uniformare, almeno nelle linee guida, la normativa internazionale antiriciclaggio, apre delle possibilità di manovra alle organizzazioni criminali che, sfruttando le discontinuità normative, sviluppano vere e proprie metodiche nella "ripulitura del denaro sporco" .

I proventi illegali sono spesso indirizzati verso Paesi in via di sviluppo, oppure parcheggiati presso società aventi sedi in luoghi dove il sistema bancario non prevede forme di controllo in

caso di grosse transazioni, ovvero garantisce l'anonimato e la riservatezza nei bilanci delle società.

Il progresso della tecnologia informatica consente di spostare, in tempo reale, ingenti capitali da un Paese all'altro, a ciò si aggiunge la cospicua quantità di transazioni finanziarie internazionali, che rende difficoltosa l'individuazione delle movimentazioni di capitali illeciti rispetto a quelle legittime.

Le misure di prevenzione patrimoniali mirano a garantire, oltre alla sottrazione di patrimoni al crimine, anche la loro restituzione al circuito economico lecito.

L'esigenza di intervenire in materia deriva oltre che dalla stratificazione nel tempo di dettati normativi non sempre coerenti e sistematici, dall'esigenza di garantire un'effettiva destinazione sociale ai beni definitivamente acquisiti al patrimonio pubblico, in conformità a criteri snelli e concreti.

Il denaro di illecita provenienza viene preferibilmente investito nel settore immobiliare ed edilizio, in attività commerciali e nelle agenzie assicurative.

Le indagini svolte nel contrasto al riciclaggio hanno consentito di "intercettare" flussi di "denaro sporco", trasferiti dalla Sicilia in varie parti nel mondo, tramite movimenti bancari, per poi tornare in mano a Cosa Nostra, sotto forma di normali pagamenti, a saldo di prestazioni mai effettuate o per merce fittiziamente inviata, ovvero fatturata per importi superiori a quelli effettivi.

5. La sanità

Il sistema sanitario, stante la sua centralità nel perseguimento degli obiettivi socio-assistenziali dello Stato, è destinatario di importanti risorse economiche e, perciò, non poteva sfuggire alle attenzioni della malavita organizzata

Anche nel settore della spesa pubblica sanitaria si ritrovano le caratteristiche tipiche dei rapporti mafia-economia e mafia-istituzioni.

La possibilità di condizionamento si registra in varie fasi: dalla gestione dei fondi per spese sanitarie, alle assunzioni di affiliati alla mafia all'interno delle strutture sanitarie, alla gestione degli appalti di servizi.

La Campania ha il triste primato di aver avuto la prima Azienda Sanitaria Locale sciolta per infiltrazione camorristica, la ASL NAPOLI 4 con sede in Pomigliano d'Arco, commissariata con D.P.R. 25 ottobre 2005, con gestione affidata ad una commissione straordinaria.

In quella circostanza è stata evidenziata la sussistenza della persistente capacità della criminalità organizzata di intrecciare rapporti con gli organi gestionali della struttura sanitaria, per distrarre a proprio profitto, anche per il tramite di ditte concessionarie degli appalti, ingenti somme destinate ad interventi di pubblica utilità.

Anche nel recente omicidio Fortugno uno spunto investigativo appare collegato ai rapporti tra la politica, la criminalità organizzata e la gestione della spesa pubblica

sanitaria, tanto che, parallelamente, è stata avviata un' indagine amministrativa sulla Azienda Sanitaria Locale di Locri.

CONSIDERAZIONI FINALI

Nel corso del primo semestre del 2006, l'Alto Commissario ha implementato la propria attività sia sotto l'aspetto della divulgazione del proprio ruolo presso le strutture istituzionali e presso l'opinione pubblica, entrambi necessari interfaccia della vita e delle attività dell'organismo, provvedendo pressoché a completare la propria sistemazione logistica, sia sotto il profilo delle strutture che sotto quello del personale. In particolare, alle modificazioni della legge istitutiva n. 3 del 2003 apportate dalla legge finanziaria per il 2006, ed al regolamento n. 258 del 2004 ad opera del DPR n. 236 del 2006, con l'espressa attribuzione di 5 esperti di cui l'Alto Commissario può avvalersi per l'espletamento delle proprie funzioni, ha fatto seguito la concreta designazione presso l'organismo di magistrati amministrativi ed ordinari, con il ché le potenzialità dell'Ufficio, specie in materia di indagine, possono dirsi ulteriormente incrementate.

L'attività operativa, come sopra illustrata, può dirsi pienamente avviata, anche se occorre ribadire, come emerge anche dall'allegato studio sulle infiltrazioni della criminalità nei settori della pubblica amministrazione, che alcune delle esigenze già segnalate nelle precedenti relazioni periodiche restano ancora all'ordine del giorno.

In particolare, sempre più pressante appare la necessità di definire in tempi rapidi le modalità di intervento dell'Alto

Commissario sugli enti locali, che è subordinata al protocollo di intesa definire nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Come può rilevarsi dalle statistiche sopra illustrate, infatti, la maggior parte degli esposti provenienti dai privati riguarda proprio presunte irregolarità nell'ambito delle attività degli enti locali che, allo stato, debbono essere archiviati, in assenza di possibilità operative connesse alla segnalata carenza degli strumenti giuridici nella materia.

Va, inoltre, ribadita la necessità, parimenti già rappresentata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di dare concreta operatività alle previsioni dell'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, in tema di istituzione dell'anagrafe patrimoniale per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, primo e valido strumento di concreta operatività degli strumenti di monitoraggio e di prevenzione patrimoniale della corruzione nei confronti dei pubblici funzionari.

A livello operativo, va rilevato che l'analisi del fenomeno criminale, con particolare attenzione all'infiltrazione e al condizionamento della Pubblica Amministrazione, ha portato a concludere che, nonostante sia tenace l'impegno per contrastare la criminalità organizzata, la maggior parte delle risorse e delle strutture dello Stato sono impiegate in attività di repressione, innescate a seguito di azioni giudiziarie, siano esse penali, civili, amministrativo-contabili.

In modo del tutto innovativo appare fondamentale ora puntare sull'attività di prevenzione.

Nell'alveo di questa strategia si vuole collocare l'azione di questo Alto Commissario, anche in chiave prospettica, nell'intento di esaltare le peculiarità del circuito della prevenzione nel contrasto alle segnalate manifestazioni criminose.

Tra le modalità attuative di uno specifico disegno operativo rientra la diffusione della legalità attraverso: la valorizzazione delle direttive sulla moralizzazione della Pubblica Amministrazione, accompagnata da un dialogo virtuoso tra la classe politica e l'apparato burocratico; la effettività e la efficacia del sistema di controllo interno che analizzi il percorso seguito dai Centri responsabilità, alla luce anche delle direttive degli organi centrali; l'opera di sensibilizzazione dei cittadini sugli effetti deleteri della corruzione e degli altri delitti contro la Pubblica Amministrazione; una costante attuazione del sistema legislativo vigente.

In particolare, vanno citati, a livello operativo, i proficui rapporti promossi da quest'Ufficio, attraverso la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa con le componenti istituzionali più rappresentative e interessate al contrasto del citato fenomeno (Criminalpol, Commissione parlamentare antimafia nel corso della XIV° legislatura), incentrati sulla collaborazione

informativa, per consentire una migliore analisi sui sistemi corruttivi contrassegnati da inquinamento mafioso.

A prescindere dalle iniziative già sviluppate nel solco dell'esercizio delle funzioni riservategli, è auspicabile che l'Alto Commissario sia posto nella condizione di raccogliere la disponibilità a collaborare in modo incondizionato da parte della Pubblica Amministrazione e, in particolare, degli Enti Locali.

Pertanto, sono da valutare positivamente gli sviluppi di sinergie operative riscontrate a livello territoriale, dove la consapevolezza e la richiesta di una cultura antimafia è maggiormente avvertita.

Verificando le esperienze conseguite sul territorio in merito alla diffusione della cultura antimafia ed alle iniziative sviluppate per meglio fronteggiare le infiltrazioni di tipo mafioso, è dato constatare il positivo corso promosso da Regioni ed Enti Locali con la istituzione di organismi deputati a potenziare gli interventi preventivi per il contrasto della illegalità di tipo mafioso e con i quali l'Alto Commissario potrebbe coordinarsi nell'ambito dell'intesa di cui si è sottolineata l'urgenza.

Nella stessa ottica vanno citati i rapporti tra l'Alto Commissario e l'O.C.S.E., nell'ambito dei lavori dell'osservatorio internazionale sugli appalti pubblici, in cui il Governo italiano ha designato l'Alto Commissario come rappresentante nazionale nel gruppo di lavoro operante presso la citata organizzazione internazionale.

In prospettiva, appare decisivo dedicarsi alla prevenzione, cercando di analizzare le situazioni con una attenta opera di monitoraggio che, muovendo da quanto è già stato oggetto di repressione, identifichi indicatori di facile rilevazione. Questi ultimi, correlati tra loro, diventano utili strumenti per individuare l'insorgere dei fenomeni in modo automatico, fornendo risposte immediate, che consentano di intervenire prima che si verifichino i condizionamenti.

Dall'analisi effettuata emerge con chiarezza che, pur essendo molteplici i dati a disposizione, non esiste una prodromica opera di confronto ed analisi degli elementi rilevati e, pertanto, non si riesce ad ottenere quel valore aggiunto, inteso come un continuo monitoraggio delle variabili interne ed esterne, al fine di cogliere segnali che consentano di acquisire e mantenere un vantaggio competitivo.

La complessità ambientale e del fenomeno criminale, d'altra parte, non semplifica tale attività, né agevola l'assunzione di indirizzi strategici. I rapidi cambiamenti degli scenari macroeconomici e sociali, nonché la globalizzazione dei mercati, hanno complicato i processi decisionali.

La ricerca del successo contro queste devianze della società si basa sempre più sulla velocità di reazione ai cambiamenti e sulla flessibilità dell'organizzazione che deve non solo contrastare, ma anche prevenire.

La Pubblica Amministrazione necessita, ora più che mai, di raffinati metodi per la rapida individuazione delle scelte ottimali.

In tale quadro l'Alto Commissario può assumere un valido ruolo catalizzatore di tutte le iniziative, da indirizzare poi nella verifica dei fenomeni di condizionamento attraverso la concreta opera di indagine conoscitiva sul territorio.

Appare, infatti, evidente che solo riducendo in tal modo eccessi di discrezionalità e valutazioni non ispirate all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione, si può restringere l'humus di cui si nutre la corruzione, finendo per responsabilizzare tutto il personale verso una corretta gestione della "cosa pubblica".