



Intervento integrale dei Consiglieri dell'A.N.AC. in risposta a Sabino Cassese al suo intervento su Il Foglio del 24 gennaio 2017

Su il Foglio del 31 gennaio 2017 è stata pubblicata una versione ridotta

Le recenti critiche di Sabino Cassese sul ruolo e sull'utilità dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ("Cantone a giudizio", Il Foglio, 24 gennaio 2017), rappresentano il tentativo di una ricostruzione che si vuole presentare come organica e scientificamente fondata. Un tentativo che merita, per questo, una replica pubblica e trasparente.

I rilievi mossi riguardano prevalentemente un presunto protagonismo personale del Presidente Cantone, che trascinerebbe il "moloch" ANAC in un girovagare "alla cieca", senza solidi elementi di conoscenza. Un protagonismo che attenuerebbe sostanzialmente, fino al silenzio, il ruolo degli altri componenti del Consiglio, "che non ci fanno sapere cosa pensano". Noi qui non solo rivendichiamo la piena condivisione delle migliaia di atti fin qui adottati, ma la loro oggettiva qualità nel delineare una compiuta strategia di prevenzione della corruzione, pur nelle tante difficoltà in cui si è trovata ad operare un'Autorità che segnala una profonda discontinuità con i due organismi che ha sostituito, assorbendone le funzioni.

Stiamo, quindi, a fatti concreti, sui quali solo si può fondare un giudizio obiettivo e scientificamente motivato. Non ci riferiamo soltanto (sono fatti anche questi) all'apprezzamento che l'Autorità sta incontrando, in modo crescente, a livello internazionale: in seno all'OCSE, che ha indicato le nostre Linee guida su prevenzione della corruzione e trasparenza negli enti di diritto privato in controllo pubblico come *best practice* da imitare a livello globale, anche da parte di paesi considerati meno corrotti del nostro; in seno al Consiglio d'Europa, dove il GRECO registra l'istituzione dell'ANAC come una concreta inversione di tendenza nel contrasto alla corruzione; in seno all'ONU, all'OLAF, al G20. Ciò che veramente conta sono gli atti adottati nei 30 mesi trascorsi dalla costituzione del nuovo Consiglio, ben sintetizzabili, per chi non avesse modo e tempo per studiare i più rilevanti tra essi, dalle due Relazioni al Parlamento presentate dall'Autorità nel 2015 e nel 2016.

Atti da quali si può ricavare con quale scrupolo l'Autorità eserciti i propri poteri, spesso colmando lacune e contraddizioni della legislazione vigente. Su queste l'Autorità ha svolto una continua e significativa opera di segnalazione a Parlamento e Governo, con motivate proposte di innovazione, integrazione e modifica (che ci sentiamo di suggerire come ulteriore oggetto di studio: si pensi al dibattito che si è sviluppato in questi mesi tra società civile e aule parlamentari in materia di *whistleblowing*).

Atti dai quali si può ricavare come l'Autorità eviti in ogni modo di imporre (secondo poteri che pure le sono attribuiti) misure di prevenzione della corruzione di tipo formale, che poi finiscano per essere considerate dalle amministrazioni come meri adempimenti o, peggio, come fonti di ulteriori vincoli e di inefficienza. Si potrebbe solo indicare, in questa direzione, le due diverse versioni (2015 e 2016) del Piano nazionale anticorruzione, con le ripetute raccomandazioni affinché le amministrazioni comprendano misure anticorruzione, obiettivi per l'azione amministrativa, misurazione della performance in un unico processo di rilettura della propria organizzazione e dei propri procedimenti, che curi, insieme, buon andamento e imparzialità.

I segnalati rischi di "scivoloni" verso terreni non propri di un'Autorità indipendente (ha senso alimentare ancora dubbi sul carattere indipendente dell'Autorità e sull'operato indipendente del suo Consiglio?) o di "continue sovrapposizioni" di funzioni con autorità giurisdizionali o amministrative, sono ben presenti al Consiglio dell'ANAC e per questo accuratamente evitati, tanto nei puntuali atti di vigilanza, quanto nei regolamenti. Da una loro, anche sommaria lettura, si ricaverebbe che l'Autorità non considera il proprio ruolo di accertamento di vicende di *maladministration* come l'occasione per perseguire responsabilità personali (penali, amministrativo-contabili, disciplinari) di singoli funzionari, che lascia, viceversa, per intero alle autorità competenti (con le quali opera in piena sintonia, senza che alcuno abbia mai avuto a lamentarsi di invasioni di campo; altro che "cavaliere bianco"!)). L'ANAC resta rigorosamente nel proprio ruolo di accertamento di fattispecie, anche molto complesse, al solo fine di isolare e comprendere fenomeni corruttivi e di aiutare le amministrazioni a individuare, in autonomia, proprie misure di prevenzione, di tipo organizzativo, oggettivo. Si tratta di accertamenti compiuti in piena indipendenza e di misure suggerite, non imposte. Gli uni e le altre costituiscono un non secondario possibile oggetto di studio e riflessione,

non solo per un giudizio sull'ANAC, ma per comprendere tante storture del nostro sistema amministrativo.

Quanto al settore dei contratti pubblici, nel mirino i “nuovi poteri” dell'ANAC, considerati eccessivi e tutti letti nell'ottica di un rafforzamento del ruolo dell'Autorità in funzione anticorruzione. Anche questa è una rappresentazione ben lontana dalla realtà. Invece di attardarsi a contare quante volte la parola “corruzione” ricorre nel testo del nuovo Codice, più produttivo, dal punto di vista conoscitivo, sarebbe stato un raffronto tra poteri della vecchia AVCP e della nuova ANAC, dal quale emerge che la vera novità, di derivazione europea, è la *soft regulation*. Un potere, che comprende anche l'adozione di Linee guida vincolanti, non richiesto dall'ANAC, ma difficilmente attribuibile ad altri (certo non alle amministrazioni che agiscono come stazioni appaltanti). E forse si rivelerebbe utile andare a vedere come l'Autorità stia esercitando i tanto temuti poteri: le Linee guida già adottate (con problemi, certo, legati alla forte novità del codice, ma in tempi assai più veloci del regolamento attuativo del codice del 2006), i regolamenti ANAC sul loro esercizio (si veda la grande cautela in materia di raccomandazioni vincolanti, che l'ANAC limita a fattispecie di gravi violazioni di legge, tassativamente individuate), i singoli atti di vigilanza. Di tali atti va considerato il merito, ma anche lo scrupolo con il quale si sono chiesti pareri al Consiglio di Stato anche quando non strettamente necessario (anche l'interlocuzione tra ANAC e Consiglio di Stato potrebbe essere un buon oggetto di indagine). Nel merito l'attenzione deve andare alla funzionalità del settore, convinti, come siamo, che le regole di garanzia dell'imparzialità siano perfettamente compatibili con l'efficienza e la riduzione della spesa pubblica. L'efficienza sta nella trasparenza e semplicità delle procedure, ma anche nella qualità dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni (a partire dalla possibile riforma, questa sì epocale, del sistema delle stazioni appaltanti che potrebbe derivare da una loro drastica riduzione e rigorosa qualificazione).

Quanto, poi, alla conoscenza del fenomeno corruttivo, ci limitiamo a segnalare che, senza bisogno di suggerimenti esterni, dal primo giorno del nostro mandato abbiamo ritenuto indispensabile mettere al centro della nostra attività la costituzione di un vero e proprio sistema di conoscenza della corruzione. Con il concorso di tante strutture universitarie che hanno stipulato con noi protocolli di collaborazione, abbiamo condotto indagini su Piani anticorruzione e sulla loro qualità, sulla trasparenza amministrativa, sui codici di comportamento, sui comportamenti delle stazioni appaltanti e degli operatori economici in

materia di contratti, anche valorizzando l'enorme massa di dati di cui l'ANAC dispone, a partire dalla Banca dati nazionale. E' già avviato, in collaborazione con l'Agenzia per la coesione territoriale, un relevantissimo progetto, da finanziarsi con fondi europei, sugli indicatori di corruzione (lo studio iniziale di fattibilità, di approccio interdisciplinare, è un documento di grande interesse, pubblicato sul sito dell'Autorità). Siamo i primi a voler superare misurazioni troppo approssimative della corruzione, quali quelle basate sulla sola percezione soggettiva del fenomeno. Stiamo operando con le principali amministrazioni e con l'ISTAT per individuare e rilevare con continuità indicatori di corruzione (non serve tanto misurare, quanto capire da dove viene la corruzione e al verificarsi di quali condizioni si può accendere un *alert*, una spia che aiuti la prevenzione) e indicatori di contrasto alla corruzione.

In conclusione, ci sembra di poter segnalare un complesso di attività che non ha confronto in nessuna istituzione di contrasto alla corruzione di altri Paesi, difficilmente rappresentabile in termini di un "gendarmone" che procede senza bussola, guidato da un uomo solo al comando o, peggio, come un mero incrementatore di carta e di adempimenti inutili. Un giudizio, questo, non nostro: basti sapere che la Francia, paese cui tradizionalmente si guarda per la qualità della propria amministrazione, ha considerato l'ANAC come un modello al quale ispirarsi; ovvero che la stessa Unione europea ha individuato la nostra Autorità come detentrica di un *know how* da utilizzare nei Paesi dei Balcani occidentali, in vista di una loro adesione all'Unione.

Certamente limiti non mancano, a partire dall'insufficienza delle risorse a disposizione dell'Autorità. Ben vengano analisi che ci aiutino ad individuarli e superarli. Anche per questo abbiamo istituito una collana di studi e ricerche sulle materie oggetto dell'attività dell'Autorità, aperta al contributo di tutti. Con metodo, per costruire.

Michele Corradino, Francesco Merloni, Ida Nicotra, Nicoletta Parisi

Consiglieri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione