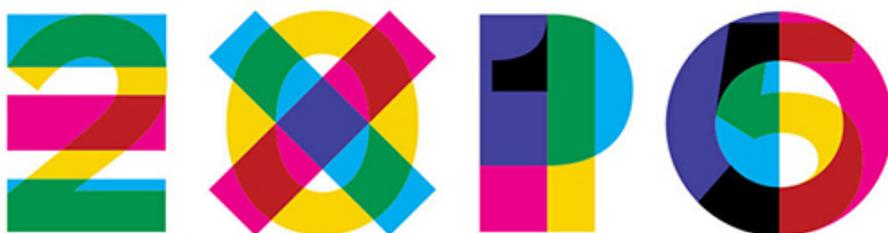


11. Protocollo tra Expo 2015 S.p.A. e l'Autorità Nazionale Anticorruzione



UNITÀ OPERATIVA SPECIALE

1. Scheda anagrafica della pratica

Nome	Protocollo tra Expo 2015 S.p.A. e l’Autorità Nazionale Anticorruzione
Breve descrizione	Collaborazione inter-istituzionale tra Expo 2015 S.p.A. e l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sui processi di affidamento di lavori, forniture e servizi alle imprese per la realizzazione dell’Esposizione Universale. Si tratta di un’iniziativa volta alla supervisione e al monitoraggio delle procedure di appalto di Expo Milano 2015, con l’obiettivo di promuovere la trasparenza, la correttezza, l’efficacia e l’efficienza delle procedure di affidamento per il grande evento.
Data di nascita	2014
Origine	Drivers esterni (Governò)
Soggetto/OU responsabile	- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) - Expo 2015 S.p.A.
Destinatari	- Expo 2015 S.p.A. - Imprese
Potenziali utilizzatori	Amministrazioni pubbliche
Classificazione	Consolidata

2. Sviluppo della pratica

Il grande evento Expo Milano 2015 rappresenta per l’Italia una grande ed importante sfida che coinvolge e richiede la collaborazione di una molteplicità di attori istituzionali e non. In particolare, l’Esposizione Universale richiede la realizzazione di numerose opere pubbliche di fondamentale importanza entro un periodo di tempo breve ed improrogabile (data di apertura) e quindi l’impegno di un sostanzioso ammontare di risorse pubbliche.

Nonostante l’attenzione che Expo 2015 S.p.A. ha riservato alla rigorosità degli strumenti per gestire le procedure di gara per gli affidamenti, alcuni degli appalti legati all’organizzazione dell’evento sono stati oggetto di indagini giudiziarie di portata nazionale e hanno fatto emergere l’esigenza di strumenti maggiormente efficaci per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di corruzione.

A partire da tale necessità, il Governo si è attivato intervenendo sulla normativa vigente conferendo nuove competenze all’Autorità Nazionale Anticorruzione

(d'ora in avanti ANAC) e al suo Presidente, e istituendo in tempi rapidi un'unità speciale che si occupasse dell'Esposizione Universale.

In particolare, il Decreto Legge 90/2014, convertito in legge 114/2014:

- istituisce l'Unità Operativa Speciale (UOS) all'interno di ANAC, con l'obiettivo di supportare il Presidente ANAC nei compiti di controllo e vigilanza sulla correttezza e la trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere per Expo Milano 2015;
- sopprime l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, conferendo le sue funzioni all'ANAC;
- dispone che - in caso di situazioni anomale o che denotano condotte illecite in imprese appaltatrici -il Presidente ANAC possa formulare al Prefetto proposte per il rinnovo degli organi sociali (con sostituzione del soggetto coinvolto) e/o per la gestione straordinaria e temporanea dell'impresa (per il solo appalto oggetto delle situazioni anomale).
- prevede che il Presidente ANAC, con riferimento a Expo Milano 2015:
 - formuli proposte alla società Expo 2015 S.p.A. per la corretta gestione delle procedure di appalto per la realizzazione dell'evento;
 - disponga di poteri ispettivi e di accesso alle banche dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;

Gli interventi normativi appena descritti indicano come sia stato intrapreso un importante percorso finalizzato a contrastare i fenomeni corruttivi, in occasione di un evento che amplifica la visibilità dell'Italia, e che può costituire un trampolino per il cambiamento culturale dell'intero sistema Paese sul tema. In tal senso, centrale il ruolo di ANAC che in questo percorso ha assunto un atteggiamento, come si vedrà in seguito, più collaborativo che di mera vigilanza, finalizzato maggiormente ad accompagnare l'amministrazione nel prevenire *ex ante* i danni derivanti dalla corruzione e non, invece, a sanzionarla *ex post*.

3. Descrizione della pratica

Per supportare alcune delle funzioni conferite dal D.L. 90/2014 all'ANAC, è stata istituita al suo interno un'UOS finalizzata a sostenere il Presidente nei compiti di controllo e di vigilanza sulla correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere realizzate per Expo Milano 2015. Questa unità è formata da un ufficio di staff e da un ufficio per la vigilanza ed il controllo, di cui fanno parte anche militari della Guardia di Finanza.

Tra i diversi compiti attribuiti all'ANAC (il Box 2 riporta l'evoluzione delle funzioni ANAC e le sue competenze generali), quelli che riguardano le attività connesse alla realizzazione di opere per l'Esposizione Universale si focalizzano essenzialmente tre punti:

1. compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure;
2. verifica, in via preventiva, della legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture;
3. proposta al Prefetto, in caso di situazioni anomale, per il rinnovo degli organi sociali dell'impresa e/o per la gestione straordinaria e temporanea dell'impresa per il solo appalto oggetto delle situazioni anomale.

Nell'espletamento dei compiti attribuiti al Presidente dell'Autorità dal Decreto Legge 90/2014, sono state emanate il 17 luglio 2014 le linee guida che disciplinano lo svolgimento delle attività di sorveglianza del Presidente dell'ANAC e dell'UOS per la verifica preventiva della legittimità degli atti relativi all'affidamento e all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione dell'Esposizione Universale 2015. A tale scopo le linee guida elencano gli atti relativi alle procedure contrattuali di Expo Milano 2015 che devono essere inviati all'ANAC per il controllo ex ante e individuano le principali modalità di operatività del procedimento di verifica preventivo.

In ragione del ruolo e delle attività attribuiti ANAC si è, inoltre, avvalsa della collaborazione di organizzazioni internazionali importanti come, ad esempio, l'OCSE che ha approfondito alcuni temi fornendo, sulla base delle migliori pratiche internazionali, raccomandazioni e spunti importanti per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle linee guida.

Box 2 – L'evoluzione di ANAC e delle sue competenze

La costituzione di un'Autorità con il compito di occuparsi della prevenzione della corruzione

- La L. 190/2012 individua la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (istituita con D.lgs. 150/2009 - CIVIT) quale Autorità nazionale anticorruzione al fine di svolgere "attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". I poteri erano condivisi con il Dipartimento della Funzione Pubblica. In sintesi le principali attività previste erano:
 - collaborare con i paritetici organismi stranieri;
 - approvare il Piano Nazionale Anticorruzione;
 - analizzare le cause e i fattori della corruzione e individuare gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
 - esercitare la vigilanza e il controllo (anche con poteri ispettivi) sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;
- Con il D.L. 101/2013 (convertito il L. 125/2013) e i successivi decreti attuativi

33/2013 e 39/2013, la CIVIT ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Ad essa sono stati attribuiti nuovi compiti e definiti nuovi strumenti di intervento con lo scopo di prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti espressione di fenomeni corruttivi e di promuovere la trasparenza; l'ANAC ha mantenuto inoltre le competenze in materia di valutazione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, previste nel D. lgs. 150/2009.

- Con il D.L. 90/2014 (convertito il L. 114/2014) l'ANAC:
 - acquisisce le competenze della soppressa Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici:
 - vigila sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare vigente, verificando, anche con indagini campionarie, la regolarità delle procedure di affidamento;
 - vigila affinché sia assicurata l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici;
 - segnala al Governo e al Parlamento fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici;
 - formula al Governo proposte in ordine alle modifiche occorrenti in relazione alla legislazione che disciplina i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
 - predispose e invia al Governo e al Parlamento una relazione annuale nella quale si evidenziano le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici;
 - esercita i poteri sanzionatori ad essa attribuiti;
 - su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, esprime parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione;
 - l'Autorità può:
 - richiedere alle stazioni appaltanti e agli operatori economici esecutori dei contratti documenti, informazioni e chiarimenti relativamente ai lavori, servizi e forniture pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti;
 - disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, avvalendosi anche della collaborazione di altri organi dello Stato;
 - avvalersi del Corpo della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i poteri di indagine ad esso attribuiti;
 - può dotarsi di un'Unità operativa speciale per Expo 2015 S.p.A. che supporti il Presidente in specifici compiti;
 - riceve notizie e segnalazioni di illeciti di cui all'art. 54 bis del D.lgs. 165/2001;
 - trasferisce le competenze in materia di valutazione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Per quanto riguarda la **gestione delle procedure di appalto**, come da disposizione normativa, il Presidente dell'ANAC ha formulato una serie di proposte rivolte alla società Expo 2015 S.p.A.. Queste sono state discusse, modificate ed integrate in collaborazione con l'Amministratore Delegato della società, Giuseppe Sala, a conferma dell'approccio collaborativo dell'Autorità. Le proposte riguardano le diverse fasi della procedura di appalto:

- documentazione di gara: si suggerisce di evitare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per beni e servizi standardizzati, di favorire l'inclusività nei bandi, di utilizzare regole di valutazione il più possibile rigorose, di fornire minore discrezionalità alla commissione giudicatrice sull'attribuzione dei punteggi, di prevedere una penale in caso di ritardi nell'esecuzione;
- nomina della commissione giudicatrice: si indicano alcuni principi guida da seguire nella nomina dei componenti che dovranno essere comunicati all'UOS;
- affidamenti: la Stazione appaltante dovrà documentare le procedure di gare e inviare all'UOS dichiarazioni di insussistenza di incompatibilità da parte della Stazione appaltante e dai membri della commissione giudicatrice, nonché atti attestanti eventuali situazioni di accordo tra i partecipanti;
- esecuzione del contratto: la Stazione appaltante dovrà comunicare all'UOS le richieste di subappalto (nonché il titolare dell'impresa), le varianti in corso d'opera e altri eventuali documenti di richieste inviate dall'UOS stessa;
- affidamenti diretti: per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 euro è comunque preferibile utilizzare una procedura di aggiudicazione competitiva ad evidenza pubblica con consultazione di almeno 5 operatori; per gli affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro la Stazione appaltante dovrà comunicare all'UOS motivazioni del contratto, nominativi degli operatori economici invitati, nominativo dell'impresa aggiudicataria e criteri di scelta, altri contratti stipulati con la stessa impresa ed eventualmente con altre società per beni o servizi analoghi.

Per ciò che concerne le **attività di controllo e monitoraggio della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere** e delle attività connesse allo svolgimento di Expo Milano 2015, le linee guida sulle procedure di controllo e monitoraggio definiscono: 1) gli atti sottoposti e quelli non sottoposti a verifica preventiva di legittimità; 2) le tempistiche di tali procedure di verifica. Inoltre è stata prevista: 1) la costruzione da parte di Expo 2015 S.p.A. di una piattaforma per la condivisione dei documenti (SharePoint) tra la Società ed ANAC, le possibili azioni successive a pareri negativi (adeguamento o controdeduzioni); 2) la stesura di un report mensile per gli atti non sottoposti a verifica preventiva con possibili controlli a campione.

Con particolare riguardo alle tempistiche - i cui termini variano da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 15 in relazione agli atti - l'art. 5 delle Linee Guida prevede l'articolazione dei passaggi procedurali per l'espletamento dell'attività di controllo. Nello specifico viene previsto che:

1. gli atti che devono essere sottoposti a verifica sono trasmessi al referente indicato dall'Autorità preventivamente alla loro formale adozione da parte di Expo 2015;
2. qualora l'atto sottoposto a verifica sia ritenuto legittimo, l'ANAC esprime un parere positivo, anche formulando eventuali osservazioni;
3. qualora, invece, l'Autorità individui irregolarità o non conformità, formula un rilievo e lo trasmette ad Expo 2015, evidenziando le ragioni del parere negativo. In tale ipotesi, Expo 2015:
 - a. se ritiene fondato il rilievo, vi si adegua, modificando o sostituendo l'atto in conformità al rilievo stesso;
 - b. se, invece, non ritiene fondato il rilievo, presenta le proprie controdeduzioni all'Autorità e assume gli atti di propria competenza.

Infine, per quanto riguarda le **relazioni con la Prefettura**, la normativa prevede che il Presidente dell'ANAC, in caso di situazioni anomale o che denotano condotte illecite in imprese appaltatrici, formuli proposte al Prefetto per il rinnovo degli organi sociali con sostituzione del soggetto coinvolto o per la gestione straordinaria e temporanea dell'impresa per il solo appalto oggetto delle situazioni anomale. Tale misura ha suscitato non poche critiche rispetto al tema della libertà d'impresa, ma l'obiettivo reale di tale disposizione era quello di consentire alle opere pubbliche appaltate di essere ultimate senza, però, che i vincitori degli appalti ne potessero trarre gli utili; infatti, questa misura si applica non all'intera impresa ma al solo appalto "corrotto" e solo in presenza di fatti gravi ed oggettivi, consentendo di portare a termine lavori pubblici complessi, in alcuni casi evitando anche conseguenze negative sul piano dell'occupazione.

4. Valutazione della pratica

4.1 Risultati

I risultati della pratica di collaborazione tra Expo 2015 S.p.A. e l'Autorità Nazionale Anticorruzione possono essere osservati secondo una duplice prospettiva. Da un lato possono essere considerati i risultati delle attività di ANAC che, in collaborazione con la società Expo 2015 S.p.A., hanno favorito il ridursi di fenomeni corruttivi; dall'altro, si può prendere in considerazione, in chiave più propriamente manageriale, l'approccio utilizzato da ANAC ed Expo 2015 S.p.A. nel prevenire e contrastare la corruzione.

Per ciò che concerne il primo punto, vale a dire i risultati delle attività di ANAC, nella Relazione al Parlamento presentata a luglio 2015 (dopo circa un anno di attività), vengono riportati i dati relativi agli atti sottoposti a verifica per tipologia di atto (Tabella 10).

Tabella 10 - Atti controllati dalla UOS nel primo anno di attività

Tipologia	Numero	Esiti		
		Rilievi di legittimità/opportunità	Controdeduzioni	Procedure concluse
Procedure/Bandi	121	97	87	71
Accordi transattivi	3	0	1	0
Varianti	6	3	3	1
Sponsorizzazioni	3	3	3	3
Convenzioni	4	4	1	0
Commissioni di gara	15	3	3	3
Aggiudicazioni	42	28	21	21
Totale	194	138	119	99

In merito alla analisi dei dati, occorre premettere che ANAC ha proceduto alla aggregazione delle voci secondo il sistema di classificazione OCSE, non potendo pertanto discostarsi dalla terminologia e dalla griglia disponibile per un sistema eventualmente più confacente. In tal senso, si segnala che in ogni voce sono stati considerati gli “atti” oggetto di interlocuzione tra Expo 2015 e ANAC. Il numero di tali atti non corrisponde con il numero complessivo delle procedure esaminate, potendo della medesima essere stati soggetti a controllo più atti endoprocedimentali ovvero essere intervenute più note di controdeduzione di Expo 2015. Le tipologie di atti ricompresi riguardano i diversi passaggi che caratterizzano una procedura soggetta a controllo, secondo quanto principalmente previsto dalla Linee Guida del 17 luglio 2014 (invio del bando di gara, disciplinari di gara, provvedimento di aggiudicazione), in coerenza con le fasi in cui si articola la procedura di scelta del contraente secondo le previsioni del Codice dei Contratti Pubblici; unitamente – nel corso della interlocuzione avviata – possono intervenire ulteriori richieste di chiarimento da parte di ANAC (i.e. accertamento dei requisiti degli aggiudicatari secondo quanto previsto dal citato Codice), che comportano ulteriori controdeduzioni da parte di Expo 2015. Come si nota dalla tabella, l’UOS dell’ANAC ha effettuato procedure di controllo su 194 atti e, tra questi, i rilievi di legittimità e/o opportunità sono stati 138 (71%). Rispetto a questi ultimi, la Società Expo ne ha controdedotti 119 e, al 20 maggio 2015, in 99 casi, all’esito dell’interlocuzione con l’Autorità, la Società ha recepito i rilievi formulati nel parere e ha messo in atto meccanismi di adeguamento (gli altri erano ancora in itinere).

Si segnala inoltre che l’accorpamento dei rilievi di legittimità con quelli di opportunità non consente una precisa delimitazione dei primi, indubbiamente più rilevanti dei secondi per i quali la Società ha certamente un più ampio margine di valutazione.

Si nota come i rilievi di illegittimità e/o inopportunità siano stati, in proporzione, molto maggiori nel caso delle Procedure/Bandi (80%) che nelle Aggiudicazioni (66%) ad indicare come, il controllo delle procedure iniziali ha ridotto la probabilità che emergessero criticità nelle fasi successive, prevenendo di fatto i fenomeni corruttivi.

Il secondo punto di vista riguarda l'approccio utilizzato nella collaborazione tra ANAC ed Expo 2015 S.p.A.. La collaborazione con ANAC ha prodotto degli effetti positivi per la Società sia dal punto di vista interno che dal punto di vista esterno: per quanto riguarda la dimensione interna, le linee guida hanno configurato un iter procedurale interno con tempi definiti che ha permesso una migliore gestione delle singole procedure ex ante in termini di caratteristiche e raccolta documentale, nonché la creazione di un archivio storico della società più razionale e completo rispetto alle informazioni rilevanti. Per ciò che concerne la dimensione esterna, invece, vi sono stati sicuramente effetti indiretti del controllo di ANAC; in particolare, un aumento della credibilità di Expo 2015 S.p.A. sul mercato, nel contesto istituzionale e in quello internazionale, dal momento che la percezione di una procedura "controllata" da una autorità terza offre una maggiore garanzia agli interlocutori.

Con la collaborazione di ANAC, in sintesi, si è consolidato un percorso procedurale efficace nella prevenzione di fenomeni corruttivi/contenziosi all'interno delle attività legate alle procedure di affidamento. Nel lungo periodo, il consolidarsi della relativa prassi procedurale ha portato all'acquisizione di un generale e innovativo *modus operandi* interno da parte degli operatori coinvolti della società. Elementi come un'organizzazione più snella e flessibile, il controllo puntuale di documenti, l'utilizzo di linee guida e *checklist*, la discussione collaborativa tra i diversi interlocutori hanno, infatti, favorito maggiormente la capacità di identificare e prevenire eventuali rilievi di illegittimità e/o inopportunità, con una riduzione nel lungo periodo dei medesimi.

4.2 Riconoscimento

I poteri attribuiti all'ANAC dal D.L. 90/2014 sono stati e continuano ad essere oggetto di accesi dibattiti e le opinioni a riguardo sono piuttosto contrastanti.

Da un lato, questo sistema viene percepito come una sorta di "commissariamento" e come uno strumento che riduce la libertà degli enti e delle imprese, dall'altro esistono anche opinioni positive che guardano a questo meccanismo come ad un "tensore esterno" capace di proteggere le attività della Pubblica Amministrazione dal rischio di corruzione.

Inoltre, sebbene non riferibile strettamente ad Expo, anche le numerose istanze pervenute all'ANAC da parte di imprese non aggiudicatrici, ma anche di associazioni di cittadini e opposizioni politiche dei consigli comunali costituiscono un importante segnale di attivismo, indicando un approccio propositivo da parte dell'opinione pubblica.

Vale la pena sottolineare anche come le attività dell'ANAC per Expo Milano 2015 abbiano suscitato l'interesse di un'organizzazione internazionale come l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Infatti OCSE e ANAC hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa (seguito da due report di analisi, uno sul modello di *governance* adottato e l'altro focalizzato sulle attività intraprese) con l'obiettivo di mettere a sistema le rispettive esperienze di contrasto alla corruzione al fine di aumentare la trasparenza e l'*accountability* delle procedure relative agli appalti per Expo Milano 2015, aumentare la fiducia nell'evento da parte degli investitori e di tutti i portatori di interesse, identificare le potenziali cause e le eventuali manifestazioni della corruzione per prevenirli e contrastarli attraverso il coinvolgimento e la collaborazione di una molteplicità di altre istituzioni italiane. Nel report si legge che “si tratta di un progetto pilota che oltre a poter sortire i propri effetti diretti nell'ambito di Expo Milano 2015, a cui direttamente si riferisce, potrà costituire un più generale modello di controllo in un'ottica di collaborazione istituzionale per la verifica delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, e della successiva realizzazione degli stessi, secondo i più elevati standard e le migliori metodologie internazionalmente riconosciuti”³⁶.

Nel documento sul modello di *governance* adottato, l'OCSE identifica l'introduzione di un controllo ex ante (sebbene non sia una pratica comune da parte delle istituzioni di audit nei paesi OCSE) adeguato per l'applicazione di misure di integrità addizionali che può rivelarsi efficace soprattutto con riferimento a specifici contesti in cui sono già emersi fenomeni corruttivi. Tuttavia, sostiene l'OCSE, il controllo preventivo sugli atti concernenti le procedure di affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici da parte di un soggetto esterno, per essere efficace, non può che essere selettivo e focalizzarsi solamente sui casi a maggiore rischio di corruzione. In tal senso la costituzione dell'UOS viene considerata una *best practice* poiché “risponde a molteplici finalità di pubblico interesse: consente di realizzare un innovativo sistema di verifica preventiva di legittimità degli atti di gara, da parte di un soggetto terzo, con particolare riguardo alla normativa italiana sulla trasparenza; rafforza e assicura la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento poste in essere; opera potenzialmente come elemento dissuasivo di ulteriori condotte corruttive, per l'evidente presidio della correttezza di ogni passaggio procedurale sugli appalti; contribuisce a restituire fiducia agli operatori del mercato di riferimento circa la trasparenza e correttezza degli affidamenti e della conseguente gestione degli appalti”³⁷. Tuttavia, si fa notare anche che il

³⁶ Rapporto sul sistema di governance dei contratti e sulla metodologia di controllo preventivo di legittimità
<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Expo2015/ANAC%20-%20OCSE%20report%20ITA.pdf>

³⁷ Rapporto sul sistema di governance dei contratti e sulla metodologia di controllo preventivo di legittimità
<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Expo2015/ANAC%20-%20OCSE%20report%20ITA.pdf>

rischio di un controllo ex-ante degli atti relativi alle procedure di affidamento, in generale, potrebbe portare ad un aggravio dei tempi di conclusione delle gare.

Nel secondo report, scongiurato il rischio potenziale delle citate lungaggini procedurali, vengono analizzate e approfondite le attività svolte dalla UOS di ANAC e la collaborazione con la Prefettura, e si conclude con alcune riflessioni e raccomandazioni. Tra queste, l'aspetto che più è stato apprezzato è il modello di controlli integrati e di sinergie istituzionali che ha consentito una risposta organizzata da parte delle istituzioni ai fenomeni di corruzione, allontanandosi dal modello tradizionale di controlli "a compartimenti stagni" da parte di tante e diverse amministrazioni.

Infine, la scelta del Governo di mantenere il ruolo di ANAC su questa linea anche per il Giubileo che inizierà il prossimo 8 dicembre, rappresenta indubbiamente un segnale di fiducia e di riconoscimento di efficacia dell'attività che è stata svolta finora da parte dell'Autorità.

4.3 Replicabilità

Per quanto riguarda la replicabilità della pratica si possono fare diverse considerazioni.

Anzitutto, i rapporti OCSE evidenziano diversi elementi:

- il sistema applicato per Expo Milano 2015 costituisce una *best practice* e potrebbe essere utilizzato come modello per altri grandi eventi in tutto il mondo. Infatti, questa esperienza ha mostrato come sia possibile in breve tempo, con le misure e gli strumenti adeguati, cambiare radicalmente il quadro di riferimento dei controlli di legalità e la percezione che gli stakeholder hanno degli appalti pubblici, soprattutto di quelli legati a grandi opere o grandi eventi;
- si valorizza l'approccio ex-ante per garantire migliori e più efficaci procedure di appalto, contrariamente all'approccio ex-post di rilevazione di situazioni problematiche; tuttavia si ricorda come i controlli preventivi, estesi su una scala eccessivamente ampia, possono produrre un numero notevole di procedure, minando l'efficacia stessa dei controlli;
- una delle condizioni abilitanti di questo modello è una regolamentazione "smart", con procedure ragionevoli e controlli mirati.

In secondo luogo, la già accennata intenzione del Governo di replicare il modello di coinvolgimento di ANAC utilizzato per Expo Milano 2015 in occasione del Giubileo indica, in linea con quanto espresso dall'OCSE, che una pratica come questa può essere replicata almeno per i grandi eventi.

Infine, sulla scorta di quanto detto e considerando anche sia le denunce pervenute da soggetti non coinvolti nelle procedure di gara sia le attività di controllo e verifica che ANAC sta svolgendo al di fuori di Expo per le Pubbliche

Amministrazioni, si può quanto meno supporre che il ruolo di ANAC potrebbe diventare una prassi consolidata per il settore pubblico italiano, con tutte le modifiche, le integrazioni e i miglioramenti del caso. Infatti, il Presidente dell'ANAC nel suo intervento di presentazione delle attività al Parlamento ha mostrato un'analisi puntuale delle attività e i risultati del lavoro dell'Autorità, ribadendone l'obiettivo reale ovvero quello di contrastare i fenomeni corruttivi in una logica non tanto di controllo e punizione ma piuttosto di sensibilizzazione e accompagnamento delle amministrazioni, in modo da prevenire l'insorgere di occasioni di corruzione.

5. *La classificazione della pratica*

In sintesi, sulla base delle informazioni rilevate, si può costruire una scheda sintetica della pratica “Protocollo tra Expo 2015 S.p.A. e l'Autorità Nazionale Anticorruzione” con riferimento a risultati prodotti, riconoscimento e grado di replicabilità.

	Stato	Dettagli
Risultati prodotti		Dati ed evidenze importanti, sebbene parziali perché da monitorare fino alla fine dell'evento
Riconoscimento		Riconoscimento discretamente diffuso tra “gli addetti ai lavori”
Replicabilità		<ul style="list-style-type: none"> - Replicabilità potenziale per diverse categorie di Pubbliche Amministrazioni - Condizioni di replicabilità non ostative

In conclusione, ad oggi, la pratica “**Protocollo tra Expo 2015 S.p.A. e l'Autorità Nazionale Anticorruzione**” può essere classificata come **Consolidata**.