



ANAC  
Autorità Nazionale Anticorruzione  
Working Paper, 2

2



ANAC  
Autorità Nazionale Anticorruzione

TOMMASO LUONGO

# L'UNITÀ OPERATIVA SPECIALE DELL'ANAC

T. LUONGO L'unità operativa speciale dell'ANAC



ESI



Edizioni Scientifiche Italiane

## L'UNITÀ OPERATIVA SPECIALE DELL'ANAC

*Tommaso Luongo*

*SOMMARIO: Introduzione – 1.1. Il nuovo assetto dell’Autorità Nazionale Anticorruzione. – 1.2. Il decreto Madia. – 1.3. Appalti pubblici, anticorruzione e prevenzione. – 2.1. Il grande evento Expo Milano 2015. – 2.2. L’Unità Operativa Speciale per Expo 2015. – 2.3. Il ruolo del Presidente dell’ANAC. – 2.4. La Guardia di Finanza nella UOS. – 2.5. Le Linee Guida per l’esercizio dei compiti di alta sorveglianza. – 2.6. Le raccomandazioni ex articolo 19. – 2.7. Il raccordo anticorruzione/antimafia. – 2.8. La sinergia con l’Avvocatura Generale dello Stato. – 2.9. Il modus operandi della UOS. – 2.10. I pareri preventivi di legittimità. – 2.11. Il protocollo d’intesa con l’OCSE. – 2.12. Le buone pratiche del “modello Expo”. – 2.13. Il modello causale della vigilanza collaborativa. – 3.1. Il rinnovato contesto normativo. – 3.2. La funzione di regolazione dell’ANAC. – 3.3. L’istituto codificato della vigilanza collaborativa. – 4.1. La UOS in altri contesti. – 4.2. L’Unità Operativa Speciale per il Giubileo straordinario della Misericordia. – 4.3. Il Protocollo di vigilanza collaborativa per il SIN Bagnoli-Coroglio. – 4.4. L’Unità Operativa Speciale per la ricostruzione post-sisma 2016 nel Centro Italia. – 4.5. L’Unità Operativa Speciale per l’Universiade Napoli 2019. – Conclusioni.*

## INTRODUZIONE

È con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>1</sup>, cd. Madia, che l'Esecutivo si determina a completare quel processo di ratifica degli obblighi internazionali assunti dalla Repubblica Italiana, in tema di contrasto alla corruzione<sup>2</sup>, lasciandosi alle spalle le esperienze incompiute dell'“Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.” (2004) e del “Servizio anticorruzione e trasparenza” del Dipartimento della funzione pubblica (2008).

L'impulso che provoca tanta solerzia nel legislatore è da ricondurre, come spesso accaduto nella storia italiana, agli effetti deflagranti di inchieste giudiziarie. Sebbene distanti dagli anni di *Mani Pulite*, nei primi mesi del 2014 riappaiono, come in un *dejà vu*, volti noti di quella “tangentopoli”<sup>3</sup>. Nelle maglie delle giustizia incappano, questa volta, comitati d'affari dediti al traffico di influenze illecite ed alla commissione di delitti di matrice corruttiva a scapito del grande evento Expo Milano 2015<sup>4</sup>. I mandati di arresto tra gli “addetti ai lavori”<sup>5</sup> minano seriamente la possibilità di giungere pronti all'inaugurazione fissata per il 1° maggio 2015. Addirittura, si fa concreto il rischio che l'Italia debba rinunciarvi. Bisogna ripristinare la reputazione del Paese ospitante, ampiamente compromessa, e mettere in sicurezza oltre un miliardo di euro di risorse pubbliche finanziate allo scopo, in parte già impegnate ed in parte da spendere. Tutto ciò necessita di strumenti diversi da quelli punitivi ordinariamente posti a presidio della legalità, in ambito penalistico<sup>6</sup>: la magistratura dimostra, in quella stessa occasione, il suo efficace potere d'intervento repressivo ma, da lì a venire, le armi da mettere in campo avrebbero dovuto essere di natura preventiva. Il decreto legge 90 rappresenta proprio l'innesto nel tessuto economico

---

<sup>1</sup> D.L. 90/2014 recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”, conv. in L. 114/2014.

<sup>2</sup> Si rammentano la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione (1997), la Convenzione del Consiglio d'Europa per il contrasto della corruzione (1999), la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione cd. UNCAC (2003).

<sup>3</sup> G. BARBACETTO, M. MARONI, *Excelsior: Il gran ballo dell'Expo*, Chiarelettere, 2015.

<sup>4</sup> Inchiesta giornalmisticamente nota come la “cupola degli appalti”.

<sup>5</sup> Tra gli altri, è attinto da provvedimento di custodia cautelare il direttore Pianificazione e Acquisti e *general manager Construction* di Expo 2015 S.p.A..

<sup>6</sup> M.P. SANTORO, *Il ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione e L'attività di regolazione dell'ANAC nel codice dei contratti pubblici*, in Nunziata M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Carocci Editore, Roma, 2017.

nazionale di un possibile antidoto contro la corruzione, intesa nella sua ampia accezione amministrativa<sup>7</sup>.

L'innovativo strumento legislativo adottato per ricondurre la macchina organizzativa dell'esposizione universale nei canoni della legalità è assurto alle cronache come "modello Expo", proprio per indicare una procedura di controllo poi consolidatasi nel tempo<sup>8</sup>. La sua fase sperimentale ha dato vita ad un singolare approccio dell'*authority* di settore con i soggetti vigilati ed i portatori degli interessi coinvolti (o *stakeholder*) che, in un apparente ossimoro, il Presidente dell'ANAC sin dal principio definisce "vigilanza collaborativa".

Sviluppata sotto la supervisione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), tale metodologia è divenuta una buona pratica da esportare in tutti quei casi in cui l'esigenza di rispettare un termine improrogabile (esposizioni universali, giochi olimpici, mondiali di calcio, etc.), associata a pianificazioni errate ed alla disponibilità di ingenti risorse economiche, comporta, generalmente, un aumento esponenziale del rischio di deviazioni corruttive<sup>9</sup>.

Nella successiva trattazione, una volta inquadrato il contesto, si andrà ad illustrare come, in concreto, sia stato possibile dare un nuovo, risolutivo impulso alle fasi di affidamento ed esecuzione dei contratti di Expo 2015 attraverso l'implementazione (e non la deflazione) del processo di controllo. Non solo, si verificherà la replicabilità del "modello Expo", per legge o su istanza delle stazioni appaltanti, in altri peculiari contesti e l'efficacia o meno ivi riscontrata. L'*excursus* di circa cinque anni di attività consentirà di rivelare pregi e difetti di uno schema che ha funzionato bene quando si sono riprodotte realtà assimilabili all'esperienza di Expo 2015 e meno bene quando gli elementi causali si sono allontanati da essa.

Il perno su cui ruota il presidio di legalità incardinato presso l'ANAC è l'Unità Operativa Speciale (UOS), una struttura sorta contestualmente alla rinnovata *authority*, a sua volta nata dalla fusione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle ammini-

---

<sup>7</sup> N. PARISI, *L'attività di contrasto alla corruzione, a proposito di appalti ma non solo*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla «Riforma Severino»*, Padova University Press, Padova, 2016.

<sup>8</sup> OCAP – Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche, *La legacy organizzativo-gestionale di Expo Milano 2015*, White Paper n. 2/2015.

<sup>9</sup> Relazione annuale al Parlamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'anno 2014 presentata dal Presidente Raffaele Cantone alla Camera dei Deputati, 2 luglio 2015. Pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

strazioni pubbliche (CIVIT). Si tratta di un ufficio estremamente snello a cui prendono parte, per espressa volontà del legislatore, militari provenienti dalla Guardia di Finanza. Nel prosieguo si dirà di questa collaborazione tra un'autorità amministrativa ed un Corpo militare, tentando di spiegare le ragioni per le quali la norma abbia individuato proprio la Guardia di Finanza e, più diffusamente, si verificherà come sia stato possibile originare comportamenti virtuosi e, quindi, la puntuale e corretta realizzazione dell'Expo 2015 (ipotesi), a fronte di una supervisione esterna che ben avrebbe potuto rappresentare l'ennesimo intralcio all'imminente inaugurazione dell'evento (ipotesi avversa). La presente ricerca si pone l'obiettivo di analizzare con metodologia scientifica – non soltanto attraverso la rilevazione della prassi ma, soprattutto, raccogliendo i dati sulle consultazioni e sull'effettiva aderenza a queste da parte delle stazioni appaltanti – l'attività di supporto della UOS, sottoforma di vigilanza collaborativa, e la sua effettiva valenza in termini di accelerazione delle procedure di affidamento, rispetto dei canoni di legalità, dissuasione da condotte corruttive, limitazione dei contenziosi, allontanamento dalla consuetudine delle varianti in corso d'opera, conseguenti economie di spesa. La “disverifica” di tale ipotesi avrebbe avuto, naturalmente, molteplici possibilità di realizzazione: la UOS rappresenta un aggravamento procedurale, un'implementazione di formalismi, spaventa gli uffici della stazione appaltante e disincentiva gli operatori economici a partecipare alle gare di appalto. La più nefasta delle conseguenze sarebbe stata, altrettanto chiaramente, la perdita di credibilità del nuovo assetto di ANAC. Eppure, le conclusioni mostreranno la verifica dell'ipotesi e, in ultima istanza, la bontà della progettualità di lavoro messa in campo dalla UOS, sicuramente nel contesto di Expo Milano 2015 e, a parità di condizioni – evento a termine, interfaccia con stazione appaltante dedicata esclusivamente allo scopo – in altre realtà ove la vigilanza collaborativa è stata dettata per legge (Universiade Napoli 2019) ovvero spontaneamente richiesta dall'Amministrazione (bonifica di Bagnoli). Come pure ha provato un recente studio<sup>10</sup> sul modello Expo, la teoria dei meccanismi causali è in grado di spiegare il paradosso dei “vantaggi della complicazione” e, cioè, come l'innesto di un ulteriore anello alla catena dei controlli anziché prolungare i processi di funzionamento tipici degli enti appaltanti sia riuscito ad abbreviarli. La verifica è difatti confermata da molteplici circostanze: l'esposizione universale apre i battenti rispettando il cronoprogramma, non si assiste ad altre misure cautelari da parte della magistratura, la società di scopo chiude con un bilan-

---

<sup>10</sup> S. Buseti, B. Dente, *La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Fascicolo 1, aprile 2017.

cio in positivo (dirette); il legislatore ripropone il medesimo presidio in altri contesti più o meno simili ad Expo e l'ANAC acquisisce nuovi poteri e competenze (indirette). Viceversa, la reiterazione dell'esperienza mostrerà delle resistenze in presenza di altri scenari: committenze impegnate su altri fronti e complessità delle amministrazioni (Roma Capitale per il Giubileo straordinario), decentramento delle funzioni di stazione appaltante (Commissario, Regioni, enti locali nella ricostruzione post-sisma 2016). Sicuro, da quest'analisi uscirà rafforzata la tesi di coloro i quali – e ne è illustre sostenitore Papa Francesco – reputano le *policy* di prevenzione, in aggiunta a quelle consolidate di repressione, come la chiave di volta per contrastare la corruzione più nel profondo.

## 1. IL RUOLO DELL'ANAC NEL SETTORE DEI CONTRATTI PUBBLICI

*1.1 Il nuovo assetto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.*— L'ANAC diventa un'autorità amministrativa indipendente e in quanto tale sottratta all'indirizzo politico-governativo soltanto al termine del biennio 2012/2014 in virtù dei consecutivi interventi normativi su: chi detiene il potere di nomina degli organi di vertice, requisiti soggettivi di nomina dei componenti, titolarità delle competenze (amministrative, normative e paragiurisdizionali), autonomia (organizzativa, normativa e finanziaria)<sup>11</sup>.

Il punto di partenza è rappresentato dalla “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche” (CIVIT) che, a distanza di un anno dalla sua formale istituzione ex art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150<sup>12</sup>, si trova ad operare quale Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della legge n. 190 del 2012. La CIVIT/ANAC presenta però dei deficit di autonomia e indipendenza (se si esclude la procedura di nomina dei componenti ed il sistema di incompatibilità degli stessi) che ne fanno un ufficio distinto dal Dipartimento della funzione pubblica ma fortemente sottoposto al suo indirizzo<sup>13</sup>. Le sue funzioni attengono prevalentemente alla valutazione ed alla misurazione della performance all'interno della P.A. e, tra l'altro, è priva di un'adeguata dotazione organica (massimo trenta unità di personale comandato da altre amministrazioni) e finanziaria (stabilita annualmente con la legge di bilancio). Soccorre parzialmente a colmare il difetto di indipendenza il D.L. n. 101 del 2013 che ne muta la denominazione in “Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche” e che, in sede di conversione in legge n. 125 del 2013, delinea l'attuale configurazione dell'organo di vertice formato dal Presidente e da quattro componenti. Il primo è individuato dal Ministro per la pubblica amministrazione insieme ai Ministri della giustizia e dell'interno, i secondi dal solo Ministro per la pubblica amministrazione, e tutti sono poi nominati, con parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi dei componenti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica. Restano invariati i requisiti soggettivi di competenza *ratione materiae* e non prove-

---

<sup>11</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

<sup>12</sup> D.Lgs. 150/2009 recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

<sup>13</sup> R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 2.

nienza da cariche politiche ovvero sindacali nei tre anni antecedenti, oltre al mandato sessennale. Si tratta di misure che rendono l'organo davvero indipendente ma che lasciano in dote alla CIVIT/ANAC una struttura di supporto ancora troppo fragile.

Per la svolta definitiva bisogna attendere che l'Esecutivo avverta l'esigenza di dotarsi di una vera authority, provvista di un apparato funzionale e strutturale finalmente idoneo ad osteggiare una dilagante maladministration. L'evento scatenante è determinato dai "mandati di cattura" di funzionari pubblici e di appaltatori conniventi gravitanti nell'orbita di Expo 2015 S.p.A.<sup>14</sup>, la società preposta all'organizzazione dell'esposizione universale a Milano. È quanto mai dubbia, in quel frangente, la capacità del Paese di approntare le infrastrutture occorrenti all'evento entro la data (inderogabile) del 1° maggio 2015<sup>15</sup>.

La reazione del legislatore è inaspettatamente sollecita e innovativa nei contenuti. All'indomani dell'ultima ondata di arresti<sup>16</sup>, il Governo adotta il D.L. n. 90 del 2014 con il quale introduce un'inedita e complessa politica anticorruzione riformando integralmente l'ANAC. L'obiettivo immediato appare quello di mettere in sicurezza l'Expo 2015 ma gli effetti sono, come gli eventi dimostreranno, di più ampio respiro.

*1.2. Il decreto Madia.* – Il decreto legge 90 del 2014, conosciuto con il nome del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione dell'epoca, Marianna Madia, ridisegna una nuova ANAC attraverso una serie di disposizioni disseminate nel testo normativo. Ne consolida l'indipendenza, ne rinvigorisce il ruolo e la struttura, risolve gli aspetti critici del previgente assetto bicefalo<sup>17</sup> (Dipartimento Funzione Pubblica e CIVIT/ANAC) accentrando in capo all'Autorità i compiti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Nell'ordine, l'articolo 19 sopprime l'"Autorità di vigilanza sui contratti pubblici" per incorporarla nella ridenominata "Autorità nazionale anticorruzione" (scompare la dicitura "e per la valutazione e la trasparenza") ove integralmente confluiscono struttura e competenze; attribuisce nuovi

---

<sup>14</sup> Società costituita in attuazione dell'articolo 4 del d.P.C.M. 22 ottobre 2008 (poi abrogato e sostituito dal d.P.C.M. 6 maggio 2013) allo scopo di preparare e costituire il sito espositivo dell'esposizione universale, nonché di organizzare e gestire l'evento espositivo con sede a Milano dal 1° maggio al 31 ottobre 2015.

<sup>15</sup> A maggio 2014, lo stato avanzamento lavori della cd. Piastra è al 40% circa.

<sup>16</sup> Il Tribunale di Milano dispone altre misure cautelari eseguite in data 8 maggio 2014.

<sup>17</sup> R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 69.

compiti e soprattutto poteri sanzionatori; trasferisce al Dipartimento della funzione pubblica il ruolo in materia di controllo delle performance della P.A.; sposta dallo stesso Dipartimento all'ANAC le competenze sul Piano nazionale anticorruzione e sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza.

L'articolo 22 appresta un'ulteriore garanzia all'autonomia decisionale dei componenti gli organi collegiali statuendo sul divieto di una loro rielezione, per almeno cinque anni, in altra autorità indipendente. Tra queste, superando i dubbi del passato, l'Autorità nazionale anticorruzione è citata formalmente insieme alle altre storiche ed affermate agenzie<sup>18</sup>.

Gli articoli 30 e 32 connotano il Presidente dell'Autorità quale organo monocratico titolare, rispettivamente, dell'alta sorveglianza sulle procedure di appalto di Expo Milano 2015 e del potere propositivo delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese<sup>19</sup>.

L'articolo 37 amplia il controllo nel settore degli appalti imponendo la trasmissione all'ANAC delle varianti in corso d'opera per le pubbliche commesse di importo sopra la soglia comunitaria.

In definitiva, il decreto Madia innova profondamente il complessivo presidio anticorruzione e accredita la nuova ANAC come autorità nazionale indipendente con dignità paria a quella delle altre authorities italiane.

*1.3. Appalti pubblici, anticorruzione e prevenzione.* – L'attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione delle funzioni di vigilanza nel settore della contrattualistica pubblica, già prerogativa della AVCP, è tutt'altro che eccentrica. La riforma è una tappa obbligata del percorso normativo suggerito anche dal Group of States Against Corruption (GRECO) del Consiglio d'Europa<sup>20</sup>, cui aderisce l'Italia nel 2007, per il quale i contratti pubblici

---

<sup>18</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Autorità di regolazione dei trasporti (ART), Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Garante per la protezione dei dati personali (Privacy), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (CGSSE), Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e Banca d'Italia (per tali ultimi due organismi, ai sensi del comma 2, il divieto vale per i componenti degli organi di vertice e per i dirigenti per un periodo non superiore a due anni).

<sup>19</sup> R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018.

<sup>20</sup> 43<sup>a</sup> riunione plenaria tenutasi a Strasburgo nel periodo 29 giugno/2 luglio 2009.

vanno regolati coniugando la tutela della concorrenza e del mercato con il contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni della criminalità organizzata<sup>21</sup>.

Di certo, le strategie precauzionali sono i pilastri su cui deve reggersi la nuova architettura ordinamentale. Passa la tesi per cui la corruzione non va affrontata solo con gli strumenti del passato, ossia la repressione penale, ma occorre ragionare sulla prevenzione e agire con un approccio innovativo, anche mutuando i suggerimenti del GRECO. Insomma, deve essere la pubblica amministrazione a farsi carico della questione, e non soltanto le Procure, creando sistemi di controllo che però non siano intralci burocratici e adempimenti meramente formalistici<sup>22</sup>.

Tale consapevolezza trova compiuto riscontro nel nostro sistema giuridico, ancorché in ritardo, proprio con il decreto Madia. Il segnale più eclatante è la soppressione immediata della AVCP<sup>23</sup>, preso atto della scarsa efficacia dimostrata sin dalla sua costituzione, assorbita per incorporazione nella costituenda ANAC determinando un significativo cambiamento nella prospettiva della vigilanza sui contratti pubblici<sup>24</sup>.

La mission dell'Autorità consiste in una mirata strategia di prevenzione nella pubblica amministrazione quale conditio sine qua non per contrastare e ridimensionare illiceità, in generale, corruzione e malamministrazione, in particolare. Il settore degli appalti rimane quello in assoluto più esposto, data la rilevanza economica, e ciò spiega le attenzioni del legislatore che tanta fiducia ripone nell'Autorità di via Minghetti<sup>25</sup>.

L'attribuzione ad opera legislatore della vigilanza del settore degli appalti pubblici all'ANAC, ai sensi dell'art. 19 del decreto Madia, viene messa in pratica contestualmente, ai sensi dell'art. 30 dello stesso decreto, affidandole l'alta sorveglianza sugli appalti dell'Expo Milano 2015.

---

<sup>21</sup> R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, G. Giappichelli Editore, 2015.

<sup>22</sup> L'Espresso, *Corruzione, ecco il decalogo*, di R. CANTONE, 16 ottobre 2011.

<sup>23</sup> Nasce come Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (AVLP) ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

<sup>24</sup> G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Giuffrè Editore, 2016.

<sup>25</sup> La sede dell'ANAC è a Roma in via Minghetti n. 10.

## 2. L'UNITÀ OPERATIVA SPECIALE EXPO 2015

2.1. *Il grande evento Expo Milano 2015.* – Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007, n. 27605<sup>26</sup>, dichiara “grande evento” l'Expo Milano 2015 ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343<sup>27</sup>. Quest'ultima norma estende l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225<sup>28</sup>, in tema di stato di emergenza e potere di ordinanza, anche con riferimento alla dichiarazione di grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera di stato di emergenza. L'impianto derogatorio previsto in presenza di fatti calamitosi – che, in quanto tali, necessitano della dichiarazione di stato di emergenza – è parimenti riconosciuto nell'organizzazione dei “grandi eventi” che comportano rischi legati a particolari condizioni. Nella specie, il rilevante afflusso di milioni di persone, tra cui autorità pubbliche, previsti all'interno dell'area che ospiterà il sito espositivo, implica la predisposizione di strumenti atti a prevenire problemi relativi alla sicurezza e alla tutela dell'integrità fisica delle persone e dei luoghi, con riflessi, naturalmente, legati all'importanza di carattere storico, tecnologico, economico e tematico – “Nutrire il pianeta, energia per la vita” – dell'esposizione universale 2015.

Il diffuso potere di deroga alla normativa ordinaria, tra l'altro in materia di procedure di gara, è previsto anche a causa dei tempi ristretti per l'organizzazione dell'evento (tenuto conto della problematica fase di start up della società Expo 2015) e degli obblighi internazionali assunti dall'Italia. In conseguenza della qualificazione di grande evento, il Com-

---

<sup>26</sup> Il DPCM è adottato in considerazione dell'avvenuta formalizzazione presso il BIE (*Bureau International des Expositions*) della candidatura di Milano quale sede dell'Expo Universale 2015 nonché del “*primario rilievo di interesse mondiale dell'evento*” e del fatto che “*in occasione di detta manifestazione è prevista la partecipazione di alte cariche politico-istituzionali nazionali ed estere quali Capi di Stato, Capi di Governo, Ministri, Sindaci, oltre a milioni di visitatori*”, tenuto conto inoltre de “*la particolare complessità organizzativa dell'evento sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, della ricezione alberghiera, per la quale dovranno essere attuati interventi infrastrutturali e predisposte strutture ricettive adeguate o riconvertite le strutture esistenti, anche ai fini dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria*” (cfr. premesse).

<sup>27</sup> D.L. n. 343/2001 recante “*Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile*”, conv. in L. n. 401/2001.

<sup>28</sup> L. n. 225/1992 recante “*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*”.

missario governativo<sup>29</sup> è autorizzato, ove necessario, a derogare a numerose disposizioni contenute in ventotto leggi statali, in nove leggi regionali della Lombardia e nello statuto del Comune di Milano<sup>30</sup>, ancorché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle direttive comunitarie. I principali ambiti derogabili sono contrattualistica pubblica, espropriazione per pubblica utilità, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali, ambientale, urbanistica ed edilizia.

Quanto ai poteri in deroga, la Corte dei Conti osserva che le prioritarie esigenze di un loro corretto esercizio, comportanti la gestione di ingenti risorse pubbliche impiegate per l'evento, impongono una stretta vigilanza da parte dei vari livelli di controllo ed un corrispondente senso di responsabilità. La magistratura contabile sollecita pertanto di coniugare efficienza e legalità in uno dei momenti più delicati e controversi della storia economico-sociale del Paese<sup>31</sup>.

*2.2. L'Unità Operativa Speciale per Expo 2015.* – Il decreto n. 90 del 2014 chiarisce, già nelle premesse, che la intentio legis è quella di “introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015”. In particolare, l'articolo 30 attribuisce speciali poteri di vigilanza preventiva al Presidente dell'Autorità e, contestualmente, mette alle sue dirette dipendenze un'Unità Operativa Speciale (UOS), formata anche da personale proveniente dalla Guardia di Finanza.

I poteri straordinari introdotti con il decreto Madia consistono in una serie coordinata di misure di prevenzione della corruzione debitamente integrate con quelle antimafia di pertinenza delle prefetture:

verifica preventiva della legittimità degli atti di gara e di esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture; verifica degli obblighi di trasparenza; verifica degli adempimenti ai protocolli di legalità stipulati tra stazioni appaltanti e Prefettura; ispezioni sur place; accesso alle banche dati AVCP e antimafia.

---

<sup>29</sup> Con d.P.C.M. 6 maggio 2013, il dott. Giuseppe Sala è nominato Commissario Unico delegato del Governo per Expo Milano 2015.

<sup>30</sup> Ordinanza del Presidente del Consiglio (OPCM) 18 ottobre 2007 n. 3623, OPCM 19 gennaio 2010 n. 3840, OPCM 5 ottobre 2010 n. 3900, OPCM 11 ottobre 2010 n. 3901.

<sup>31</sup> Corte dei Conti, Determinazione n. 60/2013 e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Expo 2015 S.p.A. per gli esercizi 2011 e 2012.

I controlli preventivi sui bandi rappresentano, in particolare, l'approccio innovativo tra authority ed ente vigilato, teso non più a sanzionare la fattispecie antigiuridica bensì ad anticiparla ed, eventualmente, a reprimerla sul nascere.

Il Presidente dell'ANAC decreta, tempestivamente, l'istituzione della "UOS Expo 2015"<sup>32</sup> individuando al suo interno due ambiti funzionali: un ufficio di staff ed un ufficio per la vigilanza ed il controllo. Al primo sono assegnate, sia pure in modo non esclusivo, professionalità già operanti all'interno dell'Autorità cui sono demandati compiti logistici e di supporto giuridico. L'altro ufficio è costituito, invece, da un ufficiale superiore e da tre ispettori della Guardia di Finanza<sup>32</sup>: il Colonnello ha un incarico di coordinamento mentre ai secondi, posti in posizione di "fuori ruolo", sono attribuite le materiali attività di controllo, ispezione ed analisi. L'ufficio di staff è progressivamente integrato, con successivi provvedimenti, al fine di dotarlo di ulteriori specifiche risorse nel campo dei contratti pubblici e dei rapporti internazionali nonché di rinforzare i profili di competenza giuridica specifici<sup>33</sup>.

La genericità della norma presuppone tuttavia un'attività di regolazione da parte dell'ANAC la quale, circoscritto il perimetro della vigilanza così da renderla minimamente invasiva, ne procedimentalizza le fasi in apposite "Linee Guida"<sup>34</sup> recepite dalla società Expo 2015.

*2.3. Il ruolo del Presidente dell'ANAC.* – La figura del Presidente creata ad hoc con il decreto n. 90 del 2014 amplifica le intenzioni del legislatore di rendere autorevole l'ANAC. L'organo di vertice viene dotato di ampi e di-

---

<sup>32</sup> Disposizione del Presidente del 7 luglio 2014, *Individuazione dei componenti dell'Unità operativa speciale EXPO 2015*, secondo la quale l'ufficio di vigilanza e controllo è coordinato dal Colonnello Cosimo di Gesù e composto dal Maresciallo Pino Esposito, già in servizio presso il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, dal Maresciallo Carlo Caporale, già in servizio presso il I Gruppo Roma, dal Maresciallo Tommaso Luongo, già in servizio presso il Nucleo Speciale Polizia Valutaria. Pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>33</sup> V. precedente Disposizione del Presidente e Disposizioni del Presidente del 2 settembre 2014 e del 16 settembre 2014, *Integrazione dell'Unità operativa speciale EXPO 2015*, con le quali ha individuato la dott.ssa Elisabetta Midena, la dott.ssa Barbara Coccagna, la sig.ra Cristina Iacobelli, il dott. Carmine Giustiniani, l'avv. Arianna Scacchi, l'ing. Giuliana Gressia, l'arch. Giulio Gaito, il dott. Giuseppe Abbatino, l'avv. dello Stato Carmela Pluchino. Pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>34</sup> Linee Guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015, datate 17 luglio 2014. Pubblicate su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

versificati poteri, del tutto svincolati da quelli del Consiglio, che possono considerarsi come la genesi dei ruoli di regolazione, sanzionatorio e di vigilanza dell'ANAC, nel frattempo consolidatisi.

Nell'ordine del testo di legge, il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione:

formula proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla Società Expo 2015 p.a. per la corretta gestione delle procedure d'appalto (articolo 19, comma 7, primo periodo);

ha compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento Expo Milano 2015 (articolo 30);

propone al Prefetto competente *ratione loci* il “commissariamento” degli appalti inquinati da condotte illecite ovvero l'ordine di rinnovazione degli organi sociali ovvero la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa (articolo 32).

La concentrazione delle eterogenee funzioni in capo al solo Presidente ha almeno due fondamentali propositi. Il primo è di rendere tempestivo l'intervento sottraendolo al più complesso iter dell'organo consiliare. Il secondo è di creare un confronto alla pari – one to one – con il Commissario unico del Governo per l'Expo 2015 e con il Prefetto al quale propone le misure cautelari sugli appalti sotto indagine.

Almeno in un primo momento, il *trait d'union* di tali prerogative presidenziali è concentrato sulla messa in sicurezza del grande evento Expo 2015. Il Presidente attiva infatti la sua task force – l'Unità Operativa Speciale – e, al contempo, presenta la prima proposta di commissariamento concernente la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice le “architetture di servizio”<sup>35</sup> del sito espositivo.

Nasce e si sviluppa un modello di vigilanza multidisciplinare anticorruzione/antimafia, con finalità di prevenzione dei connessi fenomeni delittuosi, dedicato nell'occasione a creare un cordone di sicurezza intorno ai lavori della smart city milanese ed agli eventi previsti in tutto il semestre espositivo.

*2.4. La Guardia di Finanza nella UOS.* – L'articolo 30 del decreto 90 specifica che l'Unità Operativa Speciale è composta da personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo anche proveniente dal Corpo della Guar-

---

<sup>35</sup> V. richiesta di straordinaria e temporanea gestione della Società Maltauro S.p.A., pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

dia di Finanza. Non è casuale che il legislatore si riferisca alla Guardia di Finanza piuttosto che ad un altro corpo di polizia.

Il decreto legge 19 marzo 2001, n. 68<sup>36</sup>, all'articolo 2 stabilisce che la GdF assolve, tra le altre, le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea e che a tal fine le sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di risorse e mezzi finanziari pubblici. L'articolo 3 dispone, inoltre, che in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabora con le Autorità indipendenti. Il Codice dei contratti allora vigente – decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163<sup>37</sup> – all'articolo 6, comma 9, lettera d), riferendosi alla ex Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, le mette a supporto la Guardia di Finanza per eseguire verifiche ed accertamenti. Più recente, il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179<sup>38</sup>, conosciuto come decreto Sviluppo bis, analogamente, mette il Corpo a disposizione della ex CIVIT/ANAC nell'ambito delle sue funzioni anticorruzione. Il quadro normativo descritto si fonde idealmente nell'articolo 30 del decreto Madia che, pur senza esplicitarlo, mette in risalto il core business della Guardia di Finanza in tema di tutela della spesa pubblica, contrattualistica pubblica e lotta alla corruzione<sup>39</sup>.

La fisica presenza dei finanzieri nella UOS è peraltro indice di forte commitment del Governo in risposta agli episodi criminali che contornano la fase preparatoria all'esposizione universale.

La norma si limita a indicare la posizione dei militari destinati alla UOS – in comando, distacco o fuori ruolo – probabilmente con l'intento di garantirne l'impiego full time. La composizione organica è quindi liberamente concertata tra il Presidente dell'ANAC ed il Comandante Generale della Guardia di Finanza. La scelta cade su un ristretto numero di investigatori (un ufficiale superiore e tre ispettori), provenienti ciascuno da esperienze molto diversificate (polizia tributaria, spesa pubblica, reparto territoriale e polizia valutaria), che possa immediatamente integrarsi nell'authority e procedere in maniera spedita nei controlli. La trasposizione della forma mentis investigativa nella vigilanza preventiva, anziché repressiva dov'è solito collocarla, dà luogo ad un team sui generis, dalla doppia anima militare

---

<sup>36</sup> D.Lgs. 68/2001 recante “*Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della L. 31 marzo 2000, n. 78*”.

<sup>37</sup> D.Lgs. n. 163/2006 recante “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*”.

<sup>38</sup> D.L. 179/2012 recante “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*”, conv. in L. 221/2012.

<sup>39</sup> Rapporto annuale 2015 della Guardia di Finanza, pp. 19 e 20.

e “civile”, dotato di ampi poteri di controllo ma privo di qualsiasi potere punitivo.

*2.5. Le Linee Guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza.* – Il dettato normativo che istituisce la UOS non contiene indicazioni sul suo modus operandi né determina gli atti oggetto del controllo. Partendo dalle uniche coordinate espresse dall'articolo 30 che attengono alle fasi delle procedure d'appalto da sottoporre alle verifiche preventive – la fase di gara, anche detta pubblicistica, e la fase di esecuzione contrattuale, anche detta privatistica – il Presidente appronta una disciplina dei controlli che anticipa la nuova filosofia della better regulation. Le “Linee Guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015” completano difatti l'indirizzo espresso dal legislatore in assenza di previsioni specifiche. L'Autorità privilegia un'interpretazione estensiva della norma e stabilisce un ampio raggio in cui intervenire in via preventiva.

Le Linee Guida anzitutto individuano gli atti, distinti per fasi di gara e di esecuzione, da trasmettere all'Autorità prima della loro formale adozione:

proposte di determina a contrarre (documento interno di spesa);

bandi di gara e lettere di invito, disciplinari di gara, capitolati, schemi di contratto (cd. *lex specialis*);

provvedimenti di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice, atti del subprocedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse, provvedimenti di aggiudicazione (ancora fase di affidamento);

perizie di variante, proposte di determinazione relative al perfezionamento di accordi bonari o transattivi, proposte di risoluzione contrattuale o altri atti in autotutela (fase di esecuzione).

La circolazione degli atti avviene con modalità telematiche e lo scambio di informazioni è favorito anche da periodici incontri tra le parti. Il procedimento di verifica si conclude con parere positivo ovvero parere negativo motivato, nel qual caso la stazione appaltante può, alternativamente, sostituire l'atto in conformità al rilievo ove lo ritenga fondato, presentare le proprie controdeduzioni ed assumere gli atti di propria competenza ove invece non ritenga fondato il rilievo. Affinché l'attività di vigilanza non pregiudichi il cronoprogramma dell'evento, è anche prescritto un meccanismo di silenzio-assenso per il quale decorsi sette giorni dalla ricezione degli atti di gara, e quindici giorni per la documentazione della fase esecutiva, gli stessi si intendono positivamente verificati. Nell'ottica di deflazionare il

carico di lavoro della UOS e di renderlo compatibile alle scadenze previste, sono inoltre stabilite soglie contrattuali, in valore economico ovvero in termini percentuali, al di sotto delle quali il controllo ex ante è sostituito dalla facoltà di un controllo ex post a campione.

Le Linee Guida pongono dunque le basi per avviare un regime di legalità controllata non indifferente, al contempo, all'esigenza di rispettare il termine improrogabile di inizio evento (il 1° maggio 2015).

Il congegno ideato deve scontare, invero, due potenziali ostacoli:

la poderosa dote di deroghe alle norme codicistiche precedentemente attribuite al Commissario unico del Governo ed alla società Expo 2015;

l'assenza di un sistema sanzionatorio a fronte del costituito presidio anticorruzione.

*2.6. Le raccomandazioni ex articolo 19.* – Nel suo ruolo monocratico, il Presidente dell'Autorità “formula proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla Società Expo 2015 p.a. per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione dell'evento”. La ratio legis per la quale, ai sensi dell'articolo 19, comma 7, del D.L. n. 90/2014 i destinatari di queste “raccomandazioni” sono essenzialmente il Commissario governativo e la società di scopo (e non anche le altre stazioni appaltanti impegnate nelle opere connesse all'Expo) è riconducibile ai poteri di deroga loro riconosciuti in materia di contratti pubblici, sebbene nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e della legislazione comunitaria. Per ultima, disciplina tale aspetto l'articolo 5 del decreto legge 26 aprile 2013, n. 43<sup>40</sup>, rubricato “Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione di Expo 2015”.

Con tutta evidenza, il potere propositivo del Presidente serve a controbilanciare l'ampiezza di tali facoltà di deroga, estese tra l'altro a circa la metà dell'articolato del Codice degli appalti ed alle corrispondenti norme regolamentari. Ciò sempre in assenza di efficacia cogente e presupponendo, viceversa, un rapporto collaborativo tra vigilanza e vigilato.

L'ANAC interviene in due successivi momenti, prima il 7 luglio<sup>41</sup> e di nuovo il 19 settembre 2014<sup>42</sup>, quindi a cavallo delle anzidette Linee Guida.

---

<sup>40</sup> D.L. 43/2013 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015”, conv. in L. 71/2013.

<sup>41</sup> Proposte per la corretta gestione delle procedure di appalto ex art. 19 d.l. 24 giugno 2014 n. 90. Pubblicate su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>42</sup> Proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 e alla Società Expo 2015 S.p.A. per la corretta gestione delle procedure d'appalto ex art. 19, comma

Inizialmente, detta una sequenza di raccomandazioni di ordine generale tese a definire la cornice in cui è opportuno operino il Commissario unico e la società attuatrice del grande evento:

l'aggiornamento dei modelli di risk management ex decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>43</sup>, alla luce delle indicazioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge Severino;

l'adozione di specifiche regole di trasparenza in grado di rendere intelligibili tutte le informazioni utili sui singoli contratti d'appalto (amministrazione trasparente e open data);

la previsione di una sintetica motivazione in caso di ricorso ai poteri di deroga al Codice;

l'introduzione in tutti i bandi della clausola risolutiva del contratto, a favore della stazione appaltante, in caso di violazione delle misure di prevenzione delle interferenze illecite contenute nel protocollo di legalità<sup>44</sup>;

la previsione, in tutti i bandi, della regola prevista dall'articolo 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012 secondo la quale l'inosservanza delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara;

l'impegno a stipulare un patto aggiuntivo al protocollo di legalità che preveda l'esclusione dalla gara, ovvero la risoluzione immediata del contratto, nei confronti di coloro che abbiano commesso fatti di corruzione o di turbativa della libertà degli incanti (compresa la loro eventuale scoperta).

Con le seconde raccomandazioni, invece, il Presidente dell'ANAC suggerisce in dettaglio le norme-chiave del D.Lgs. n. 163/2006 da applicare, distintamente per le fasi di appalto, nonostante le facoltà di deroga, individuando elementi da evitare nella predisposizione degli atti ed accorgimenti da tenere nella nomina della commissione giudicatrice, nella valutazione dell'offerta e nell'esecuzione contrattuale.

La sintesi tra le Linee Guida e tali "raccomandazioni" funge, allora, da bussola tanto per la gestione emergenziale delle procedure d'appalto da parte della società Expo 2015, quanto per le verifiche di legittimità dell'ANAC ad essa strumentali. Il compito che attende la UOS è anche

---

7, del d.l. n. 90/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014. Pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>43</sup> D.Lgs. 231/2001 recante *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"*.

<sup>44</sup> Protocollo di legalità stipulato tra Expo 2015 S.p.A. e la Prefettura di Milano il 13 febbraio 2012.

quello di evitare che i poteri derogatori, nati dall'esigenza di far presto, possano lasciar insinuare pratiche corruttive o comunque agevolarle.

2.7. *Il raccordo anticorruzione/ antimafia.* – Il decreto legge 25 settembre 2009, n. 135<sup>45</sup>, nel dettare le “Disposizioni per garantire la trasparenza e la libera concorrenza nella realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'Expo Milano 2015”, attribuisce al Prefetto della provincia di Milano il coordinamento di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione di contratti pubblici e concessioni connessi alla realizzazione del grande evento. A sostegno di tale competenza funzionale in deroga, a fianco del Prefetto di Milano, operano una sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (CCASGO) ed il Gruppo interforze centrale per l'Expo Milano 2015 (GICEX). Su queste basi istituzionali poggia, dunque, il protocollo di legalità stipulato ai primi del 2012 dal Prefetto di Milano e dall'amministratore delegato di Expo 2015 S.p.A.

Lo step successivo si raggiunge proprio con il decreto legge 90 del 2014 che, disegnatore le caratteristiche della UOS, crea un collegamento, anche a livello legislativo, tra le attività antimafia e quelle di prevenzione della corruzione. Il legislatore scommette, ancora una volta, sul possibile armonico apporto dei diversi soggetti istituzionali chiamati alla prevenzione antimafia e anticorruzione: le Prefetture e l'ANAC per l'appunto. L'interazione tra i due fenomeni delittuosi, quello mafioso e quello tangenzioso, diviene invero diritto vivente già con la legge n. 190 del 2012 che, allo scopo di prevenire e contrastare corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, consente alle stazioni appaltanti di prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara<sup>46</sup>. Ne esce così rafforzata l'azione di prevenzione antimafia nel comparto degli appalti pubblici e maggiormente coordinata con le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione, istituita proprio in forza di tale legge. Ma due anni più tardi, il decreto Madia rinvigorisce tale istituto attraverso il controllo preventivo di legittimità svolto dalla UOS. Le verifiche ex ante sono infatti indirizzate, ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del decreto, anche al corretto adempimento degli accordi in materia di legalità

---

<sup>45</sup> D.L. 135/2009 recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”, convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

<sup>46</sup> V. art. 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

sottoscritti tra le stazioni appaltanti e la Prefettura di Milano. Il successivo comma 3, peraltro, stabilisce che il Presidente dell'ANAC può partecipare alle riunioni della sezione specializzata del CCASGO presieduta dal Prefetto di Milano ai sensi dell'articolo 3-quinquies, comma 2, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135.

Le due norme del 2009 e del 2014 sono un concentrato di assoluta novità nei settori antimafia ed anticorruzione che, già da una prima lettura d'insieme, conducono ad abbandonare la precedente visione a compartimenti stagni. Dal loro coordinamento deriva l'“Atto aggiuntivo in materia anticorruzione al Protocollo di legalità” siglato tra la Prefettura milanese e la società Expo 2015<sup>47</sup>, esattamente come raccomandato dal Presidente dell'ANAC con le prime proposte del 7 luglio 2014, tale da ampliare l'ambito di operatività del protocollo sottoscritto nel 2012. La stazione appaltante si impegna a garantire all'Autorità il flusso informativo necessario all'esercizio del potere di controllo e ad inserire nei contratti, a pena di risoluzione, specifici obblighi a carico dei soggetti affidatari e di tutta la filiera delle imprese esecutrici.

*2.8. La sinergia con l'Avvocatura Generale dello Stato.* –L'articolo 33 del decreto legge 90 riconosce ad Expo 2015 S.p.A. la facoltà di acquisire il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato (AGS) in caso di transazione di contratti pubblici. La norma è speciale rispetto alla disciplina sugli accordi transattivi dettata dal D.Lgs. n. 163/2006, all'articolo 239. Il Codice “De Lise” disponeva, infatti, che, se l'importo di ciò che l'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore concedono o rinunciano in sede di transazione eccede la somma di centomila euro, è necessario il parere dell'avvocatura che difende il soggetto o, in mancanza, del funzionario più elevato in grado, competente per il contenzioso. Il parere sulle proposte transattive della società Expo 2015 è invece rimesso alla difesa erariale, pur in assenza di patrocinio<sup>48</sup>, senza limiti d'importo.

Il decreto non si sofferma, tuttavia, sul coordinamento tra l'articolo 30 e l'articolo 33 coi quali introduce, rispettivamente, i pareri preventivi di legittimità dell'ANAC, su tutti gli atti relativi alle opere ed alle attività connesse allo svolgimento del grande evento, e dell'Avvocatura dello Stato, solo sugli atti transattivi afferenti all'esposizione. I due organi deputati a rendere le consultazioni danno, allora, un'interpretazione coerente con le intenzio-

---

<sup>47</sup> Atto aggiuntivo in materia anticorruzione al Protocollo di legalità sottoscritto il 13 febbraio 2012, datato 3 ottobre 2014.

<sup>48</sup> L'Avvocatura Generale dello Stato rappresenta e difende in giudizio anche talune società per azioni a partecipazione pubblica (es. ANAS e CONI) ma non Expo 2015 S.p.A..

ni del legislatore volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica. Il controllo preventivo sulle procedure Expo instaurato dal decreto Madia diventa duplice per le proposte di accordo transattivo. Il processo di verifica di legittimità passa prima per l'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 33, che fa una valutazione prognostica rispetto all'eventuale diverso esito della lite in un contenzioso giurisdizionale, poi per l'ANAC, ai sensi dell'articolo 30, che valuta la conformità degli atti al Codice o comunque all'ordinamento giuridico (considerate le deroghe). Il distinto ruolo dell'Autorità e dell'Avvocatura evita, pertanto, inutili duplicazioni.

Nel silenzio della norma, le ragioni sostanziali che raccomandano il doppio accertamento sono più d'una:

la rilevanza dei contratti d'appalto oggetto di transazione e degli importi concessi/rinunciati<sup>49</sup>; l'anteriorità dei contratti stessi al presidio anticorruzione istituito con il decreto legge 90 e, quindi, la sottrazione a qualsiasi previgente forma di vigilanza (salvo quella della AVCP); il costante impiego dei poteri in deroga per ordinare varianti in corso d'opera; la cessata emergenza trattandosi di opere già realizzate e la conseguente possibilità di un controllo meno rapido e più approfondito.

L'insieme di tali componenti consiglia un'accorta congiunta disamina, da parte di AGS ed ANAC, del complessivo iter transattivo attivato tra stazione appaltante ed appaltatore. L'attività di vigilanza sulle transazioni diventa, in tal modo, ulteriore terreno di confronto interistituzionale che vede protagonista l'Autorità ed altri organi dello Stato.

La corretta lettura delle due disposizioni di legge e, consequenzialmente, dell'impostazione dei controlli attuati in serie, trova conferma dal medesimo legislatore che, con decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 (cd. milleproroghe)<sup>50</sup>, proroga al 31 dicembre 2017 la mission della UOS Expo. L'articolo 30 del decreto 90, al comma 1, ultimo periodo, stabilisce in origine che "l'Unità Operativa Speciale opera fino alla completa esecuzione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015 e comunque non oltre il 31 dicembre 2016". Nessun limite temporale ai pareri dell'Avvocatura è invece contemplato all'articolo 33. Dal momento che la società Expo 2015 è in liquidazione, avendo esaurito lo scopo sociale, e che la fase esecutiva dei contratti d'appalto è terminata

---

<sup>49</sup> L'importo contrattuale degli 8 appalti oggetto di transazioni, concluse sotto la supervisione della UOS, ammonta a complessivi 310 milioni di euro circa. Gli importi oggetto del contenzioso (riserve iscritte in contabilità) sommano 503 milioni di euro circa, a fronte di 104 milioni di euro circa riconosciuti. Fonte UOS.

<sup>50</sup> D.L. n. 244/2016 recante "Proroga e definizione di termini".

con la fine del semestre espositivo, eccettuate le procedure transattive in corso, è evidente che il Governo estende a tutto il 2017 le attività della UOS per completare, assieme all'Avvocatura, le verifiche sugli accordi stragiudiziali.

*2.9. Il modus operandi della UOS.* – La UOS si trova ad operare in un contesto di poche, ma rigide, regole scritte (l'articolo 30) dov'è d'obbligo, altresì, considerare i fattori avversi tipici del grande evento:

le ingenti risorse pubbliche bersaglio di corruzione e criminalità organizzata;

le procedure di affidamento (diretto) in deroga; il ridottissimo fattore tempo; il dilagante ricorso alle varianti d'opera.

Né pare favorevole la combinazione tra pervasività dei controlli, richiesta dal legislatore, e buona riuscita dell'esposizione, attesa da istituzioni e visitatori di tutto il mondo. Sembra anzi assolutamente paradossale che a maggiori oneri burocratici possa e debba corrispondere miglior efficienza, efficacia ed economicità del procedimento amministrativo. Nel caso concreto, la vigilanza deve accelerare l'attuazione di Expo 2015 piuttosto che gravare sulla già provata stazione appaltante.

La soluzione è individuata nella razionalizzazione del pur complesso circuito dei controlli. La task force in supporto al Presidente dell'ANAC standardizza le procedure di monitoraggio elaborando specifiche checklist da compilare a seconda della tipologia di affidamento, della fase di gara ovvero della esecuzione del contratto. Il processo operativo parte proprio da un elenco di quesiti prestabiliti – un questionario impostato su red flags – coi quali si valuta il rispetto e l'eventuale elusione delle norme di settore (legittimità) ma, anche, il merito di talune scelte operate dall'amministrazione (opportunità). Le verifiche sono dunque più ampie di quanto richieda il dettato di legge considerato che nel campo degli appalti, nonostante le maglie strette dell'iper-regolazione, filtrano di frequente i patti corruttivi. L'esame si svolge sugli atti, ancora in bozza, trasmessi dalla stazione appaltante e comprende uno screening approfondito degli operatori economici concorrenti, anche in merito ad eventuali rapporti con esponenti dello stesso committente. L'esito dei controlli, compendiato nelle predette check-list, è infine formalizzato nel parere del Presidente dell'Autorità che, come detto, spazia dai profili di legittimità fino a quelli di opportunità.

La stazione appaltante si avvantaggia dei pareri preventivi recependo, normalmente, i rilievi dell'ANAC ed emendando conseguentemente gli atti poi adottati. In questi termini, la consultazione dell'ANAC si concre-

tizza in un utile strumento a beneficio del soggetto attuatore che trascende dal mero adempimento burocratico. Superata l'iniziale diffidenza tipica dell'"osservato speciale", la società Expo 2015 si lascia accompagnare dalla funzione propulsiva, e non solo di generico controllo, dell'Autorità che diventa una sorta di tutor<sup>51</sup>.

In questo frangente, il Presidente dell'ANAC dà un nome dall'impatto quasi contraddittorio a questa esperienza di alta sorveglianza sugli appalti, contrapponendo il sostantivo "vigilanza" all'aggettivo "collaborativa". Vuol essere un modo, senza dubbio singolare, per esprimere tangibilmente l'unità d'intenti di tutti gli attori coinvolti ed impegnati a ribaltare le sorti di un evento ad un certo punto dato per spacciato. Successivamente, sarà lo stesso capo dell'Autorità a valutare questa forma di vigilanza come un controllo nemmeno preventivo bensì concomitante, nel senso che affianca la stazione appaltante "nel suo farsi"<sup>52</sup>.

La vigilanza collaborativa presenta effetti a breve e medio-lungo termine: i primi comprendono la fiducia progressivamente riconquistata negli stakeholder, la drastica riduzione del contenzioso in fase di affidamento ed il rispetto del cronoprogramma di gara; i secondi il pressoché azzerato contenzioso in fase di esecuzione, il raro ricorso a varianti contrattuali, l'abbattimento degli extra-costi e la sensibile diminuzione degli episodi di corruzione.

Confermano in via definitiva la validità dello schema di vigilanza approntato, direttamente, l'intervenuta inaugurazione di Expo Milano 2015 secondo gli impegni, anche temporali, assunti in sede internazionale, indirettamente, le scampate ricadute economiche e di immagine per l'Italia.

*2.10. I pareri preventivi di legittimità.* – L'articolo 30 del decreto 90 attribuisce al Presidente dell'Autorità il compito di appurare, ad ampio spettro, la legittimità degli atti relativi ad affidamento ed esecuzione dei contratti collegati ad Expo Milano 2015. La norma non individua lo strumento attraverso il quale il vertice dell'ANAC debba esercitare l'alta sorveglianza sul grande evento, salvo considerare che non gli sono riconosciuti poteri coercitivi. Il vuoto normativo è colmato dall'autoregolamentazione intervenuta con le Linee Guida, a mente delle quali, su ciascun atto sottoposto a verifica (inteso come l'insieme della documentazione di una stessa fase endoprocedimentale), l'Autorità esprime un "parere". Il parere è positivo in caso di riscontrata legittimità dei documenti e, ciononostante, il Presi-

---

<sup>51</sup> R. CANTONE, G. DI FEO, *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli Editore, 2015.

<sup>52</sup> R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, 2018.

dente si riserva di formulare eventuali osservazioni (in punto di opportunità). Viceversa, il parere è negativo e va debitamente motivato evidenziando le irregolarità o non conformità accertate. L'azione non vincolante della vigilanza, ancorché obbligatoria, implica la libera valutazione della stazione appaltante che riceve il parere negativo di valutare la fondatezza del rilievo. L'amministrazione può modificare e sostituire l'atto coerentemente al parere oppure adottarlo, confermandone la bozza, previa presentazione delle proprie controdeduzioni all'Autorità<sup>53</sup>.

La possibilità di disattendere le indicazioni dell'Anticorruzione sembra, prima facie, svilire la portata dell'intero presidio di legalità istituito. Presuppone, invece, l'intrinseca natura collaborativa dei controlli il cui favore è testimoniato dai dati che rapportano il numero complessivo dei pareri con rilievi (pari al 61% delle consultazioni) alle volte in cui la stazione appaltante li condivide (pari al 77% dei casi)<sup>54</sup>. L'alto tasso di accoglimento, tutt'altro che scontato, è la cartina di tornasole dalla quale partire per spiegare la quasi vincolatività di un atto privo di natura provvedimentale e dotato solo di un potere orientativo-persuasivo. In assenza di una norma sanzionatoria, le ragioni che spiegano tanto "attecchimento" vanno ricercate nella terzietà ed autorevolezza dell'organo emanante e nel principio del contraddittorio, osservato scrupolosamente nel corso delle verifiche. L'azione di supporto dell'ANAC riesce, pertanto, a fare breccia senza la necessità di minacciare alcuna punizione.

La spontanea aderenza alle osservazioni della UOS connota d'altronde il parere di legittimità quale atto meramente consultivo di per sé non impugnabile. Ciò non toglie che l'Autorità sia talvolta citata in giudizio, unitamente alla stazione appaltante, per aver sostanzialmente vincolato le scelte di quest'ultima. Le ragioni dei ricorsi si rinvergono proprio nell'intervento ab externo di ANAC nell'esercizio delle potestà pubblicistiche di "alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure". Gli operatori economici ricorrenti contestano il provvedimento assunto dal committente (ad esempio la revoca dell'aggiudicazione provvisoria

---

<sup>53</sup> La dottrina distingue i pareri obbligatori, avendo riguardo agli effetti sull'azione successiva e conseguente dell'amministrazione, tra pareri vincolanti cui l'amministrazione deve uniformarsi e pareri non vincolanti dai quali l'amministrazione può discostarsi adeguatamente motivando. Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

<sup>54</sup> Dalla data della sua istituzione fino al 31 dicembre 2017, l'Unità operativa speciale per EXPO 2015 ha controllato complessivamente 174 procedure di affidamento e ha formulato, nelle diverse fasi nelle quali si è trovata a intervenire, un totale di 327 pareri preventivi, di cui 200 con rilievi di legittimità e/o opportunità (pari al 61% dei pareri), accolti dalla Società Appaltante in 154 casi (pari al 77% dei pareri con rilievi). Fonte UOS. Cfr. anche EURISPES – Istituto di studi politici economici e sociali, *Rapporto Italia 2017, Scheda 25 | ANAC: vigilanza e trasparenza per una nuova cultura della legalità*.

piuttosto che l'esclusione dalla gara o la cancellazione dall'albo fornitori), consequenzialmente ai rilievi della UOS, richiedendo ove occorra anche l'annullamento del parere preventivo di legittimità. Nei rari ma significativi contenziosi così originati, l'ANAC si costituisce eccependo l'inammissibilità del gravame nei propri riguardi per mancanza di natura provvedimentale del parere espresso (che non costituirebbe atto impugnabile). Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione, che si richiama ad ampia giurisprudenza in materia di pareri dell'AVCP (ex multis, TAR Lazio, 21 febbraio 2012, n. 1730 e TAR Brescia, 28 gennaio 2011, n. 181 e Consiglio di Stato, VI, 3 maggio 2010 n. 2053), il proprio parere non ha natura provvedimentale e non può dunque essere fonte di effetti lesivi per i terzi, con conseguente assenza dei necessari presupposti legittimanti l'azione di annullamento.

Sebbene, in linea di principio, i pareri dell'Autorità non abbiano ex se un valore obbligatorio o vincolante – argomenta il giudice amministrativo – la loro incidenza sulla fattispecie va valutata pur sempre caso per caso, con riguardo alla loro capacità di integrare la motivazione del provvedimento finale (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 5 luglio 2016, n. 9543)<sup>55</sup>. Nel caso di specie, l'atto impugnato richiama il parere dell'Autorità come parte sostanzialmente integrativa dei presupposti che hanno determinato l'esercizio dell'autotutela e, quindi, se ne deve affermare l'impugnabilità, ancorché unitamente al medesimo provvedimento della stazione appaltante che ne recepisce i contenuti. Il Tribunale evidenzia: “Vero è, dunque, che l'ANAC, non ha richiesto o disposto l'annullamento della procedura (né peraltro avrebbe potuto farlo), ma certamente le sue osservazioni hanno utilmente concorso – nel rapporto di leale collaborazione tra Amministrazioni – a determinare il convincimento dell'ufficio di avviare il procedimento di riesame della procedura stessa”. È quindi pacifico che i pareri resi nell'ambito della vigilanza collaborativa sono atti non vincolanti comunque impugnabili, in quanto endoprocedimentali, unitamente alle conseguenti determinazioni delle stazioni appaltanti<sup>56</sup>. Secondo lo schema dell'interesse legittimo, l'azione di annullamento in tal senso ampliata offre una più profonda e coerente tutela della parte privata.

---

<sup>55</sup> Il giudizio afferisce ad una vigilanza collaborativa curata dall'“Ufficio vigilanza collaborativa e vigilanze speciali” dell'ANAC i cui pareri, in ogni caso, non differiscono da quelli della UOS.

<sup>56</sup> Diversamente dai pareri vincolanti di precontenzioso, pure di pertinenza dell'ANAC, che invece sono espressamente impugnabili innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo (v. articolo 211, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016).

2.11. *Il protocollo d'intesa con l'OCSE.* – Una volta costituita, regolamentata e messa a regime la UOS, l'Autorità si adopera per testare l'efficacia del meccanismo di controllo congegnato. Nell'ottica di sperimentare e mettere alla prova un modello generale di collaborazione interistituzionale, avvia un confronto con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), in prima linea nella prevenzione della corruzione a livello globale. ANAC ed OCSE siglano allora un protocollo d'intesa<sup>57</sup> e, nell'arco temporale ottobre 2014/ottobre 2015, condividono metodologie, si scambiano informazioni, supervisionano congiuntamente le procedure di controllo, organizzano workshop. Numerosi sono gli obiettivi perseguiti nei dodici mesi di lavoro:

identificare le potenziali cause e le eventuali manifestazioni della corruzione;

incrementare la trasparenza e l'accountability delle procedure d'appalto Expo 2015; aumentare la fiducia di investitori, attori e portatori di interessi nel grande evento; rafforzare il know-how di entrambe le istituzioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo.

Le parti che si confrontano sono la UOS e l'Advisory Board<sup>58</sup> (o Consiglio consultivo) costituito allo scopo in seno all'OCSE che, vicendevolmente, si scambiano le proprie conoscenze ed esperienze.

Con la sottoscrizione del predetto memorandum, l'Autorità si impegna a mettere a disposizione dell'OCSE tutte le informazioni e i dati relativi all'attività di controllo sull'evento Expo 2015. Nel corso di assidui contatti con la UOS<sup>59</sup>, l'Advisory Board fornisce il proprio contributo mediante osservazioni, raccomandazioni ed analisi sulle procedure di controllo adottate. Le valutazioni sullo stato di avanzamento e gli esiti dell'attività di vigilanza messa in atto dall'ANAC, con particolare riguardo alla correttezza ed alla trasparenza delle procedure, sono quindi elaborate in due report intermedi risalenti a dicembre 2014<sup>60</sup> e marzo 2015<sup>61</sup>. Il focus del Consiglio consultivo dell'OCSE è mirato alla metodologia di controllo dell'integrità

---

<sup>57</sup> Protocollo d'intesa per le attività di cooperazione relative a "EXPO Milano 2015" tra l'ANAC e l'OCSE del 3 ottobre 2014. Pubblicato su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>58</sup> L'Advisory Board o Consiglio consultivo è formato dal dott. Nicola Bonucci (direttore degli affari giuridici dell'OCSE), dal dott. Antonio Capobianco (*senior expert* della divisione concorrenza OCSE) e dal dott. Paulo Magina (direttore dell'unità appalti pubblici – divisione integrità del settore pubblico OCSE). Cfr. *Memorandum of Understanding, Article 4, "Advisory Board"*, pubblicato su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>59</sup> *Advisory board OCSE* – Incontri istituzionali del 16 gennaio 2015, pubblicato su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>60</sup> Rapporto OCSE sul sistema di governance dei contratti e sulla metodologia di controllo preventivo di legittimità, 18 dicembre 2014.

<sup>61</sup> Secondo rapporto intermedio OCSE, 30 marzo 2015.

e della trasparenza delle procedure, al modello di governance e agli accordi tra gli attori istituzionali coinvolti. Soprattutto, l'OCSE è persuasa che le verifiche preventive degli atti da parte di un terzo (la UOS), rispetto alla stazione appaltante, andrebbero a pregiudicare i tempi già ampiamente compromessi.

Nel primo report si riconosce che l'introduzione di un organismo di supervisione, coordinato dal Presidente dell'Autorità anticorruzione, muta il preesistente modello di gestione degli appalti grazie all'efficace livello di controllo introdotto in una cornice istituzionale di portatori di interessi già molto articolata (Governò, Regione, Comune, organismi di controllo interno ed esterno, etc.). Si evidenzia, inoltre, come l'introduzione di verifiche ex ante sia adeguata all'applicazione di misure di integrità addizionali, necessarie in considerazione degli eventi giudiziari connessi ad Expo. L'OCSE analizza pure gli strumenti ed i processi di controllo per la verifica, in via preventiva, della legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti ossia le Linee Guida, le "raccomandazioni" e le check-list. Il quadro normativo e la cornice regolatoria dell'ANAC sono apprezzabili alla pari delle check-list sviluppate dalla UOS, trattandosi di modelli ampiamente raccomandati dall'Organizzazione. Successivamente, l'Advisory Board esamina un campione di procedure d'appalto, tra quelle considerate più significative per valore economico e tipologia, su cui il Presidente dell'ANAC ha espresso il suo parere preventivo di legittimità.

I risultati dei primi otto mesi di attività della UOS sono presentati nel secondo report<sup>62</sup>. L'OCSE misura le performance dell'Unità Operativa Speciale in termini di tempi medi di risposta dal momento della ricezione della documentazione inviata dalla stazione appaltante. Nonostante l'intensificarsi progressivo dei lavori ed il relativo incremento degli appalti in prossimità della data di inaugurazione, l'ANAC elabora i pareri rispettando gli impegni assunti con le Linee Guida e, soprattutto, non genera interruzioni e ritardi in cantiere. L'Organizzazione verifica anche il recepimento di indicazioni e raccomandazioni e, più in generale, il flusso dei controlli effettuati. Constata l'applicazione rigorosa, da parte della UOS, della metodologia di controllo predisposta per l'evento espositivo.

ANAC ed OCSE coinvolgono altresì il Commissario Unico del Governo, la società Expo 2015, la Prefettura di Milano e la Sezione Specializzata del CCASGO istituita al suo interno, al fine di condividere e perfezionare il

---

<sup>62</sup> In occasione del convegno "Promuovere l'integrità degli appalti pubblici per la realizzazione di grandi infrastrutture e grandi eventi. La vigilanza degli appalti pubblici di Expo Milano 2015". Roma, 31 marzo 2015.

modello di controllo in atto<sup>63</sup>. L'esperienza dei “controlli collaborativi” e delle sinergie istituzionali, maturata con Expo, è inoltre valorizzata in lessons learned come modello per la realizzazione di grandi eventi e delle relative infrastrutture secondo tempistiche indifferibili e nel rispetto dell'integrità delle procedure.

2.12. *Le buone pratiche del “modello Expo”*. –Il rapporto bilaterale ANAC/OCSE si conclude con la pubblicazione degli “High Level Principles”<sup>64</sup>: un elenco di buone pratiche adottate in occasione di Expo Milano 2015 e spendibili in altri grandi eventi, anche sportivi, politici e culturali, ovvero nell'implementazione di rilevanti progetti infrastrutturali. I “principi” si concentrano su vigilanza di tipo collaborativo, natura preventiva dei controlli, trasparenza delle procedure di affidamento, completezza delle verifiche, interazione tra le istituzioni e ricorso a linee guida e check-list. Gli insegnamenti tratti dal progetto di cooperazione evidenziano, anzitutto, una convergenza sul modello di “vigilanza collaborativa”, accogliendo l'artificio semantico del Presidente dell'Autorità. La sua genesi è individuata nell'approccio “olistico” ai controlli attraverso la fattiva partecipazione e lo scambio di informazioni, suggerimenti ed osservazioni da parte di chi è controllato e di chi controlla. La bontà di detto schema di alta sorveglianza è nella sua duplice inscindibile finalità: mirare a prevenire l'insorgenza dell'illegalità e intervenire tempestivamente con i correttivi necessari. L'interazione tra vigilanza e vigilato avviene con modalità orientate al problem solving mediante la formulazione di pareri consultivi, da parte dell'Autorità, che anticipano l'eventuale violazione alle norme o anche soltanto la possibilità di commettere errori<sup>65</sup>. Ciò è possibile avendo predisposto verifiche di natura preventiva, ovverosia su atti ancora in bozza e non ancora adottati dall'amministrazione, e rimesso ai casi minori (sotto una data soglia) i controlli ex post.

I controlli “anticipatori” sulla legalità delle fasi di gara e di esecuzione contrattuale operano, potenzialmente, come elemento dissuasivo di condotte corruttive per l'evidente presidio sulla correttezza di ogni passaggio procedurale. Inevitabile conseguenza è la restituita fiducia agli operatori del mercato di riferimento.

---

<sup>63</sup> V. in particolare il meeting “Legalità e trasparenza nella realizzazione di grandi eventi e progetti infrastrutturali”. Milano, 12 ottobre 2015.

<sup>64</sup> “High Level Principles” per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infrastrutture, 12 ottobre 2015. Pubblicato su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>65</sup> R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Le misure straordinarie di prevenzione della corruzione nei contratti pubblici*, in *Gnosis*, 2015.

L'Autorità di settore attende ad una funzione costruttiva anziché punitiva, tant'è che nemmeno sono sanzionabili le irregolarità eventualmente accertate. La vigilanza collaborativa muta il rapporto autoritario in un rapporto di fiducia cosicché l'ente controllato non si sente esaminato ma, piuttosto, supportato dal meccanismo di controllo. Quest'ultimo è prestabilito, standardizzato e caratterizzato da una rigorosa scansione e programmazione generando, ulteriormente, un effetto deterrente rispetto a potenziali comportamenti illegali e scorretti.

I processi di verifica sono bilanciati tra completezza e tempestività così da evitare che essi possano essere di ostacolo allo sviluppo del grande evento, organizzato e portato a compimento sotto una notevole pressione in termini di tempo nonché avvalendosi di significative disponibilità economiche e normative.

L'uso di documenti interni di descrizione delle procedure quali linee guida, check-list e regolamenti si rivela uno strumento pratico ed efficace al fine di effettuare controlli in modo accurato e sistematico, ma al tempo stesso rapido.

La possibilità dell'ente controllante di accedere a tutti i dati necessari per effettuare il controllo è un elemento vitale per la vigilanza, sostenuto dalla consultazione delle banche dati e, nei casi limite, dai poteri ispettivi.

L'esperienza Expo dimostra, inoltre, che i grandi eventi sono più facilmente esposti a rischi di molteplice natura dato che, sovente, il fenomeno corruttivo si accompagna ad altre fattispecie di natura penale, persino di criminalità organizzata, e di *bid rigging*<sup>66</sup>. Il modello multidisciplinare dei controlli contribuisce ad una efficace individuazione e prevenzione degli stessi fenomeni. Rappresenta, allora, una buona pratica l'istituzione di team e comitati speciali che includono autorità centrali e locali, autorità investigative, forze dell'ordine, Autorità anticorruzione e della concorrenza. Dal canto loro, le dedicate infrastrutture tecnologiche soccorrono, nei tempi contingentati, ad abbattere le barriere tra le tante parti in contatto tra loro grazie a flussi informativi in real time.

Un altro principio individuato dallo studio del caso Expo riguarda, infine, la trasparenza delle attività svolte dalla società di scopo, fondamentale per ottenere la fiducia pubblica e per assicurare l'*accountability*. L'apertura verso l'esterno aiuta a rispondere all'esigenza di informazione della società

---

<sup>66</sup> Secondo l'OCSE, il *bid rigging* o turbativa d'asta si determina quando imprese altrimenti in concorrenza si alleano segretamente per aumentare il prezzo o diminuire la qualità di beni o servizi destinati a committenti che desiderano acquistarli attraverso una procedura di gara. Cfr. Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta negli appalti pubblici (febbraio 2009).

civile e a ridurre in questo modo possibili tensioni, oltre a coinvolgere i cittadini in un “controllo sociale” che ne fa delle vere e proprie vedette civiche. In particolar modo, l'open data<sup>67</sup> consente di veicolare, attraverso i siti web, tutte le informazioni utili su appalti, stato di evoluzione delle opere e modello di governance, ed agevola l'interoperabilità con il mondo accademico e le organizzazioni di settore. Si realizza, nel settore, la trasparenza quale principio democratico teso alla conoscibilità dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione e, di riflesso, misura di prevenzione della corruzione e strumento per farla emergere<sup>68</sup>.

Il consolidamento e la diffusione, sia all'estero<sup>69</sup> che nel nostro Paese, delle legacies prodotte dal memorandum ANAC/OCSE sono indice di indubbia versatilità delle buone pratiche Expo. Il successo dell'esposizione universale spinge numerose amministrazioni a richiedere la vigilanza collaborativa dell'Autorità. Nel dicembre del 2014, l'ANAC adotta un regolamento<sup>70</sup> con il quale istituzionalizza, tra l'altro, tale attività di vigilanza<sup>71</sup> che, per ragioni organizzative della struttura, limita a:

grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico ovvero a seguito di calamità naturali;

interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari;

contratti di notevole rilevanza economica e/o che abbiano impatto sull'intero territorio nazionale, nonché interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche;

procedure di approvvigionamento di beni e servizi svolte da centrali di committenza o da altri soggetti aggregatori.

*2.13. Il modello causale della vigilanza collaborativa.* – Lo studio condotto da esperti analisti di politiche pubbliche<sup>72</sup> sulla vigilanza collaborativa per

---

<sup>67</sup> V. la piattaforma “openexpo” frutto della partnership fra Expo 2015 S.p.A e Wikitalia e sostenuta dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso Formez PA.

<sup>68</sup> R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, 2018.

<sup>69</sup> Nell'attuazione dell'accordo sottoscritto dall'OCSE con il governo messicano, in vista della realizzazione del nuovo aeroporto di Città del Messico, alcuni degli elementi e delle buone pratiche emersi per Expo saranno “fonte di ispirazione”. Cfr. *Advisory board OCSE – Incontri istituzionali del 16 gennaio 2015* (nota n. 62).

<sup>70</sup> Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi del 9 dicembre 2014, pubblicato su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>71</sup> V. articolo 4 rubricato “Vigilanza collaborativa” le cui disposizioni si applicano fino all'entrata in vigore del prossimo Regolamento di vigilanza collaborativa (cfr. articolo 27, comma 2, del Regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all'art. 211 comma 2 e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 15 febbraio 2017).

<sup>72</sup> S. BUSETTI, B. DENTE, *La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Fascicolo 1, aprile 2017.

L'Expo 2015 spiega l'aspetto maggiormente controintuitivo del suo successo – come sia stato possibile che un aggravio procedurale possa aver migliorato la fase di implementazione del sistema – attraverso un modello composito in cui sono combinati tre meccanismi causali: la minaccia, le interazioni ripetute e la certificazione.

La minaccia o *threat attribution* è quella che incombe sugli attori – nella fattispecie la società Expo 2015 e l'Autorità – in assenza di una piena collaborazione tra loro e dell'internalizzazione degli obiettivi di policy. Il costo di un eventuale fallimento, ossia di una cattiva implementazione, sarebbe parimenti proibitivo per il vigilato e per la vigilanza. Ne consegue lo straordinario impegno, anche in termini di forza-lavoro, da parte della UOS che si dà scadenze tassative per l'esercizio del potere di verifica preventiva (7/15 giorni) e che impiega mediamente sempre un tempo inferiore (4 giorni), e specularmente dagli uffici della stazione appaltante che elaborano le singole consultazioni senza esitazioni. Gli scambi tra i finanziari ed i procurement manager di Expo 2015 sono quotidiani ed informali prima di concretizzarsi, rispettivamente, nei pareri a firma del Presidente dell'Autorità e nelle controdeduzioni del Commissario governativo. A questi “elementi del programma” vanno poi sommati i fattori esterni che accentuano la severità della minaccia: l'inderogabilità dell'inaugurazione dell'evento (1° maggio 2015); l'unicità dello scopo sociale di Expo 2015 S.p.A.; l'attenzione dei media acuita dai precedenti scandali; il primo approccio dell'Autorità nel suo nuovo ruolo di vigilanza nel comparto dei contratti pubblici. È palese come il fallimento di Expo 2015 avrebbe significato il fallimento per l'ANAC che, mancando la sua prima sfida istituzionale, avrebbe perduto di credibilità. Il combinato disposto di tutti questi elementi è alla base dei comportamenti caratterizzati da tempestività, accuratezza e pervasività.

Il meccanismo delle interazioni ripetute è tra le migliori strategie per evitare di cadere nella trappola del “dilemma del prigioniero”: maggiore è il grado di interdipendenza tra gli attori e la frequenza degli scambi, tanto più probabile è l'adozione di comportamenti collaborativi. Il caso di Expo è esemplare se si guarda alla percentuale di rilievi sul totale dei pareri della UOS, accolti dalla struttura commissariale, progressivamente scesa nel corso del tempo. L'analisi del dato va interpretata nel senso che la stazione appaltante ha via via sviluppato un processo di apprendimento e, conseguentemente, l'Autorità ha ridotto le consultazioni di segno negativo. Ciò nonostante il rapporto si fosse instaurato tra controllori “in divisa” (la presenza di ufficiali di polizia giudiziaria nell'ambito della UOS) e organizzatori finiti in manette (il capo ufficio acquisti arrestato per corruzione) e potesse ricondursi più all'immagine di guardie e ladri che ad una cornice di

leale collaborazione. La necessità di cooperazione prevale però sulla diffidenza facendo spazio ad una sorta di convivenza quotidiana tra operatori geograficamente distanti (Roma-Milano) che trovano, altrimenti, la vicinanza: sono fissate riunioni settimanali tra i rispettivi vertici mentre i collaboratori di ciascuno si confrontano via chat, mail, whatsapp. Gli elementi del programma normativo che vanno a comporre questo meccanismo sono, concatenati tra loro, l'obbligatorietà della vigilanza e la numerosità delle interazioni che, forzando ad una maggiore familiarità, finisce per accrescere la reciproca fiducia. La non vincolatività dei pareri, d'altro canto, stimola il soggetto vigilato a interrogarsi sulle ragioni dei rilievi di legittimità e delle osservazioni di opportunità per risalire dalla lettera delle prescrizioni e dei suggerimenti della UOS alla filosofia che li ispirava. Cambia la percezione dei rilievi formulati: non vogliono redarguire la stazione appaltante ma esserle di sostegno. Tutto ciò è stato possibile, però, perché l'Autorità ha potuto contare su un interlocutore costituito da professionisti esperti e motivati (fattore esterno) che ha consentito il rapido processo di aggiustamento e l'innescamento dell'apprendimento. La struttura organizzativa di Expo 2015 S.p.A. contiene in sé tale fattore esterno che completa il meccanismo delle interazioni ripetute generando i mutamenti comportamentali. Ecco l'esempio concreto di come le caratteristiche del controllato garantiscono il successo del controllore.

La certificazione è l'altro meccanismo causale che si innesca quando l'attore preposto all'attuazione (il Commissario e la società Expo 2015) riceve un endorsement da un altro attore il quale, per motivi differenti – capacità intellettuale, carisma, reputazione, consenso, risultati pregressi – appare particolarmente prestigioso (l'ANAC). Nel caso in esame, si può ipotizzare che l'aver superato il vaglio dell'Autorità fosse considerato dagli operatori economici soccombenti nelle gare un fattore che sconsigliava di ricorrere al giudice amministrativo, e che la necessità di ottenere il consenso dell'ANAC rappresentasse una giustificazione sufficiente per abbandonare pratiche di aggiudicazione più discrezionali, anche qualora consentite avvalendosi dei poteri di deroga. L'accelerazione impressa alle procedure di affidamento con l'intervento della UOS si spiega, infatti, anche ricordando che la lentezza nel settore della contrattualistica pubblica è spesso dettata dai comportamenti di attori diversi dalla stazione appaltante e dall'organo di controllo. La società Expo raggiunge quale stazione appaltante, in effetti, un pressoché totale azzeramento del contenzioso, o comunque la capacità di resistere in giudizio, e delle pressioni interne all'amministrazione che avrebbero potuto condizionare l'attività degli uffici preposti all'emanazione dei bandi ed all'aggiudicazione dei contratti. I fattori che hanno innescato anche questo meccanismo sono la combina-

zione di elementi del programma e di variabili esterne. Nei primi risiede ancora una volta il carattere obbligatorio delle verifiche preventive di legittimità che dà la certezza che nessuna procedura di affidamento sia sfuggita all'attenzione della UOS, associato alla presenza nell'Unità di ufficiali di polizia giudiziaria che certamente ha contribuito a rafforzare la credibilità dei controlli effettuati. Sono stati poi individuati almeno tre fattori esterni: il curriculum del Presidente dell'ANAC, noto magistrato antimafia e al contempo esperto in politiche anticorruzione (componente della commissione che nel 2011 ha elaborato per il Governo le proposte in tema di prevenzione della corruzione poi sfociate nella cd. legge Severino); l'appoggio incondizionato dell'allora Presidente del Consiglio all'ANAC, investendola di compiti particolarmente delicati, tale da amplificarne la visibilità; la volontaria sottoposizione dell'ANAC alla supervisione dell'OCSE in modo tale da rendere meno autoreferenziali e più efficaci le proprie certificazioni. La certezza di poter contare sull'Autorità ha così rafforzato gli organizzatori nei confronti delle pressioni che venivano dall'ampio network di Expo.

Il risultato finale che restituisce questa analisi è il complessivo efficientamento del soggetto sorvegliato che, grazie al contesto generatosi al suo interno e al suo esterno, sfrutta a proprio vantaggio la funzione di vigilanza integrandola nel modello di compliance.

### 3. L'ANAC SECONDO IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI

3.1. *Il rinnovato contesto normativo.* – La legge 28 gennaio 2016, n. 11, per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE (contratti di concessione), 2014/24/UE (appalti pubblici) e 2014/25/UE (settori speciali), ha delegato il Governo alla riforma del Codice dei contratti pubblici contemplando, all'articolo 1, comma 1, lettera t), l'“attribuzione all'ANAC di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni e gli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa”. Secondo le indicazioni del legislatore comunitario, il nuovo Codice deve inoltre ispirarsi a criteri di semplificazione e razionalizzazione delle norme vigenti in materia, nel ristretto divieto di gold plating<sup>73</sup>, tali da assicurare un più elevato livello di certezza del diritto. L'ordinamento nazionale deve pertanto abbandonare l'iper-regolamentazione raggiunta con il Codice ed il Regolamento<sup>74</sup> precedenti (ed i continui correttivi) in una disciplina che presenta, per di più, caratteri di trasversalità in altri ambiti codificati dal diritto amministrativo, civile, penale e del lavoro. La stabilità della nuova disciplina è assicurata, infine, dalla “riserva di codice”<sup>75</sup>, con la quale si ammette, in coerenza con l'autosufficienza della codificazione e “mirando a evitare la riproliferazione di normative extravaganti”<sup>76</sup>, che ogni futuro intervento normativo sia attuato con esplicita modifica del Codice medesimo.

Entro queste non facili direttrici, il legislatore italiano intende assegnare una dimensione strategica al settore degli appalti pubblici come strumento di politica economica e sociale<sup>77</sup>. La necessità di adempiere alle direttive

---

<sup>73</sup> Corrisponde al divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, esplicitato nella stessa legge delega all'articolo 1, comma 1, lettera a).

<sup>74</sup> D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”.

<sup>75</sup> V. art. 218 del D.Lgs. n. 50 del 2016.

<sup>76</sup> Consiglio di Stato, parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante “Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione”, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11, p. 13.

<sup>77</sup> I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione* (2016), G. Giappichelli Editore.

europee si cumula, così, a quella intimamente nazionale di approntare un sistema di governace sugli appalti. Il testo del rinnovato Codice – approvato con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 – enfatizza il principio di legalità, sottoforma di rafforzamento delle misure anticorruzione, attribuendo un ruolo “baricentrico” all’ANAC. La circostanza è dunque propizia per mettere a regime le potenzialità dell’Autorità nazionale anticorruzione in un comparto vigilato, quello delle commesse pubbliche, già ereditato dalla soppressa AVCP. A differenza di quest’ultima, però, l’ANAC si insinua più diffusamente nel settore attraverso nuovi compiti di vigilanza, controllo e regolazione anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione<sup>78</sup>. Il ruolo di sorveglianza è chiaramente strumentale a quello di salvaguardia della legalità nella pubblica amministrazione. Le citate funzioni dell’ANAC sono concepite, organicamente, con l’obiettivo di prevenire la proliferazione di pratiche corruttive negli appalti di lavori, forniture e servizi pubblici.

Per contro, l’articolo 220 del decreto legislativo n. 50 stabilisce che il Codice entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (i.e. il 19 aprile 2016). Il regime transitorio è stabilito dall’articolo 216, comma 1<sup>79</sup>, ed è confermato dal comunicato a firma del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione<sup>80</sup>.

In virtù della cennata riserva di codice, con il cd. decreto correttivo<sup>81</sup> si è provveduto a fare un “tagliando” ed ovviare alle criticità palesatesi dopo un anno esatto dalla riforma, anche in ragione del suo ingresso traumatico.

*3.2. La funzione di regolazione dell’ANAC.* – Il regime giuridico entro il quale l’Autorità si ritrova ad operare è inedito soprattutto a causa dell’attuazione del Codice, non più mediante regolamento governativo bensì attraverso una regolazione flessibile. La scelta politica è di completare la riforma attraverso atti di indirizzo – linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo e contrat-

---

<sup>78</sup> V. articolo 213, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016.

<sup>79</sup> “Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo ovvero nelle singole disposizioni di cui al presente codice, lo stesso si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte”.

<sup>80</sup> Comunicato congiunto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio e del Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone – Nuovo codice dei contratti pubblici, 22 aprile 2016.

<sup>81</sup> D.Lgs. 56/2017 recante “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”.

ti-tipo – capaci di fornire un'interpretazione elastica ed evolutiva delle norme primarie. Il legislatore delegato si spoglia tuttavia di tale incombenza e, sulla base del criterio di competenza<sup>82</sup>, preferisce affidare ad ANAC il potere di normazione, superando gli ordinari canoni del nostro ordinamento costituzionale. La legge delega difatti attribuisce all'Autorità, quale organismo tecnico, una generale funzione di indirizzo e regolazione che il Codice esplica individuando differenti tipologie di provvedimenti attuativi. L'ANAC è chiamata ad adottare le linee guida, entro termini prestabiliti, in modo da delineare un quadro normativo certo per gli operatori del settore e le pubbliche amministrazioni. La soft regulation di pertinenza dell'Autorità anticorruzione riguarda numerose discipline<sup>83</sup>:

---

<sup>82</sup> I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione* (2016), G. Giappichelli Editore.

<sup>83</sup> L'ANAC ha adottato le seguenti Linee guida: 1. Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria; 2. Offerta economicamente più vantaggiosa; 3. Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni; 4. Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici; 5. Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici; 6. Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice; 7. Iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016; 8. Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili; 9. Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato; 10. Affidamento del servizio di vigilanza privata; 11. Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea; 12. Affidamento dei servizi legali; 13. La disciplina delle clausole sociali; 14. Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato. A queste vanno aggiunte le Linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione, approvate con decreto 7 marzo 2018, n. 49, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'Autorità ha inoltre emanato i Bandi-tipo: 1. Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo; 2. Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia di importo pari o superiore alla soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo; 3. Procedura aperta per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore ad € 100.000 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Sono in itinere le procedure di approvazione delle Linee guida sul rating

requisiti e compiti del responsabile unico del procedimento (articolo 31, comma 5); contratti sotto-soglia (articolo 36, comma 7); bandi di gara (articolo 71); motivi di esclusione (articolo 80, comma 13); sistemi di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (articolo 83, comma 2); rating di impresa (articolo 83, comma 10); livelli standard dei controlli delle società organismi di attestazione (articolo 84, comma 2); affidamenti dei concessionari (articolo 177, comma 3); partenariato pubblico e privato (articolo 181, comma 4); classifiche di qualificazione del contraente generale (articolo 197, comma 4).

Nei casi in cui il Codice affida ad altri soggetti l'emanazione di indirizzi è, comunque, generalmente previsto il parere dell'ANAC<sup>84</sup>.

Nello specifico settore affidato alla cura dell'authority, siffatto accentrato di funzioni, in deroga rispetto all'ordinario sistema di produzione di norme giuridiche, è opportunamente temperato da meccanismi partecipativi e di controllo dei soggetti interessati al decision making process<sup>85</sup>. L'adozione delle linee guida è preceduta, infatti, da forme e metodi di consultazione cui seguono adeguate forme di pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale. Il nuovo scenario normativo risponde a una scelta culturale di rafforzamento della legalità procedimentale e di maggiore adattabilità alle esigenze del mercato in vista del perseguimento dell'obiettivo di una regolamentazione di qualità e, nello stesso tempo, semplice e comprensibile<sup>86</sup>. La previa pubblicazione on line<sup>87</sup> di tali strumenti di regolazione flessibile facilita la partecipazione al processo di formazione dell'atto determinandone un arricchimento sotto i profili contenutistici, istruttori e

---

d'impresa (oggetto di una segnalazione a Governo e Parlamento) e quelle sui requisiti aggiuntivi dei soggetti sottoposti a procedure fallimentari. Per la qualificazione delle stazioni appaltanti si attende invece un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>84</sup> V. ad esempio sugli aspetti da definirsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, "sentita l'ANAC" (articolo 24, comma 2; articolo 77, comma 10; articolo 81, comma 2; articolo 102, comma 8).

<sup>85</sup> Consiglio di Stato, parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante "Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione", ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11, pp. 40 e 41.

<sup>86</sup> I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione* (2016), G. Giappichelli Editore.

<sup>87</sup> L'Autorità sottopone a consultazione pubblica il documento prodromico alla predisposizione delle linee guida ai sensi del Regolamento dell'8 aprile 2015 recante la "*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*" e del Regolamento del 27 novembre 2013 recante la "*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*". Mediante la compilazione dell'apposito modello, l'Autorità acquisisce il punto di vista dei soggetti interessati, in particolare osservazioni sulle proposte contenute nel documento presentato, ulteriori elementi che si ritiene opportuno approfondire e integrazioni su specifici aspetti.

motivazionali. Le richiamate garanzie procedurali si riflettono anche in una maggiore facilità di adeguamento degli atti regolatori, eventualmente su sollecitazione dei portatori degli interessi coinvolti. La previsione di analisi e di verifiche di impatto della regolazione (AIR e VIR) mantiene, a tal proposito, aperto il circuito regolatorio allorché si rendano necessari interventi ulteriori. Inoltre, secondo una prassi inaugurata dall'ANAC e al di fuori di qualsiasi obbligo legale, le linee guida sono sottoposte all'attività consultiva del Consiglio di Stato che si esprime in ragione dei caratteri di generalità ed astrattezza degli atti regolatori<sup>88</sup>. La norma del Codice prevede, sempre al fine di incrementare la circolarità informativa e la condivisione dell'attività regolatoria, che l'ANAC trasmetta alle Camere, immediatamente dopo la loro adozione, gli atti maggiormente rilevanti in termini di impatto sul settore regolato.

Il Consiglio di Stato riconosce, in particolare, nei due pareri<sup>89</sup> che esprime con riferimento, rispettivamente, allo schema di regolamento ANAC per il rilascio dei pareri di precontenzioso<sup>90</sup> ed allo schema di regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici<sup>91</sup>, che “alle Autorità indipendenti in generale, ed a quelle di regolazione nello specifico, il potere regolamentare spetta quale corollario delle attribuzioni loro riconosciute dalla legge, potere strettamente connesso all'elemento di indipendenza che le connota e che consente loro di esercitare direttamente i compiti di regolazione e controllo dei settori alla cui salvaguardia sono preposte”. I regolamenti dell'Autorità nazionale anticorruzione, alla stregua delle circolari, sono regolamenti amministrativi interni, in quanto tali rivolti esclusivamente all'organizzazione dei propri uffici.

*3.3. L'istituto codificato della vigilanza collaborativa.* – Nel riconfigurato contesto normativo, l'istituto della “vigilanza collaborativa” assume, opportunamente, la dignità di norma di diritto positivo. L'articolo 213 codifica le

---

<sup>88</sup> All'esito della consultazione pubblica, il Consiglio dell'Autorità approva lo schema delle linee guida che viene trasmesso al Consiglio di Stato, in considerazione della rilevanza generale delle determinazioni assunte, nonché alla Commissione VIII - Lavori pubblici, comunicazioni del Senato della Repubblica e alla Commissione VIII - Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati per l'acquisizione del relativo parere. All'esito dell'acquisizione del predetto parere, l'Autorità procede all'approvazione e successiva pubblicazione del documento definitivo.

<sup>89</sup> Consiglio di Stato, parere n. 1920 del 14 settembre 2016 e parere n. 2777 del 28 dicembre 2016.

<sup>90</sup> Regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso di cui all'art. 211 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 5 ottobre 2016.

<sup>91</sup> Regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all'art. 211 comma 2 e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 15 febbraio 2017.

prerogative dell'ANAC e, tra queste, proprio l'attività di vigilanza collaborativa, per affidamenti di particolare interesse, previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti<sup>92</sup>. L'ordinamento giuridico fa propria, con palmare evidenza, la best practice occasionata dal D.L. n. 90 del 2014 ossia dagli eventi (Expo e Giubileo) che impegnano il Paese negli anni immediatamente precedenti la riforma degli appalti<sup>93</sup>.

La differenza principale rispetto all'istituto (forzoso) di alta sorveglianza, introdotto dal decreto Madia, sta nella facoltà di ciascuna amministrazione di assoggettarsi (volontariamente) alla vigilanza preventiva, ricorrendone i presupposti. Altra divergenza, soffermandosi al contenuto testuale della norma, sembra profilarsi con riferimento all'area d'intervento della vigilanza collaborativa con le stazioni appaltanti richiedenti, "finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara". Viene sottaciuta la successiva fase esecutiva dei contratti vigilati creando un gap con il presidio sull'Expo 2015, la cui norma invece si cura di esplicitare. Tale lacuna legislativa è tuttavia colmata, per prassi, dall'eventuale specifica istanza dell'amministrazione di poter sottoporre a verifica anche gli atti dell'esecuzione contrattuale. Per quel che concerne, invece, i protocolli di intesa che l'ANAC stipula con le stazioni appaltanti, essi ricalcano il format delle linee guida predisposte a suo tempo a corredo dell'articolo 30 del D.L. n. 90/2014.

In via generale, l'attività di vigilanza collaborativa di carattere preventivo è ricondotta alla rinnovata funzione dell'ANAC anche quale autorità di indirizzo e regolazione. Riadattando il case study della UOS analizzato dall'OCSE, viene stabilizzato il modello capace di innescare un processo di autocorrezione prima della formale adozione degli atti finali. Si superano i limiti di un sistema di controllo ex post, di carattere essenzialmente sanzionatorio, rivelatosi in passato inefficace in termini sia di rispetto della legalità sia di contenimento dei tempi e dei costi connessi all'affidamento e alla realizzazione di commesse pubbliche<sup>94</sup>. Il Codice si afferma come strumento per spostare gli equilibri verso le prassi virtuose.

---

<sup>92</sup> V. comma 3, lettera h).

<sup>93</sup> R. CANTONE, *Benchmarking Public Procurement 2017* - Intervento del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione al Seminario della Banca Mondiale - Washington, 5 dicembre 2016.

<sup>94</sup> I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione* (2016), G. Giappichelli Editore.

Nell'ambito del piano di riordino<sup>95</sup>, l'Autorità poi si dota dell'“Ufficio vigilanza collaborativa e vigilanze speciali”, già “Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali”, che, per ragioni organizzative, risponde al Consiglio e non direttamente al Presidente, come invece avviene nel caso della UOS. A seguire, l'ANAC adotta il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici<sup>96</sup>, che va a sostituire il precedente del 2014, nonché il peculiare Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa<sup>97</sup>. L'Ufficio si occupa di tutti i protocolli di vigilanza collaborativa autorizzati dall'Autorità, eccezion fatta per quelli di cui è titolare la UOS, e le proprie consultazioni passano sempre prima al vaglio dell'organo collegiale dell'ANAC.

---

<sup>95</sup> V. articolo 19, comma 3, del D.L. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni nella L. n. 114 del 2014.

<sup>96</sup> Regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all'art. 211 comma 2 e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 15 febbraio 2017.

<sup>97</sup> Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici, approvato nell'adunanza del 28 giugno 2017.

#### 4. LA REPLICABILITÀ DEL “MODELLO EXPO”

4.1. *La UOS in altri contesti.* – La probabilità di reiterare il successo della vigilanza collaborativa sviluppata per l'Expo, in altri contesti, è tutt'altro che scontata. Molti dei fattori decisivi nell'esperienza originaria sono tendenzialmente irripetibili: in primis che quella fosse la prima circostanza nella quale l'ANAC, in piena intesa con il Governo, doveva imprimere una chiara impronta alla propria missione istituzionale; nondimeno, il peculiare campo di applicazione (evento unico, scadenze tassative, problematiche organizzative e giudiziarie) che presenta degli elementi idiosincratici per cui ogni comparazione diventa problematica<sup>98</sup>. L'inaugurazione di Expo Milano 2015 nei tempi prefissati, contro le più pessimistiche previsioni di qualche mese prima, conferisce un tale credito all'Autorità Nazionale Anticorruzione nel suo complesso, ed alla UOS in particolare, che il legislatore scommette di poter replicare il suo successo. Lo fa richiamando l'applicazione dell'art. 30 del decreto legge n. 90 del 2014 in successivi testi normativi (per il Giubileo, per il sisma 2016 e per l'Universiade 2019) e, più ad ampio spettro, disciplinando l'istituto della vigilanza collaborativa nel Codice dei contratti pubblici in vigore dal 2016.

La stessa ANAC investe, ulteriormente, sulla UOS con il “Riassetto organizzativo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a seguito dell'approvazione del Piano di riordino e delle nuove funzioni attribuite in materia di contratti pubblici e di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e individuazione dei centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'Autorità”<sup>99</sup>. L'Unità Operativa Speciale è inserita in pianta stabile nell'organigramma dell'ANAC, alle dipendenze del Presidente, per svolgere le funzioni attribuite dall'art. 30 del D.L. 90/2014 e dalle successive disposizioni normative, nonché le ulteriori funzioni attribuite dall'organo consiliare dell'Autorità. Tale delibera sottende dunque la possibilità di impegnare la UOS, quale organismo addetto all'alta sorveglianza, riservandole le vigilanze collaborative più problematiche. Ne consegue, a seguire, anche il “Riassetto dell'Unità Operativa Speciale” che vede avvicinarsi alcuni dei membri dell'ANAC e la conferma della componente “militare”<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> S. Buseti, B. Dente, *La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 1, aprile 2017.

<sup>99</sup> Delibera ANAC n. 1196 del 23 novembre 2016, pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>100</sup> Disposizione del Presidente del 22 marzo 2017, *Riassetto dell'Unità Operativa Speciale*, secondo la quale la UOS è coordinata dalla dott.ssa Angela Lorella Di Gioia mentre il dott. Federico Dini svolge funzioni di raccordo tra la UOS ed il Presidente; l'ufficio di staff e

L'impiego multitasking dell'Unità Operativa Speciale, già provato per l'Expo 2015 ed il Giubileo della Misericordia, prosegue con l'istituto della vigilanza collaborativa introdotto nel nuovo Codice e, a seguire, si amplia con lo strumentario normativo approntato per fronteggiare l'emergenza terremoto e per l'Universiade Napoli 2019.

*4.2. L'Unità Operativa Speciale per il Giubileo straordinario della Misericordia.* – Quando il Pontefice indice il Giubileo straordinario, con l'emanazione della bolla papale “Misericordiae vultus” dell'11 aprile 2015, sono passati solo pochi mesi dalle prime battute dell'inchiesta cd. Mafia Capitale<sup>101</sup>. Il Comune di Roma è l'amministrazione deputata a preparare la città per l'Anno Santo entro la breve scadenza del successivo 8 dicembre. L'indagine va avanti e mostra la grande vulnerabilità proprio degli uffici di Palazzo Senatorio ad episodi corruttivi e, persino, ad infiltrazioni della criminalità organizzata.

Nel frattempo, il Sindaco della Capitale<sup>102</sup> risponde all'eccezionalità dell'evento e predisponde, ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61<sup>103</sup>, un piano straordinario di interventi volti a:

consentire un regolare afflusso dei pellegrini e dei cittadini romani ai luoghi di culto maggiormente interessati dalle celebrazioni giubilari;  
sviluppare percorsi pedonali dedicati;  
riqualificare le aree verdi dei parchi e delle ville storiche ove si prevede maggiore affluenza<sup>104</sup>.

A seguire, la Presidenza del Consiglio dei Ministri delibera<sup>105</sup> su:

il Piano Generale degli interventi per il Giubileo predisposto dal Sindaco con il fine di rimuovere le “situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità e all'inquinamento atmosferico o acustico nel territorio comunale”, autorizzandolo ai sensi dell'articolo 10, comma 1-bis, del richiamato decreto legislativo;

---

formato dai dott. Paolo Fantauzzi, Barbara Coccagna, Maria Pia Santoro, Emanuela Pinzari, Lucia Iannotta e dalla sig.ra Cristina Iacobelli; l'ufficio per la vigilanza ed il controllo vigilanza e controllo rimane formato dal Generale di Brigata Cosimo di Gesù, dal Luogotenente Pino Esposito, dal Maresciallo Aiutante Carlo Caporale e dal Maresciallo Capo Tommaso Luongo. Pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>101</sup> Cd. operazione “Mondo di mezzo” e le operazioni di polizia del 2 dicembre 2014 e 4 giugno 2015.

<sup>102</sup> Il Sindaco *pro tempore* è il prof. Ignazio R. Marino.

<sup>103</sup> D.Lgs. n. 61/2012 recante “*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*”.

<sup>104</sup> Deliberazione di Giunta Capitolina n. 285 del 27 agosto 2015.

<sup>105</sup> Delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 agosto 2015.

talune facoltà derogatorie ai termini di legge per consentire maggiore speditezza nelle procedure di gara, riconoscendole in capo al Sindaco; il presidio di legalità sugli “atti delle procedure contrattuali adottati in esecuzione del Piano”, ampliando le competenze della UOS ex articolo 30, comma 2, del D.L. n. 90/2014.

Il Governo italiano replica, pertanto, il modello di vigilanza già adottato per l'Expo, calandolo in un contesto che ripropone una scadenza a breve termine ed un'Amministrazione coinvolta in gravi fatti di corruzione. Il Presidente dell'ANAC ha il compito, ancora una volta, di attivare verifiche preventive di legittimità degli atti concernenti le fasi di affidamento e contrattuale. Sulla scorta della pregressa esperienza, a suo tempo in corso, istituisce l'Unità Operativa Speciale per il Giubileo straordinario della Misericordia, attingendo ad un organico ridotto rispetto a quello della UOS Expo. Al contempo, adotta le Linee Guida<sup>106</sup> per circoscrivere il campo di applicazione dei controlli e per disciplinare le concrete modalità di esercizio dei compiti di analisi preventiva dei provvedimenti. Anche qui, la previsione di una serie di atti esclusi dalle verifiche preventive e la semplificazione del processo di condivisione configurano accorgimenti ad hoc per evitare che un carico eccessivo possa svilire l'efficacia dei controlli. L'Autorità e la stazione appaltante consolidano, insomma, la metodologia di lavoro del progetto-pilota Expo, già validata dall'OCSE e basata sulle sinergie istituzionali e sui controlli integrati di tipo collaborativo<sup>107</sup>.

A latere, l'Amministrazione capitolina e la Prefettura di Roma sottoscrivono un protocollo di legalità<sup>108</sup> per attivare, come accaduto a Milano, una virtuosa collaborazione tra le istituzioni dello Stato, rispettivamente, anticorruzione (ANAC) e antimafia (Ministero dell'Interno/Prefetture). Le prescrizioni di natura sostanziale e procedimentale contenute nelle linee guida e nel protocollo di legalità si sommano, peraltro, a quelle già previste col patto di integrità<sup>109</sup> adottato da Roma Capitale ai sensi dell'articolo 1,

---

<sup>106</sup> Linee Guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del Giubileo Straordinario della Misericordia. Pubblicate su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>107</sup> Relazione annuale al Parlamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'anno 2015 presentata dal Presidente Raffaele Cantone al Senato della Repubblica, Palazzo Madama, Sala Koch, 14 luglio 2016. Pubblicata su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>108</sup> Protocollo d'intesa tra la Prefettura-U.T.G. di Roma e Roma Capitale ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per il Giubileo Straordinario della Misericordia, 21 settembre 2015.

<sup>109</sup> Protocollo di integrità di Roma Capitale, degli Enti che fanno parte del Gruppo Roma Capitale e di tutti gli organismi partecipati, 27 febbraio 2015.

comma 17, della legge n. 190 del 2012. Conseguenzialmente, i documenti amministrativi procedurali di selezione dei contraenti (ed i relativi contratti) per gli interventi giubilari si arricchiscono di clausole standard che, se non rispettate, diventano causa di esclusione dalla gara ovvero di risoluzione contrattuale.

La fase di start up dell'Anno Santo si completa con l'istituzione dell'Ufficio Speciale Giubileo<sup>110</sup>, presso l'ente comunale, allo scopo tra l'altro di standardizzare i processi di acquisizione e gestione dei flussi informativi da e per l'ANAC. Gli sviluppi dell'inchiesta giudiziaria "Mafia capitale" consigliano all'Amministrazione, inoltre, il diretto coinvolgimento dell'Assessore alla Legalità<sup>111</sup> con il quale l'Autorità instaura la collaborazione in progress. Secondo il prototipo (Expo 2015) di vigilanza diffusa e sistematica che privilegia gli aspetti "construens" rispetto a quelli "destruens" del controllo, la UOS accompagna gli uffici capitolini verso un percorso virtuoso di correzione delle procedure con il proposito di prevenire l'insorgenza dell'illegalità. Si ricrea, per quanto possibile, il modello paradigmatico della vigilanza collaborativa che è tuttora in piena attività considerate le ulteriori risorse stanziare per il Giubileo – ai sensi dell'articolo 6 del decreto legge 25 novembre 2015, n. 185<sup>112</sup> – allo stato solo parzialmente impiegate. I risultati dell'attività consultiva rimessa alla UOS sono positivamente significativi se si considera, a fronte dell'elevatissimo tasso di pareri con osservazioni (80%), l'adesione spontanea agli stessi nel 65% dei casi<sup>113</sup>. Il dato è certamente meno performante di quello ottenuto dalla vigilanza di Expo Milano 2015 ma, fatte le debite differenze tra le dimensioni e gli scopi delle due stazioni appaltanti, comunque incoraggiante se si guarda all'impatto causato dall'intervenuta riforma degli appalti pubblici.

Infine, come rilevato per Expo 2015, il contenzioso sulle procedure vigilate è infrequente e nei casi in cui, comunque, le parti controvertono su provvedimenti conseguenti ai pareri della UOS, finora la stazione appaltante ne è uscita vittoriosa<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 179 del 21 settembre 2015.

<sup>111</sup> L'assessore *pro tempore* è il dott. Alfonso Sabella.

<sup>112</sup> D.L. 185/2015 recante "Misure urgenti per interventi nel territorio", conv. con legge 22 gennaio 2016, n. 9.

<sup>113</sup> Dalla data della sua istituzione fino al febbraio 2019, l'Unità operativa speciale per il Giubileo ha controllato complessivamente 92 procedure di affidamento e ha formulato, nelle diverse fasi nelle quali si è trovata a intervenire, un totale di 217 pareri preventivi, di cui 173 con rilievi di legittimità e/o opportunità (pari al 80% dei pareri) accolti in 113 casi (pari al 65%). Fonte UOS.

<sup>114</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 6 aprile 2016, n. 4941.

4.3. *Il Protocollo di vigilanza collaborativa per il SIN Bagnoli-Coroglio.* – Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, cd. Sblocca Italia<sup>115</sup>, istituisce il commissariamento e dà il via al piano di riqualificazione ambientale e urbanistica del sito di rilevante interesse nazionale (SIN) Bagnoli-Coroglio<sup>116</sup>.

I fattori in comune con l'Expo 2015 sono molteplici:

la decretazione d'urgenza; un Commissario straordinario del Governo<sup>117</sup>; un soggetto attuatore (Invitalia<sup>118</sup>); la possibilità di derogare a talune disposizioni di legge.

Questa verosimiglianza è alla base del protocollo d'intesa<sup>119</sup> siglato con l'ANAC che, nello specifico, rappresenta la prima istanza di vigilanza collaborativa formulata ai sensi del nuovo Codice. Il presupposto del “particolare interesse” degli affidamenti da assoggettare a verifica, voluto dall'articolo 213 del D.Lgs. n. 50/2016, è immanente nell'intervento stesso di bonifica ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio napoletano. Ad ogni modo, afferendo a contratti di notevole rilevanza economica e di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche, rientra in una delle casistiche individuate nel regolamento di vigilanza dell'ANAC. Il Protocollo ricalca, nei contenuti, le “Linee Guida” già adottate per l'Expo 2015 ed il Giubileo, evidentemente in coerenza con la disciplina del nuovo Codice degli appalti.

Diversi fattori consigliano, peraltro, l'impiego dell'Unità Operativa Speciale pur in assenza di una norma ad hoc:

le peculiari caratteristiche dell'incompiuta opera di bonifica<sup>120</sup>;

---

<sup>115</sup> Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”, convertito con la legge 11 novembre 2014, n. 164. Cfr. art. 33 rubricato “*Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - comprensorio Bagnoli - Coroglio*”.

<sup>116</sup> Si tratta dell'area industriale ex-ILVA, situata nel Comune di Napoli all'interno della zona di particolare interesse paesaggistico dei Campi Flegrei, che presenta un'estensione di circa 2.000.000 m<sup>2</sup>.

<sup>117</sup> Con d.P.C.M. 3 settembre 2015, il dott. Salvatore Nastasi è nominato Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.

<sup>118</sup> Invitalia è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>119</sup> Protocollo di vigilanza collaborativa sulle procedure connesse alla realizzazione della bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio, 24 maggio 2016. Pubblicato su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>120</sup> A seguito della chiusura dell'attività dell'intero stabilimento nel 1991, la Società di Trasformazione Urbana (STU) Bagnolifutura S.p.A., ora in fallimento, ha curato le attività di

il contesto territoriale caratterizzato da infiltrazioni camorristiche; il consistente investimento pubblico<sup>121</sup>; la protrazione temporale dei lavori previsti.

D'altro canto, la scelta cade sulla UOS tenuto conto dell'esperienza maturata dai suoi componenti, in contesti altrettanto sensibili (l'esposizione universale e l'evento giubilare), e della presenza di un'aliquota della Guardia di Finanza, capace di per sé di un effetto deterrente.

In attuazione della legge anticorruzione n. 190 del 2012 e della buona pratica sulle strutture di governance multidisciplinari condivisa con l'OCSE, il soggetto attuatore sottoscrive pure un protocollo di legalità con la Prefettura di Napoli<sup>122</sup> e si innesca il meccanismo di vigilanza anticorruzione/antimafia per il quale:

la stazione appaltante si impegna ad inserire negli atti di gara apposite "clausole di legalità" cui corrispondono specifici impegni a carico degli appaltatori e di tutta la filiera delle imprese esecutrici;

la Prefettura abbassa le soglie delle informative antimafia in base alle specifiche esigenze;

L'Autorità verifica il corretto adempimento del protocollo di legalità.

La normativa al riguardo si arricchisce inoltre con il decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189<sup>123</sup>, ancorché emanato in funzione del sisma che imperverza nel centro Italia dallo scorso anno. L'Esecutivo dispiega un pacchetto di specifiche misure di "legalità e trasparenza"<sup>124</sup> e tra queste, estraniandosi dal contesto della ricostruzione post-terremoto, acconsente alle stazioni appaltanti impegnate nel risanamento ambientale dei siti di interesse nazionale, nel caso specifico ad Invitalia, di riservare la partecipazione alle gare di appalto ai soli operatori economici iscritti nelle white list tenute dalle Prefetture.

Il rapporto di vigilanza con Invitalia ben rappresenta, a ridosso dell'entrata in vigore del nuovo Codice, il primo test sulla riformata disciplina e, soprattutto, sul suo completamento attraverso il fenomeno della soft law. Il

---

risanamento e di recupero ambientale del sito. Attualmente, circa il 55% dell'area è sottoposta a sequestro per accertamenti dell'Autorità Giudiziaria sulle certificazioni di avvenuta bonifica. Cfr. *SITI CONTAMINATI. Esperienze negli interventi di risanamento*, a cura di: M.R. BONI, C. COLLIVIGNARELLI, F.G.A. VAGLIASINDI. Edizioni CSISA – Centro Studi di Ingegneria Sanitaria Ambientale ONLUS, 2017.

<sup>121</sup> Secondo le ultime stime di Invitalia, l'intera bonifica costerà 272 milioni di euro di cui 106 di contributo pubblico disponibile.

<sup>122</sup> Protocollo di legalità tra Prefettura-U.T.G. di Napoli e Invitalia, 6 aprile 2016.

<sup>123</sup> D.L. n. 189/2016 recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*", convertito con la legge 15 dicembre 2016, n. 229.

<sup>124</sup> V. articolo 30.

dispositivo dei controlli corre di pari passo con lo sviluppo dell'attività di regolazione attribuita all'ANAC e, di conseguenza, l'Unità Operativa Speciale mette sotto stress, quotidianamente, sia la fonte di legge primaria (il Codice) sia le fonti secondarie (le linee guida di attuazione del Codice). Gli esiti dei pareri allo stato formulati dall'Autorità mostrano una buona tenuta del sistema normativo ed un approccio complessivamente positivo da parte della stazione appaltante<sup>125</sup>: osservazioni soltanto nel 50% dei pareri espressi, accolte peraltro nell'85% dei casi.

*4.4. L'Unità Operativa Speciale per la ricostruzione post-sisma 2016 nel Centro Italia.* – Il legislatore fa nuovamente affidamento sull'Unità Operativa Speciale dell'ANAC quando, a partire dall'agosto 2016, si trova a dover affrontare l'emergenza terremoto nel Centro Italia. In primis, con delibera del 25 agosto 2016, il Consiglio dei Ministri dichiara lo stato di emergenza nei territori delle regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dall'evento sismico di eccezionale portata quanto a perdite di vite umane e danneggiamenti delle infrastrutture urbane. Segue il decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016<sup>126</sup> di nomina del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione. Gli interventi urgenti sono disciplinati, poi, con decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189<sup>127</sup>, che, per la parte pubblica, prevede:

la programmazione delle azioni di riparazione, ripristino con miglioramento sismico e ricostruzione delle opere pubbliche (edifici e servizi) e dei beni del patrimonio artistico e culturale (articolo 14);

quali soggetti attuatori degli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali, le regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo nonché il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (articolo 15);

una centrale unica di committenza (CUC), individuata nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia), di cui si avvalgono i soggetti attuatori (articolo 18);

nell'ambito del Ministero dell'interno, l'istituzione di un'apposita "Struttura di missione" competente a eseguire le verifiche finalizzate alla preven-

---

<sup>125</sup> L'Unità operativa speciale ha controllato 24 procedure di affidamento e ha formulato un totale di 40 pareri preventivi, di cui 20 con rilievi di legittimità e/o opportunità (50%), accolti dalla Società Appaltante in 13 casi (85%). Fonte UOS.

<sup>126</sup> D.P.R. 9 settembre 2016 recante "Nomina di Vasco Errani a Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016".

<sup>127</sup> D.L. n. 189/2016 recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016", conv. in legge 15 dicembre 2016, n. 229.

zione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti, in deroga al D.Lgs. 159/2011 (articolo 30);

il controllo dell'ANAC sulle procedure del Commissario straordinario, applicandosi l'articolo 30 del decreto legge n. 90 del 2014, previo accordo tra il Presidente dell'Autorità, il Commissario straordinario e la centrale unica di committenza volto a disciplinare le modalità e gli interventi oggetto delle verifiche (articolo 32).

Il presidio di alta sorveglianza di cui all'articolo 30 del D.L. n. 90/2014, nato in occasione ed in funzione esclusiva dell'Expo 2015, è conseguentemente esteso agli interventi di ricostruzione pubblica. Il compito assai gravoso è definito, in dettaglio, nell'accordo sottoscritto dal Commissario straordinario, dal Presidente dell'Autorità e dall'amministratore delegato di Invitalia<sup>128</sup>.

L'inarrestabile susseguirsi dello sciame sismico continua, peraltro, ad alimentare la decretazione d'urgenza con il tentativo di configurare un quadro normativo sempre più aderente alle esigenze della sofferente popolazione. Tant'è che si contano altri tre provvedimenti: il decreto legge 11 novembre 2016, n. 205<sup>129</sup>, con il quale è stato ampliata la lista dei Comuni del "cratere"; il decreto legge 9 febbraio 2017, n. 8<sup>130</sup>, adottato per garantire anche la ricostruzione degli edifici scolastici e lo svolgimento della normale attività didattica già a partire dal prossimo anno; il decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148<sup>131</sup>, con il quale si è fra l'altro maggiormente decentrata l'attività di ricostruzione sul territorio.

Le funzioni di controllo della UOS vengono attivate, dunque, in un contesto del tutto sconosciuto ed imprevedibile. Il fattore tempo è anche qui determinante, soprattutto per dare un segnale di ripresa ai territori colpiti, per cui è necessario raggiungere un punto di equilibrio tra obiettivi perseguiti e legittimità delle procedure. La presenza dell'ANAC è voluta per evitare le devianze e le speculazioni, ricorrenti nei teatri di crisi, e comunque per fornire un apporto qualificato alle altre istituzioni coinvolte. Il rinvio al decreto legge n. 90 è un messaggio di fiducia rivolto all'Autorità cui si ri-

---

<sup>128</sup> Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma, 28 dicembre 2016.

<sup>129</sup> D.L. n. 205 del 2016 recante "Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni e dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016", abrogato con legge 15 dicembre 2016, n. 229.

<sup>130</sup> D.L. n. 8 del 2017 recante "Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017".

<sup>131</sup> D.L. n. 148 del 2017 recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili".

conosce un ruolo di più alta responsabilità. Parimenti, si ricrea la collaborazione interistituzionale con l'Autorità prefettizia, sul modello derogatorio della Prefettura di Milano ai tempi dell'Expo, con un artificio giuridico ancor più innovativo: l'istituzione della Struttura di missione con competenza funzionale esclusiva su tutto il cratere.

I numeri esprimono una vigilanza finora piuttosto efficace: il 62% dei pareri con rilievi di legittimità o anche soltanto di opportunità e, di questi, il 67% di casi accolti<sup>132</sup>. Tuttavia, misurare l'efficienza della UOS nell'ambito della ricostruzione pubblica post-sisma potrebbe essere fuorviante se non si tenesse in debito conto che, nell'arco di circa due anni, si sono avvicendati tre Commissari straordinari mentre la platea di soggetti attuatori e centrali di committenza si è progressivamente ampliata (cfr. i novellati articoli 15 e 18 del decreto legge 189). La precarietà e la molteplicità dei suoi interlocutori ha certamente pregiudicato i processi di quotidianità, familiarità, fiducia, apprendimento, e, finora, ha impedito alla UOS di introdursi come elemento di riferimento e di raccordo di una tanto vasta platea di attori istituzionali.

*4.5. L'Unità Operativa Speciale per l'Universiade Napoli 2019.* –La legge 27 dicembre 2017, n. 205<sup>133</sup> (legge di bilancio 2018), tende ad assicurare la realizzazione dell'Universiade Napoli 2019 attraverso la nomina di un Commissario straordinario<sup>134</sup> il quale, in via esclusiva, opera con il compito di provvedere all'attuazione del Piano di interventi volti alla progettazione e realizzazione di lavori e all'acquisizione di servizi e beni, anche per eventi strettamente connessi allo svolgimento della manifestazione sportiva (articolo 1, comma 375). A sovrintendere la buona riuscita dell'evento, la stessa norma pone una cabina di coordinamento della quale fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, su sua delega, il Ministro per lo sport, che la presiede, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, il

---

<sup>132</sup> Dalla data di stipula dell'Accordo di vigilanza fino al febbraio 2019, l'Unità operativa speciale ha controllato complessivamente 121 procedure di affidamento e ha formulato, nelle diverse fasi nelle quali si è trovata a intervenire, un totale di 190 pareri preventivi, di cui 118 con rilievi di legittimità e/o opportunità (pari al 62% dei pareri), accolti dalla Centrale Unica di Committenza in 79 casi (pari al 67% dei pareri con rilievi). Fonte UOS.

<sup>133</sup> L. n. 205 del 2017 recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"*.

<sup>134</sup> Il Prefetto Luisa Latella è nominato Commissario straordinario con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 febbraio 2018, poi avvicendato – con decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 – con il Direttore dell'Agenzia Regionale Universiade 2019 (ARU), ing. Gianluca Basile.

Commissario straordinario, il Presidente della Regione Campania, il Sindaco del Comune di Napoli, il Presidente della Federazione internazionale dello sport universitario (FISU), il Presidente del Centro universitario sportivo italiano (CUSI), il Presidente del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (comma 379).

Il Commissario è chiamato ad approvare il Piano degli interventi per l'Universiade (comma 376), anche quale stazione appaltante, e a tali procedure si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legge n. 90/2014 (comma 380). La norma conferisce così, per rinvio, al Presidente dell'Autorità ed alla struttura operativa a suo supporto le medesime prerogative messe in atto per l'Expo, sino al 31 dicembre 2019.

Le modalità e gli interventi oggetto delle verifiche preventive di legittimità sono disciplinati, insieme alle modalità di comunicazione preventiva delle deroghe attivate dal Commissario, con accordo stipulato tra quest'ultimo e il Presidente dell'ANAC in data 14 marzo 2018<sup>135</sup>.

La rilevanza nazionale dell'evento viene successivamente ridimensionata a livello regionale al cui alveo sono ricondotte la figura del Commissario straordinario nonché la composizione della cabina di coordinamento. Il decreto legge 25 luglio 2018, n. 91<sup>136</sup>, all'articolo, 10, comma 1, attribuisce l'incarico commissariale al direttore dell'Agenzia regionale Universiade 2019 (ARU) e avvicenda i ministri con i sindaci campani nel consesso deputato a sovrintendere la realizzazione degli interventi. La riconfigurazione della struttura commissariale azzerò di fatto il background accumulato dalle interazioni dei suoi precedenti membri con la UOS, nei mesi passati, e segna un'empasse nello sviluppo del piano degli interventi. La responsabilizzazione del territorio, d'altro canto, imprime un sano impulso nell'agenzia regionale il cui vertice, investito del ruolo commissariale, impartisce chiare direttive alla stazione appaltante, accentrandone le funzioni di committenza, per finalizzare la vigilanza collaborativa. Le attività di controllo sono dunque attualmente in corso, con esiti assolutamente soddisfacenti<sup>137</sup>, e si svilupperanno a pieno regime almeno fino alla data di ul-

---

<sup>135</sup> Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla Universiade Napoli 2019, 14 marzo 2018.

<sup>136</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

<sup>137</sup> Dalla data di stipula dell'Accordo di vigilanza fino al febbraio 2019, l'Unità operativa speciale ha controllato complessivamente 102 procedure di affidamento e ha formulato un totale di 185 pareri preventivi, di cui 100 con rilievi di legittimità e/o opportunità (pari al 54% dei pareri), accolti dalla Struttura Commissariale in 91 casi (pari al 91% dei pareri con rilievi). Fonte UOS.

timazione delle opere, prorogata con il menzionato decreto legge dal 30 aprile 2019 al 31 maggio 2019.

## CONCLUSIONI

Le esperienze della UOS successive ad Expo 2015, soprattutto l'attuale fase preparatoria all'Universiade estiva 2019, hanno mostrato che l'intervento della UOS non si atteggia come un formalistico surplus di burocrazia e che la conseguente velocizzazione degli iter di gara non è stata la bizzarria di un momento, magari dovuta allo scatto iniziale dell'Autorità approdata a vigilare sul comparto dei contratti pubblici.

Per il futuro, consapevoli della improbabile riproposizione di circostanze che hanno sin qui favorito la vigilanza collaborativa, bisognerà fare affidamento sulla possibilità di trovare un equivalente funzionale ai fattori (esterni) evidenziati nel caso di Expo<sup>138</sup>. Il meccanismo della minaccia è quello che pone le sfide maggiori e, al tempo stesso, quello che certamente ha degli equivalenti funzionali, a partire dalla trasparenza degli avanzamenti procedurali. Lo strumento degli open data stimola l'attenzione dell'opinione pubblica e amplifica l'allarme sociale nei confronti della corruzione o comunque di un uso improprio di fondi pubblici. La situazione di minaccia principale, dal lato di ANAC, è tuttavia rappresentata dal fallimento della mission del vigilato di cui l'Autorità stessa si fa garante. La logica collaborativa implica, infatti, che il risultato sostanziale diventa obiettivo condiviso del controllore e del controllato e non soltanto di quest'ultimo. Ne è un esempio pratico, per quanto distorto, il tentativo ripetuto ma sempre smentito di voler attribuire alla sorveglianza della UOS i ritardi degli interventi giubilari<sup>139</sup>, piuttosto che di quelli di ricostruzione post-sisma. L'internalizzazione degli obiettivi di policy da parte di ANAC funge evidentemente da elemento imprescindibile della vigilanza collaborativa, intesa come funzione al servizio dell'Amministrazione nel raggiungimento dei suoi risultati e non come esercizio di potere fine a sé stesso. Ulteriore condizione indefettibile per ambire ad una ottimale vigilanza collaborativa è la capacità della stazione appaltante di sviluppare processi di apprendimento. Prima di istituire il presidio anticorruzione, l'ANAC dovrebbe accertarsi che l'amministrazione sia dotata di uno staff adeguato, non eccessivamente numeroso o comunque fortemente strutturato al suo interno, posto in una posizione organizzativa tale da condizionare gli altri

---

<sup>138</sup> S. BUSETTI, B. DENTE, *La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 1, aprile 2017.

<sup>139</sup> Il Tempo, *I cantieri del Giubileo esistono solo sulla carta... In 20 casi non è ancora arrivato l'ok dell'Anticorruzione*, 8 ottobre 2015. La Repubblica Roma, *Dai parchi alle airole niente manutenzione la città è una giungla. Bloccati dall'Anac gli appalti che dovevano archiviare l'era Buzzi*, 4 maggio 2018. Il Messaggero Cronaca di Roma, *L'Anac alla Montanari: gara sul verde mai arrivata*, 4 ottobre 2018.

uffici e far valere la propria autorevolezza per quanto riguarda le caratteristiche tecnico/giuridiche delle procedure di affidamento. L'aspetto negativo di tale deficit è più volte emerso, ricollegandoci a quanto sopra accennato, con riguardo alla realizzazione degli interventi strumentali al Giubileo<sup>140</sup> ed alla ricostruzione nel cratere sismico del centro Italia<sup>141</sup>. Soprattutto nell'ambito della vigilanza collaborativa facoltativa ex Codice dei contratti pubblici, l'Autorità dovrebbe essere ferma nel rifiutare la stipula di protocolli d'intesa qualora le caratteristiche organizzative della stazione appaltante non diano garanzia di un effettivo aumento della capacità amministrativa<sup>142</sup>.

Le verifiche ex ante della UOS hanno dato prova di non essere un fardello bensì un'opportunità per quegli enti dedicati all'organizzazione di un evento straordinario e, in quanto tali, dotati di peculiari poteri di deroga alle norme e di rilevanti capacità di spesa. L'azione di vigilanza come tutela preventiva dell'interesse legittimo risulta, in un siffatto quadro, ancora più determinante nella riuscita dello "scopo sociale", contribuendo alla salvaguardia dell'aspetto legalitario fortemente pregiudicato, all'interno, dal ricorso a procedure extra ordinem e, all'esterno, dalle mire di imprenditori disonesti o addirittura di organizzazioni criminali pronte a speculare ovvero a reinvestire proventi illeciti.

In conclusione, appurata la bontà del "modello Expo" e la sua riproposizione in ambienti operativi ad esso non troppo dissimili, rimane da fare una considerazione più generale sulla convenienza ad investire nelle politiche di prevenzione della corruzione in un contesto sociale fortemente tormentato da una crescita economica che stenta a ripartire e forse, prima ancora, in un Paese che tende a ricondurre questo male ad uno stigma etnico e culturale. Papa Francesco ha affermato in un italiano approssimativo, eppure eloquente, che la corruzione "spuzza"<sup>143</sup>. Le sue parole hanno amplificato lo sdegno che genera, prima ancora che nel mercato, a livello puramente morale. Combatterla è dunque un dovere cui è chiamato lo Stato e che, fino a poco tempo fa, costituiva prerogativa della sola magistratura.

---

<sup>140</sup> Il Tempo, *I lavori per il Giubileo sono ancora tutti al palo. I cantieri non partono per gli errori degli uffici comunali. Le bozze di contratto correte anche tre volte dell'Anac*, 15 ottobre 2015. Il Messaggero Cronaca di Roma, *Giubileo, l'altolà dell'Anac: anomali nove appalti su dieci*, 28 settembre 2016.

<sup>141</sup> Il Messaggero, *Sisma, un anno di ritardi*, 27 ottobre 2017. Corriere Adriatico, *Scuole e sisma. Ricostruzione, classi ancora al palo*, 4 settembre 2018.

<sup>142</sup> A febbraio 2019, l'Autorità ha siglato 69 protocolli di vigilanza collaborativa su un totale di 119 richieste. Fonte ANAC.

<sup>143</sup> Nel discorso tenuto dal Pontefice durante l'ottava visita pastorale in Italia. Scampia (NA), 21 marzo 2015.

La repressione dev'essere evidentemente l'estrema ratio e maggiore impegno va dedicato, invece, a due momenti propedeutici alla materializzazione del fenomeno delittuoso:

quello genetico, per il quale parte pubblica e parte privata mettono in conto l'ipotesi del patto corruttivo;

quello "operativo", finalizzato a ostacolare la commissione d'illecito.

La prevenzione è dunque la chiave di volta per esperire un tentativo finalmente efficace contro la corruzione, ancorché a due velocità. C'è infatti un doppio intervento in atto da parte delle istituzioni:

il primo, molto lento e faticoso, che va ad incidere sul tessuto culturale, passando per la famiglia, l'istruzione scolastica e la formazione negli apparati, ed è teso a scardinare i simboli della "mazzetta" e della "raccomandazione" quali possibili rimedi alla lentezza e farraginosità della burocrazia;

il secondo, che ha preso a correre negli ultimi anni, con il quale sono state impiantate delle sentinelle nel corpo delle amministrazioni centrali e periferiche.

Tralasciando in questa sede le misure volte a scardinare la corruzione come ethos e forma mentis radicati nel Paese, quasi fosse un'impronta antropologica, di più immediata percezione è l'istituzione di un'Autorità dedicata proprio alla prevenzione di questo "male italiano"<sup>144</sup>. Non a caso, l'azione dell'ANAC origina dalla contaminazione negli appalti pubblici, in particolare di quelli connessi alla realizzazione dell'Expo 2015. Come non è casuale, che lo stesso presidio (UOS) venga oggi reimpiegato a tutela della ricostruzione nel Centro Italia devastato dal terremoto. Secondo il prof. Alberto Vannucci<sup>145</sup>: "Si è creata ed è stata alimentata artatamente una sorta di cultura dell'emergenza che accompagnava qualunque grande evento pubblico e la realizzazione di certe opere strategiche, perché il ricorso a quei meccanismi emergenziali era finalizzato poi a capitalizzare quelle procedure in termini di corruzione"<sup>146</sup>.

Non tutti gli studiosi della materia si trovano però d'accordo sul ruolo dell'ANAC. Qualcuno addirittura l'apostrofa come il "Ministero dell'onestà"<sup>147</sup> o come una Superprocura.

Al di là della fervente dialettica in atto, l'Autorità prosegue nella sua inarrestabile ascesa promuovendo una vigilanza collaborativa in grado di rendere poco convenienti i comportamenti che violano le regole e tradiscono

---

<sup>144</sup> R. CANTONE, G. DI FEO, *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli Editore, 2015.

<sup>145</sup> Docente di scienza politica presso l'Università di Pisa.

<sup>146</sup> Avvenire, A. VANNUCCI: «Essere rapidi ma tenendo lontane le mazzette», 26 gennaio 2017.

<sup>147</sup> Il Fatto Quotidiano, *L'Anac di Cantone. Ecco il ministero dell'Onestà...*, 15 gennaio 2016.

la fiducia della società civile. Il processo di formazione del benchmark è avviato sotto forma di alta sorveglianza sull'esposizione universale e si sviluppa nella vigilanza collaborativa, tralasciata dalle amministrazioni come un'omologa o un sigillo di legittimità alla fase di gara (ed esecutiva).

In tale percorso si innestano le funzioni di regolazione attribuite all'ANAC che il Presidente Cantone accosta proprio all'attività di vigilanza: "Il nostro sforzo è trovare un difficile equilibrio tra un tasso di controlli che non blocchi l'economia e una deregulation che porta a risultati peggiori dell'iper-regolazione"<sup>148</sup>. Anche questa innovativa attuazione delle regole di legge sembra andare nella giusta direzione se il Presidente del Consiglio di Stato, nel suo discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, parla di iper-regolazione come fenomeno tipico di sistemi nei quali prevale la sfiducia nella capacità dell'ordinamento di dare risposte effettive<sup>149</sup>.

Il ruolo di regolazione e la demoltiplicazione delle regole, a seguito del nuovo Codice degli appalti, sono tuttavia aspetti estremamente fragili della riforma. Infatti, la giustizia fatica a riconoscere valore normativo alla soft law con esiti visibili dalle prime sentenze dei tribunali amministrativi regionali. Presto quindi per dire quanto farà breccia nell'ordinamento l'ingombrante presenza dell'Autorità nazionale anticorruzione. Nel frattempo, però, la commissione GRECO ne ha confermato la leadership determinante e il ruolo proattivo ed ha riconosciuto all'Italia l'impegno volto a combattere la corruzione introducendo meccanismi per prevenire il fenomeno e sanzioni più efficaci<sup>150</sup>. L'approvazione di un così ampio consenso, che raccoglie 47 Stati membri, è senz'altro un valido indicatore della ripresa del nostro Paese in termini di credibilità internazionale e di nuova attrazione negli investimenti, anche stranieri.

Volendo evocare una recente pellicola cinematografica, può azzardarsi che, anche nei gangli più profondi e impenetrabili della labirintica macchina amministrativa, è finalmente scattata "l'ora legale"<sup>151</sup>!

---

<sup>148</sup> Il Sole 24 Ore, *Transparency, l'Italia risale (ma servono dati reali)*, 26 gennaio 2017.

<sup>149</sup> Relazione del Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, sull'attività della giustizia amministrativa in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, 31 gennaio 2017.

<sup>150</sup> GRECO, 4° rapporto sull'Italia pubblicato il 19 gennaio 2017, p. 3 e ss..

<sup>151</sup> *L'ora legale*, regia di Salvatore Ficarra e Valentino Picone, Italia, 2017.

## BIBLIOGRAFIA

### FONTI DOCUMENTALI

- ANAC, Delibera n. 101, *Istituzione dell'Unità operativa speciale "EXPO 2015"* (art. 30 decreto legge 24 giugno 2014 n. 90), 25 giugno 2014.
- ANAC, Delibera n. 1196, *Riassetto organizzativo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a seguito dell'approvazione del Piano di riordino e delle nuove funzioni attribuite in materia di contratti pubblici e di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e individuazione dei centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'Autorità*, 23 novembre 2016.
- ANAC, Disposizione 7 luglio 2014, *Individuazione dei componenti dell'Unità operativa speciale EXPO 2015*".
- ANAC, Disposizione 22 Marzo 2017, *Riassetto dell'Unità Operativa Speciale*.

- ANAC, *Proposte per la corretta gestione delle procedure di appalto ex art. 19 d.l. 24 giugno 2014 n. 90*, 7 luglio 2014.
- ANAC, *Proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 e alla Società Expo 2015 S.p.A. per la corretta gestione delle procedure d'appalto ex art. 19, comma 7, del d.l. n. 90/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014*, 19 settembre 2014.
- ANAC, *Linee Guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015*, 17 luglio 2014.
- ANAC, *Linee Guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del Giubileo Straordinario della Misericordia*, 8 settembre 2015.

ANAC,	<i>Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014.</i>
ANAC,	<i>Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2015.</i>
ANAC,	<i>Regolamento – Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), 27 novembre 2013.</i>
ANAC,	<i>Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi, 9 dicembre 2014.</i>
ANAC,	<i>Regolamento – Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, 8 aprile 2015.</i>
ANAC,	<i>Regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso di cui all'art. 211 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 5 ottobre 2016.</i>
ANAC,	<i>Regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all'art. 211 comma 2 e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 15 febbraio 2017.</i>

ANAC,	<i>Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici, 28 giugno 2017</i>
ANAC,	<i>Relazione al Regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all'art. 211 comma 2 e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 15 febbraio 2017.</i>
ANAC,	<i>Relazione annuale 2014.</i>
ANAC,	<i>Relazione annuale 2015.</i>
ANAC,	<i>Relazione annuale 2016.</i>
ANAC,	<i>Relazione annuale 2017.</i>
ANAC-INVITALIA-COMMISSARIO,	<i>Protocollo di vigilanza collaborativa sulle procedure connesse alla realizzazione della bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio, 24 maggio 2016.</i>
ANAC-INVITALIA-COMMISSARIO,	<i>Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma, 28 dicembre 2016.</i>

ANAC-COMMISSARIO,	<i>Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla Universiade Napoli 2019, 14 marzo 2018.</i>
ANAC-OCSE,	<i>Protocollo d'intesa per le attività di cooperazione relative a "EXPO Milano 2015", 3 ottobre 2014.</i>
ANAC-OCSE,	<i>Protocollo d'intesa per le attività di cooperazione relative a "EXPO Milano 2015" – Advisory board, 27 novembre 2014.</i>
ANAC-OCSE,	<i>Protocollo d'intesa per le attività di cooperazione relative a "EXPO Milano 2015" – Rapporto sul sistema di governance dei contratti e sulla metodologia di controllo preventivo di legittimità, 18 dicembre 2014.</i>
ANAC-OCSE,	<i>Protocollo d'intesa per le attività di cooperazione relative a "EXPO Milano 2015" – Secondo rapporto intermedio, 30 marzo 2015.</i>
ANAC-OCSE,	<i>"High Level Principles" per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infrastrutture, 12 ottobre 2015.</i>

COMMISSIONE EUROPEA

DG REGIO,

*E-library of public procurement good practices, Voluntary oversight of procurement procedures, 2018.*

CORTE DEI CONTI,

*Determinazione n. 60/2013 e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Expo 2015 S.p.A. per gli esercizi 2011 e 2012.*

CORTE DEI CONTI,

*Determinazione n. 146/2016 e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della società Expo 2015 S.p.A. per l'esercizio 2015.*

GRECO,

*Group of States Against Corruption, Fourth Evaluation Round, Evaluation Report Italy, 2017.*

GUARDIA DI FINANZA,

*Rapporto annuale 2015.*

GUARDIA DI FINANZA,

*Rapporto annuale 2016.*

GUARDIA DI FINANZA,

*Rapporto annuale 2017.*

MIT/ANAC,

*Comunicato congiunto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio e del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffele Cantone – Nuovo codi-*

	<i>ce dei contratti pubblici</i> , 22 aprile 2016.
OCSE,	<i>Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta negli appalti pubblici</i> , febbraio 2009.
PREFETTURA/EXPO 2015 S.P.A., 2012.	<i>Protocollo di legalità</i> , 13 febbraio
PREFETTURA/EXPO 2015 S.P.A.,	<i>Atto aggiuntivo in materia anticorruzione al Protocollo di legalità</i> , 3 ottobre 2014.
PREFETTURA/INVITALIA, PREFETTURA, ROMA CAPITALE,	<i>Protocollo di legalità</i> , 6 aprile 2016.
	<i>Protocollo di integrità di Roma Capitale, degli Enti che fanno parte del Gruppo Roma Capitale e di tutti gli organismi partecipati</i> , 27 febbraio 2015.
ROMA CAPITALE,	<i>Protocollo d'intesa tra la Prefettura-U.T.G. di Roma e Roma Capitale ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per il Giubileo Straordinario della Misericordia</i> , 21 settembre 2015.

## LETTERATURA

- G. BARBACETTO, M. MARONI, *Excelsior: Il gran ballo dell'Expo*, Chiarelettere, 2015.
- M. BARBIERI,
- G. GIROSANTE,
- G. VALOTTI, *La legacy organizzativo-gestionale di Expo Milano 2015*, Collana White Paper OCAP, Vol. 2/2015.
- S. BUSETTI, B. DENTE *La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 1, Aprile 2017, 19-48.
- S. BUSETTI, B. DENTE *Using process tracing to evaluate unique events: The case of EXPO Milano 2015*, in Evaluation, 2017, Vol. 23(3) 256-273, SAGE.

- S. BUSETTI, B. DENTE *EXPOst. Le conseguenze di un grande evento*, Il Mulino, 2018.
- R. CANTONE, *Corruzione, ecco il decalogo*, in L'Espresso, 16 ottobre 2011.
- R. CANTONE, *Benchmarking Public Procurement 2017 - Intervento del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione al Seminario della Banca Mondiale - Washington, 5 dicembre 2016*.
- R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in Diritto Penale Contemporaneo, 2017.
- R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spuzza. Tutti gli effetti sulla nostra vita quotidiana della malattia che rischia di uccidere l'Italia*, Mondadori, 2017.
- R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, 2018.
- R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Le misure straordinarie di prevenzione della corruzione nei contratti pubblici*, in Gnosis, 2015.
- R. CANTONE, B. COCCAGNA, *I poteri del Presidente dell'Anac nel d.l. n. 90*, in Giornale di diritto amministrativo, 2016.

- R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018.
- R. CANTONE, G. DI FEO, *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli Editore, 2015.
- R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, G. Giappichelli Editore, 2015.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.
- M. CORRADINO,
- S. STICCHI DAMIANI, *I nuovi appalti pubblici. Commento al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Giuffrè Editore, 2017.
- T. LUONGO, *L'applicazione del protocollo di vigilanza collaborativa agli interventi di bonifica alla luce del nuovo codice degli appalti*, in Boni M.R., Collivignarelli C., Vagliasindi F.G.A. (a cura di), *SITI CONTAMINATI. Esperienze negli interventi di risanamento*, Edizioni CSISA – Centro

- Studi di Ingegneria Sanitaria Ambientale ONLUS, 2017.
- T. LUONGO, *L'Unità Operativa Speciale presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione*, tesi di laurea discussa presso il Dipartimento di Economia e Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, 23 marzo 2017.
- I.A. NICOTRA, *L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, G. Giappichelli Editore, 2016.
- N. PARISI, *L'attività di contrasto alla corruzione, a proposito di appalti ma non solo*, in Borsari R. (a cura di), *La corruzione a due anni dalla «Riforma Severino»*, Padova University Press, Padova, 2016.
- G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Giuffrè Editore, 2016.

- M. SALERNO, *Transparency, l'Italia risale (ma servono dati reali)*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 gennaio 2017.
- M.P. SANTORO, *Il ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione e L'attività di regolazione dell'ANAC nel codice dei contratti pubblici*, in Nunziata M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Carocci Editore, Roma, 2017.
- A. VANNUCCI, *Vannucci: «Essere rapidi ma tenendo lontane le mazzette»*, in *Avvenire*, 26 gennaio 2017.
- G. VELTRI, Estratto della relazione al convegno "Il nuovo codice dei contratti pubblici" – Aula Magna SPISA, Bologna, 23 maggio 2016.

### **Abstract**

*Il rischio di una seconda tangentopoli, dopo l'arresto dei membri della "cupola degli appalti" infiltratasi nel grande Expo 2015 Milano, induce il legislatore – nel 2014 – a fondere l'autorità di vigilanza dei contratti pubblici nell'ANAC e a dotare questa di un'Unità Operativa Speciale (UOS). La UOS è alle dirette dipendenze del Presidente dell'Autorità anticorruzione, è formata prevalentemente da personale proveniente dalla Guardia di Finanza, ha lo scopo di ripristinare la legalità perduta nell'ambito delle commesse di Expo, ma può operare solo in via preventiva esaminando gli atti in bozza prima che si traducano in affidamenti di lavori, servizi e forniture. L'impresa è ardua, oltre che inedita, ma è la sola con la quale si può tentare di evitare un disastro annunciato: giungere impreparati al 1° maggio 2015, data di apertura dell'esposizione, rimediando nella migliore delle ipotesi una figuraccia mondiale. Il risultato è che, undici mesi più tardi, il sito di Expo apre i battenti rispettando gli impegni assunti con la comunità internazionale, evitando di tornare agli onori della cronaca per sgradevoli episodi di corruzione, riconoscendo il ruolo di "vigilanza collaborativa" assicurato dalla UOS. L'OCSE è testimone e valutatore imparziale di questa buona pratica che esporta negli altri Stati membri. Altrettanto faranno Parlamento e Governo italiani codificando l'istituto della vigilanza collaborativa nel Codice degli appalti e, soprattutto, ampliando le competenze della UOS. A spiegare il paradosso dei vantaggi della complicazione, perché l'intervento di un controllore esterno (ANAC) deve necessariamente aggravare i processi delle stazioni appaltanti, soccorre la teoria dei "meccanismi causali": la combinazione di tre fattori – minaccia, interazioni ripetute e certificazione – in determinati contesti operativi, spiega l'innaturale accelerazione conferita alle procedure di appalto assoggettate a questo originale presidio di legalità.*

**§ NOTIZIE SULL'AUTORE**

Tommaso Luongo (Napoli, 19 marzo 1981) è un ispettore della Guardia di Finanza, già in servizio al Nucleo Speciale Polizia Valutaria di Roma presso il Gruppo Tutela del Risparmio. Fuori ruolo dal 2014, è attualmente componente dell'Unità Operativa Speciale istituita presso l'ANAC.