



# *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Relazione annuale**

**Intervento del Presidente**

*Raffaele Cantone*

Roma, Senato della Repubblica  
14 luglio 2016



**Signor Presidente del Senato,**

**Autorità, Signore, Signori,**

con la *Relazione* di quest'anno l'Autorità proverà a formulare un primo bilancio sul complesso processo di costruzione di un efficace sistema di prevenzione della corruzione nel nostro Paese. Non si tenterà, invece, neanche di sfiorare la questione, da più parti sollevata, se la corruzione sia o meno in aumento e se la celebre stima di costo di 60 miliardi di euro sia realistica; si tratta, infatti, di interrogativi che, pur legittimi, non trovano a oggi risposte affidabili, anche per la mancanza di dati scientificamente validati.

Parleremo, quindi, di quanto fatto finora e, soprattutto, di cosa ci proponiamo di fare da qui in avanti.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è un organismo giovane: creata poco più di tre anni fa con la l. 190/2012, è stata totalmente riconfigurata e rafforzata con il d.l. 90/2014 e ulteriormente potenziata con la “rivoluzione copernicana” del nuovo *Codice degli appalti* di cui al d.lgs. 50/2016.

Un rapido sguardo all'indietro mi permette di dire che il 2015 è stato l'anno in cui abbiamo effettivamente “aperto il cantiere”. Dopo la presentazione del *Piano di riordino* avvenuta il 30 dicembre 2014, già a partire dal successivo mese di gennaio sono state messe in campo le misure ivi previste, attuando un modello organizzativo snello e di tipo orizzontale, che garantisca al vertice un rapporto diretto con gli uffici.

Il *Piano di riordino*, però, per la sua intrinseca complessità ha richiesto una lunga ma proficua interlocuzione con più attori istituzionali ed è stato approvato solo il 1 febbraio 2016, consentendo definitivamente all'Autorità di dotarsi di un assetto funzionale alla nuova *mission* e di raggiungere, al contempo, l'obiettivo previsto dal *decreto 90* di riduzione delle spese di funzionamento in misura non inferiore al 20%.

Risparmi, dunque, ma anche efficienza e produttività.

E infatti, la nuova struttura organizzativa - lasciatemelo dire - ha svolto una mole di lavoro particolarmente elevata per qualità e quantità.

Alcuni numeri sono sufficienti per avere un'idea. Le segnalazioni di anomalie su appalti di lavori, servizi e forniture sono passate da circa 1.200 nel 2014 a quasi 3.000 nel 2015 (con un aumento di oltre il doppio!), generando l'apertura di circa 1.880 fascicoli

(con un balzo di oltre il 50% rispetto al 2014). In materia di trasparenza le segnalazioni ricevute sulla piattaforma “Campagna Trasparenza” sono aumentate di circa il 90%, passando da 760 nel 2014 a 1.435 nel 2015.

Considerando anche i procedimenti avviati sul sistema di qualificazione delle SOA (2.560), sull'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione (929), sulla normativa in materia di trasparenza (341), le istruttorie di vigilanza c.d. “speciale” (oltre 600), il totale dei procedimenti di vigilanza aperti nel 2015 supera le 6.300 unità.

I dati appena illustrati, riferiti solo ad alcune delle attività svolte, stanno richiedendo notevoli sforzi organizzativi, professionali e umani da parte di tutti coloro che operano, a vario titolo, nell’Autorità.

Si ritiene, dunque, non più procrastinabile intervenire sull’art. 19 del *decreto 90* che impedisce oggi all’Autorità di investire le risorse che ha già a disposizione. Rimuovere questo vincolo non significa aprire “il rubinetto della spesa”, ma vuol dire permettere all’ANAC - senza alcun onere aggiuntivo per le finanze pubbliche - di rafforzare le proprie competenze e professionalità, di offrire a cittadini e operatori del mercato strumenti e servizi indispensabili e, soprattutto, di portare avanti i tanti progetti utili per la prevenzione della corruzione.

Tra di essi, segnalo, sin da subito, il nuovo *Piano Nazionale Anticorruzione* (PNA), il primo adottato in via esclusiva dall’Autorità, e i provvedimenti attuativi del d.lgs. 50/2016, in funzione dei quali è stata anche istituita un’apposita commissione di studio, di cui fanno parte, a titolo gratuito e volontario, personalità del mondo accademico, delle professioni e della magistratura.

Il nuovo *Codice* ha ampliato significativamente le competenze dell’ANAC, attribuendole compiti delicati tra i quali l’esercizio di un rilevante potere regolatorio - in parte in “condominio” con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con cui è in corso una proficua collaborazione - in sostituzione del vecchio (e non rimpianto) *Regolamento*, per rendere più flessibile l’attuazione delle norme e favorire una regolamentazione che offra meno il fianco ad anomalie e corruzione.

I compiti aggiuntivi non finiscono qui: si va dai nuovi poteri di vigilanza sull’affidamento dei lavori da parte dei concessionari, alla tenuta dell’albo dei commissari di gara e delle società *in-house*, al potere di raccomandazione, alla qualificazione delle stazioni appaltanti, al sistema di premialità e penalità degli operatori economici, il c.d.

*rating* di impresa, da tempo auspicato, che richiederà una fisiologica sperimentazione e un raccordo con il *rating* di legalità rilasciato dall'Antitrust, con cui è già da tempo avviata un'ottimale cooperazione.

Di assoluta rilevanza sono anche le modifiche all'istituto del precontenzioso, che in alcuni casi sarà vincolante e potrà risolvere le controversie in via preventiva e alternativa alla lite giudiziaria.

Proprio perché siamo consapevoli della delicatezza e dell'importanza di questa prima fase di attuazione del *Codice*, abbiamo da subito cominciato a lavorarci.

Come primo passo, anche con il contributo della citata commissione, abbiamo messo in consultazione pubblica diverse *linee guida*, uno strumento su cui il nuovo *Codice* punta moltissimo e sulla cui legittimità il parere del Consiglio di Stato del 21 marzo 2016 ha fugato ogni dubbio. Tutte le *linee guida* - strutturate non come articolato, ma con una tecnica discorsiva che dovrebbe limitare i problemi interpretativi - saranno trasmesse al Consiglio di Stato per il parere preventivo e alle Camere per le necessarie valutazioni.

Appena possibile, anche quando saranno sbloccate le risorse finanziarie, si interverrà sulle procedure informatiche e sui relativi sistemi al fine di adeguarli alle numerose attività ed esigenze di informatizzazione imposte dalla nuova normativa.

Non trascurabili, poi, sono i nuovi compiti di regolazione, vigilanza e sanzione in materia di trasparenza attribuiti all'Autorità dal nuovo d.lgs. 97/2016, in attuazione della delega di cui all'art. 7 della l. 124/2015.

Ma facciamo, ora, un passo indietro e vediamo più da vicino le principali attività svolte nel 2015.

### ***La azioni per la prevenzione della corruzione e la tutela della trasparenza***

L'Autorità ha sempre sostenuto che la corruzione non può essere affrontata attraverso azioni unilaterali ma richiede, piuttosto, interventi molteplici e contestuali.

Oltre all'attività repressiva, svolta egregiamente dalla magistratura, sono necessari un'efficace azione di prevenzione da parte di tutti gli attori in campo e un cambiamento culturale da parte di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche.

Mi sento di poter affermare che iniziano ad intravedersi le prime tracce degli "anticorpi" che si stanno inserendo nel sistema. I dati illustrati poco fa sull'incremento considerevole delle segnalazioni nel 2015 testimoniano oltre che la fiducia riposta

nell'Autorità, di cui siamo orgogliosi, un “risveglio” da parte di operatori e cittadini, stanchi di un sistema spesso incapace di gestire risorse pubbliche destinate a opere e servizi fondamentali per la collettività.

Proprio perché consapevoli della necessità di coinvolgere le tante energie in campo per condurre quella che deve essere una “battaglia comune” e per superare la logica autoreferenziale dei “compartimenti stagni”, l'Autorità ha strutturato nel tempo una rete di rapporti istituzionali, sia a livello internazionale che nazionale, per favorire lo scambio delle informazioni e una più efficace azione di prevenzione e contrasto della corruzione.

Al mese di maggio 2016 si contano circa 150 tra protocolli di intesa e di vigilanza collaborativa, accordi di collaborazione e tavoli tecnici con vari organismi e istituzioni.

Sul piano dei rapporti internazionali, devo esprimere la mia soddisfazione per il ruolo che sta assumendo l'ANAC.

L'Autorità fa parte stabilmente della delegazione italiana del *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO), che nel rapporto annuale del 2015 ha espresso una valutazione positiva sul nostro Paese, riconoscendo i tanti passi avanti compiuti dalla legislazione.

Nell'ambito della collaborazione con l'OCSE - che ha già dato vita a un protocollo per l'evento Expo 2015 e ha visto l'elaborazione di due rapporti e dei c.d. “*High Level Principles*” per l'integrità, la trasparenza e il controllo efficace degli appalti connessi ai grandi eventi - lo scorso maggio a Londra è stato firmato un ulteriore accordo per promuovere l'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Proprio in occasione del *summit* contro la corruzione di Londra, l'Autorità ha avuto il privilegio di far parte della delegazione italiana, guidata dal Ministro della giustizia Andrea Orlando, per mettere a confronto metodi e strumenti per combattere la corruzione; in quel consesso, ho avuto l'onore di intervenire pubblicamente per sottolineare l'importanza di spezzare il legame omertoso fra corrotto e corruttore, ricevendo condivisione e apprezzamento dal Primo Ministro inglese, David Cameron.

Molto importante è stato, altresì, aver vinto i *twinning* per il rafforzamento delle Autorità anticorruzione della Serbia e del Montenegro.

Nell'ambito dei confronti con omologhi organismi anticorruzione, è da notare che il disegno di legge con il quale la Francia intende dotarsi di un'autorità anticorruzione si ispira largamente, in termini di struttura e poteri, al modello ANAC, ritenuto un esempio di *best practice* internazionale.

Da segnalare anche il protocollo di intesa dell'aprile scorso con l'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), che segna un altro, decisivo, traguardo nella cooperazione europea per la lotta ai fenomeni corruttivi.

Sul piano interno, cito alcuni dei tanti rapporti avviati, senza voler affatto sminuire tutti gli altri; la collaborazione con la Guardia di finanza, nostro interlocutore istituzionale principale, con cui lavoriamo quotidianamente, anche per le verifiche ispettive; il protocollo operativo con l'Arma dei Carabinieri, che ha già dato vita a un controllo sugli appalti delle mense scolastiche, esteso a quasi 300 imprese; l'intesa con il Dipartimento della pubblica sicurezza, in fase di finalizzazione, volta a perseguire azioni coordinate di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione.

Un importantissimo risultato raggiunto nel 2016 è la condivisione con la Procura Generale presso la Corte di Cassazione di una convenzione-quadro tra l'ANAC e i singoli Uffici di Procura. Scopo di questi accordi - che stiamo man mano siglando con molte Procure, *in primis* quelle di Roma e Milano - è di regolare in modo stabile lo scambio delle informazioni attinenti a indagini e procedimenti di rispettiva competenza. Si tratta di un risultato che, anche per la mia appartenenza all'ordine giudiziario, voglio rimarcare; l'ottima accoglienza ricevuta dagli uffici giudiziari smentisce, infatti, ogni (malevola) illazione circa (inesistenti) rischi di sovrapposizione di attività!

Numerosi sono, infine, i rapporti con le università italiane per la promozione di attività formative e di diffusione della cultura della legalità, che si aggiungono agli accordi raggiunti con soggetti da anni impegnati nel settore (*Transparency International Italia e Libera*) e alle collaborazioni avviate da tempo con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che ringrazio anche per l'apporto dato allo svolgimento di importanti percorsi formativi per i dipendenti dell'Autorità.

\*\*\*\*

Entrando più nel dettaglio delle attività svolte, è noto come la strategia nazionale di prevenzione della corruzione delineata dalla *legge 190* si fondi soprattutto sul PNA.

L'Autorità ha provveduto nel 2015 al suo *Aggiornamento* e nel corso di quest'anno alla redazione del nuovo PNA, attività precedute dall'esame dello stato di attuazione della

normativa, effettuato in collaborazione con il Formez e l'Università di Roma Tor Vergata, attraverso l'analisi di oltre 1.900 *Piani* adottati per il triennio 2015-2017.

I risultati, purtroppo, non sono incoraggianti e dimostrano come il primo PNA del 2013 sia rimasto sostanzialmente “un pezzo di carta”. Se da un lato, infatti, per oltre il 96% dei casi esaminati risulta adottato almeno un *Piano* (tanto che nel 2015 le sanzioni amministrative previste per la sua mancata adozione sono state solo 10), la qualità degli stessi appare modesta: l'analisi del contesto esterno è assente per oltre l'84% dei casi, la mappatura dei processi delle aree a rischio obbligatorie è di scarsa qualità e analiticità in circa 3/4 dei casi, mentre le misure di trattamento del rischio sono adeguate solo in 4 casi su 10.

Queste criticità sono confermate anche dall'attività di vigilanza: nel corso del 2015, sono stati aperti ben 929 procedimenti istruttori, alcuni relativi ad importanti amministrazioni come Roma Capitale e il Ministero dello sviluppo economico.

L'attuazione insoddisfacente del PNA è riconducibile a diversi fattori: *in primis*, le difficoltà organizzative delle amministrazioni, complice la scarsità delle risorse finanziarie, ma anche un diffuso atteggiamento di mero adempimento formale, limitato ad evitare le responsabilità in caso di mancata adozione del *Piano*. A ciò si aggiunge il problema, sempre più evidente, dell'isolamento del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) nella formazione e nell'attuazione del *Piano*, a fronte del sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo politico, che il più delle volte si limitano a ratificare il suo operato, approvando il *Piano* senza alcun approfondimento o supporto reale all'attività.

Anche per capire meglio i problemi che vivono in concreto gli RPC, l'Autorità ha organizzato, per il secondo anno consecutivo, una giornata nazionale di incontro, svoltasi lo scorso 24 maggio con l'adesione di 330 RPC provenienti da tutta Italia.

Le criticità rilevate hanno consigliato, sia per l'*Aggiornamento 2015* che per il nuovo PNA, di confrontarsi, attraverso appositi tavoli tecnici, con i soggetti istituzionali rappresentativi dei destinatari del PNA e di puntare sulla semplificazione e sulla differenziazione dei contenuti in relazione alle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni.

Nell'*Aggiornamento 2015* sono stati approfonditi alcuni settori ad alto rischio corruttivo per i quali le analisi avevano mostrato maggiori carenze, e cioè i contratti pubblici e la sanità. Per i primi, si sono proposti indicatori che, in sede di controllo

interno, consentono di avere un quadro dinamico sull'andamento dei processi, ai fini della corretta mappatura degli stessi. Per i secondi, con il costante contributo di Agenas, sono state suggerite misure per governare i rischi corruttivi nelle aree obbligatorie e individuate ulteriori aree a "rischio specifico", quali l'attività libero professionale, i rapporti contrattuali con i privati accreditati, il decesso in ambito intraospedaliero, la farmaceutica, i dispositivi medici, la sperimentazione e le sponsorizzazioni.

Per evitare, infine, che queste novità restino "sulla carta", sono stati pianificati controlli da effettuarsi - grazie a un accordo dello scorso aprile - con il contributo del Ministero della salute, particolarmente sensibile al tema.

Il nuovo PNA va nella medesima direzione e prevede una brevissima parte generale (meno di 30 pagine), applicabile a tutte le amministrazioni, e due parti speciali: una destinata a specifiche tipologie di amministrazioni (piccoli comuni, città metropolitane, ordini e collegi professionali) e un'altra ad alcune aree particolarmente rischio (tutela e valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio e sanità).

Anche in questo caso, la redazione ha seguito un proficuo confronto con numerosi attori istituzionali e per l'approvazione definitiva, ormai imminente, si è tenuto conto delle osservazioni provenienti dalla consultazione pubblica e dalle istituzioni (ministeri, organismi di controllo, sindacati, etc.) a cui la bozza del PNA è stata preventivamente inviata.

\*\*\*\*

Gli indirizzi dell'Autorità sulla prevenzione della corruzione non si sono limitati al PNA. Nel 2015 sono state approvate diverse linee guida quali, ad esempio, quelle sull'applicazione della disciplina anticorruzione e trasparenza alle società in controllo e a partecipazione pubblica e sulle segnalazioni di illeciti da parte del dipendente pubblico (c.d. "*whistleblower*").

Il primo intervento, che ha suscitato anche l'interesse dell'OCSE, è frutto di un lavoro sinergico con il Ministero dell'economia e delle finanze, con cui sono stati tracciati i principali indirizzi poi trasfusi nella determinazione 8/2015, nella quale l'Autorità ha stabilito la generale applicabilità alle società controllate da pubbliche amministrazioni della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, sia pure con i necessari adattamenti.

La preoccupazione espressa da alcuni operatori sui rischi di una burocratizzazione dei controlli su organismi nati per operare in modo dinamico si sono rivelate, come avevamo pronosticato, eccessive; molte scelte fatte con l'atto di regolazione vanno, infatti, nella stessa direzione della riforma delle società pubbliche che, una volta approvata, ne richiederà necessariamente un aggiornamento.

In materia di *whistleblower*, con determinazione 6/2015, l'Autorità ha emanato le linee guida applicative per chiarire la normativa e far partire il sistema. Obiettivo quest'ultimo in parte raggiunto: nel 2015 le segnalazioni pervenute direttamente all'ANAC (ben 200) sono aumentate anche se raramente si sono rivelate utili, perché provenienti in gran parte da soggetti che non avevano trovato soddisfazione con la denuncia all'Autorità giudiziaria o all'interno della propria organizzazione.

Per capire meglio i problemi esistenti, è stato avviato un monitoraggio sulle segnalazioni giunte sia all'Autorità che a 40 amministrazioni ritenute rappresentative ed è stato elaborato un *report* che evidenzia la scarsa comprensione della vera natura dell'istituto.

Le constatate e innegabili criticità non giustificano, però, l'idea di un accantonamento del *whistleblowing* che, lungi dallo stimolare istinti di generica rivalsa, vuole esaltare l'importanza, anche etica, del contributo collaborativo dei pubblici dipendenti; è necessario, infatti, superare le ragioni che ad oggi ne hanno determinato il parziale insuccesso, in primo luogo la scarsa tutela di chi denuncia. *De iure condito*, l'Autorità, con la determinante collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica, sta individuando strumenti più efficaci contro le pratiche di *mobbing* messe in atto nei confronti dei segnalanti; *de iure condendo*, anche attraverso il confronto con le commissioni parlamentari, sono stati indicati possibili correttivi da adottarsi in via legislativa. Gran parte dei suggerimenti sono stati ripresi dal disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati e l'auspicio è che un nuovo testo possa arrivare entro fine anno.

\*\*\*\*

Quanto alla trasparenza, ribadito che essa rappresenta il più importante presidio per il contrasto della corruzione, va evidenziato come, nell'attuazione pratica, vi siano state luci e ombre.

Luci si intravedono nell'adeguamento sempre maggiore agli obblighi di pubblicità, anche se permane ad oggi una piccola parte di amministrazioni (il 16,5%) che non si è dotata, all'interno del proprio sito, della sezione "Amministrazione trasparente", il "contenitore" di tutte le informazioni da pubblicare.

Molti sono stati, invece, i casi di mancanza nel sito delle informazioni obbligatorie e su di essi si è concentrata la vigilanza dell'Autorità. Questa è articolata su tre livelli: una prima richiesta di adeguamento, l'adozione di un provvedimento di "ordine" in caso di inadempimento e la sua pubblicazione (che dà luogo alla c.d. "sanzione reputazionale") laddove l'amministrazione non si sia completamente adeguata alle richieste dell'Autorità.

I risultati anche in questo caso sono positivi: su 311 enti/amministrazioni per i quali si è concluso il ciclo di verifiche, l'82% si è adeguato dopo il primo intervento dell'Autorità, mentre il 9% dopo l'adozione del provvedimento d'ordine; soltanto il 2% non ha ottemperato e solo il 7% lo ha fatto parzialmente.

I dati suggeriscono che, pur in presenza della sola sanzione reputazionale per molti degli obblighi previsti dalla normativa, la "strategia dell'accompagnamento" delle amministrazioni verso la piena trasparenza sta fornendo buoni risultati.

Numericamente più significative sono state le carenze nella pubblicazione di dati patrimoniali dei titolari di incarico di indirizzo politico degli enti controllati, che danno luogo a una sanzione amministrativa: su 110 casi in cui l'Autorità ha inviato una richiesta di informazioni al Responsabile della trasparenza (RT) per le violazioni di tale obbligo, in 57 la risposta è stata che l'inadempimento è dipeso dall'omessa comunicazione da parte del titolare di incarico; in queste circostanze si è avviato il non semplice procedimento sanzionatorio.

Scarso è stato anche l'utilizzo, per mancanza di adeguata conoscenza, dell'istituto dell'accesso civico, che avrebbe dovuto consentire a chiunque di richiedere documenti, dati o informazioni nei casi di omessa pubblicazione.

L'inefficacia del sistema della trasparenza previsto dal d.lgs. 33/2013 - che si riverbera sulla qualità e sulla completezza dei dati pubblicati - risiede soprattutto nella sua scarsa accettazione da parte delle amministrazioni, che continuano a vederlo non come uno strumento che favorisce la partecipazione dei cittadini, ma come un aggravio burocratico, anche perché sono considerate troppe le informazioni da pubblicare.

In questa prospettiva, ci si augura possano avere un effetto positivo le numerose novità introdotte dal recente d.lgs. 97/2016.

Il nuovo testo, su cui purtroppo non ci si può soffermare, va nella giusta direzione laddove bilancia la semplificazione e la riduzione degli obblighi di pubblicazione con l'introduzione di un meccanismo molto simile al *Freedom of Information ACT* (FOIA) di derivazione anglosassone, che permette a chiunque di chiedere dati o documenti alle amministrazioni a prescindere dalla titolarità di situazioni giuridiche rilevanti.

Nell'attuazione dell'importante riforma giocheranno un ruolo decisivo la capacità organizzativa delle amministrazioni, cui è stato opportunamente concesso un termine di 6 mesi per adeguarsi, ma anche le linee guida da emanarsi d'intesa fra l'Autorità e il Garante per la protezione dei dati personali - con cui è stata avviata una proficua collaborazione - che individueranno, con maggiore precisione, le eccezioni al diritto di accesso - e, infine, il concreto funzionamento del sistema dei controlli contro gli eventuali dinieghi all'accesso dei cittadini.

\*\*\*\*

Da ultimo, e non certo per importanza, un cenno alla materia degli incarichi, regolata dal d.lgs. 39/2013, normativa fondamentale per la strategia anticorruzione, in quanto finalizzata a prevenire situazioni che possono pregiudicare l'imparzialità nello svolgimento delle funzioni, soprattutto dei dirigenti pubblici, attraverso la previsione di cause di inconferibilità degli incarichi medesimi o di incompatibilità che ne impediscono il "cumulo".

È una materia che, non credo di esagerare nel dire, ha dato "filo da torcere" all'Autorità per le numerose questioni sottoposte nel 2015 (183, nel 70% dei casi già definite dal Consiglio), per l'impatto che le nostre decisioni hanno sulle amministrazioni coinvolte e soprattutto per le difficoltà interpretative connesse a un testo a dir poco ostico.

Delle tante questioni trattate, riporto le due più significative: la difficoltà di individuare il concetto di "incarichi gestionali", che funge da discriminare in molti casi di inconferibilità, e le sanzioni connesse alle nomine inconferibili.

Sul primo aspetto, l'Autorità è costretta a una vera e propria esegesi delle disposizioni contenute negli statuti degli enti, non sempre chiarissime, per individuare il ricorrere o meno del presupposto, con un contenzioso in costante aumento per la tendenza da parte degli interessati a negare sistematicamente il verificarsi della situazione.

Sul secondo aspetto, particolarmente delicato, perché comporta per il soggetto conferente l'incarico una gravosa misura interdittiva (impossibilità di effettuare nomine per tre mesi) - misura, tra l'altro, che si è ritenuto astrattamente ipotizzabile anche con riferimento a due presidenti di regione ma che in entrambi i casi non è stata poi applicata - l'iter procedimentale è stato individuato dall'Autorità attraverso un'attività ermeneutica tutt'altro che agevole (si vedano le delibere n. 66, 67 e 68 del 2015) e che ha portato a un risultato per certi versi paradossale: il titolare del potere sanzionatorio, il RPC, si è quasi sempre trovato in una situazione di oggettiva difficoltà nell'irrogare la sanzione nei confronti dei vertici del proprio ente.

In questi mesi, per due volte l'Autorità ha segnalato a Governo e Parlamento la necessità di modificare la normativa - esigenza quest'ultima condivisa dall'ANCI e dalla Conferenza delle Regioni - non certo per attenuarne l'impatto ma anzi per rafforzarlo, rendendo effettivo un impianto che resta fondamentale per escludere quei conflitti di interesse che spesso sono causa di distorsioni dell'attività amministrativa.

### ***I controlli, l'attività consultiva e la regolazione nei contratti pubblici***

Passando ai contratti pubblici, settore notoriamente molto esposto a rischi di corruzione, il 2015 è stato caratterizzato da numerose attività, che si aggiungono a quelle oggi connesse all'attuazione del nuovo *Codice*, di cui si è già detto.

Con una prima considerazione voglio esprimere tutta la soddisfazione dell'Autorità riguardo alla vigilanza collaborativa, un istituto di cui siamo stati precursori, che nell'anno trascorso si è definitivamente imposto e che ora il *decreto 50* prevede espressamente.

Questa forma di controllo preventivo, mutuata dalla positiva esperienza di Expo 2015, a cui le stazioni appaltanti possono volontariamente sottoporsi, si è concretizzata con l'accoglimento, alla data del 31 maggio 2016, di 31 richieste, che vedono coinvolte importanti amministrazioni e società pubbliche, tra cui Consip, Roma Capitale, INPS,

Poste Italiane, Invitalia e diverse Regioni (Lazio, Toscana, Sardegna, Campania e Calabria), producendo risultati molto positivi in termini di prevenzione di attività illecite.

Sotto la vigenza della nuova norma codicistica, nello scorso mese di maggio, è stato stipulato un protocollo di intesa con la Presidenza del Consiglio e Invitalia che riguarda gli appalti per la bonifica e la riconversione dell'area di Bagnoli.

Per restare sul fronte dell'attività *lato sensu* collaborativa con le stazioni appaltanti e gli operatori del mercato, si segnala il notevole sviluppo che ha avuto la funzione consultiva; sono stati emessi ben 943 pareri: 653 di precontenzioso e 290 sulla normativa.

Sul precontenzioso si è registrato un tasso di aderenza pari all'86%; un dato particolarmente significativo in vista dei futuri pareri con carattere vincolante.

Sempre in materia di attività consultiva, l'Unità Operativa Speciale, composta soprattutto da appartenenti alla Guardia di finanza, ha reso 297 pareri preventivi sull'evento Expo 2015 (il 63% dei quali contenenti rilievi di legittimità/opportunità, accolti nel 76% dei casi) e 68 sull'evento Giubileo della Misericordia (il 97% dei quali con rilievi, accolti nel 67% dei casi).

In merito al lavoro svolto nell'ambito della vigilanza, va preliminarmente segnalato come il 2015 si sia caratterizzato per un'intensa attività ispettiva, condotta da nostri dirigenti, spesso in collaborazione con il neo costituito Nucleo anticorruzione della Guardia di finanza, su obiettivi individuati in una direttiva approvata a inizio anno o su quelli successivamente ritenuti indispensabili. Sono 41 le verifiche ispettive svolte su diverse grandi amministrazioni tra cui vari comuni, *in primis* quello di Roma, su cui mi soffermerò tra poco, l'ANAS, l'Istituto Poligrafico, alcuni ministeri, regioni e ASL.

Molte attività di vigilanza hanno riguardato l'applicazione su larga scala di istituti o fattispecie di particolare rilievo (sono state, come detto, oltre 600 le relative istruttorie), quali le procedure negoziate, soprattutto nei comuni capoluogo, e il frazionamento artificioso degli appalti in modo da restare sotto la soglia comunitaria, in particolare nel settore delle forniture. Sulla base di questi accertamenti sono stati redatti e inviati alle stazioni appaltanti appositi *report*, disponibili anche sul nostro sito.

Nell'ambito dei controlli effettuati rientra anche il monitoraggio sul rispetto degli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità. Partendo dalla constatazione di numerose gare, riferite al periodo 2011-2013, per le quali le stazioni appaltanti avevano richiesto il codice identificativo gara (CIG) senza procedere al successivo perfezionamento, si è

avviato un approfondimento su oltre 123.000 CIG che ha prodotto, alla fine di gennaio 2016, l'adempimento da parte dei 2/3 del totale, con un recupero anche dei contributi di gara non versati.

In generale, il controllo sugli appalti ha visto associare alla tradizionale vigilanza “puntuale” su singole commesse, indagini a carattere generale su fenomeni e fattispecie di interesse nazionale o regionale.

L'Autorità ha monitorato l'utilizzo della finanza di progetto, come nel caso del sistema depurativo della Regione Calabria (l'attività è ancora in corso), per il quale sono state riscontrate gravi distorsioni a causa dell'errata ripartizione dei rischi di domanda e di disponibilità tra pubblico e privato. I vari elementi emersi, tra cui l'elevato contributo pubblico, che mantiene sostanzialmente in capo al committente anche il rischio di costruzione, hanno indotto a segnalare la necessità di un'attenta valutazione dell'operazione, anche sotto il profilo dell'opportunità di utilizzare la procedura di *project financing* per gli interventi richiesti.

La realizzazione di alcune grandi infrastrutture ha confermato numerose criticità, quali le carenze nella progettazione e l'apposizione di numerose varianti e riserve.

Anche a causa di lunghi e complessi contenziosi, molte opere si sono “arenate” e non hanno ancora visto la luce. Tra queste figurano rilevanti infrastrutture viarie pensate per lo sviluppo del Mezzogiorno. È il caso dell'anello ferroviario di Palermo che, messo a bando nel giugno 2006, nell'ottobre 2015 registrava un avanzamento fisico pari al 3% dell'importo dei lavori, e dell'autostrada A14 Bologna-Taranto, per la quale sono stati sottoscritti ben tre accordi transattivi.

Diffuse anomalie sono state rilevate in relazione ad altre reti ferroviarie come l'Alta Velocità a Firenze e la Metro C di Roma. L'Autorità ha constatato, ancora una volta, le disfunzioni nel sistema di affidamento al contraente generale. Nel caso dell'Alta Velocità, interessata da un considerevole contenzioso e dalle note indagini giudiziarie, il committente e la stazione appaltante sono stati invitati ad assicurare una rigorosa valutazione delle pretese risarcitorie del contraente generale, alla luce dell'ampia autonomia e responsabilità ad esso riconosciute dalla legge.

Sul caso della Metro C, colpisce il fatto che il progetto posto a base di gara era carente di adeguate indagini preventive per una parte molto estesa del tracciato;

considerato il rilevante incremento di tempi e costi, l'Autorità ha invitato i soggetti coinvolti ad assumere ponderate decisioni circa il prosieguo dell'opera.

A dir poco paradossale è poi la vicenda della diga sul Fiume Melito: inserita nei programmi della ex Cassa del Mezzogiorno, con progetto approvato nel 1982, ad oggi non solo l'opera non ha ancora visto la luce, ma è addirittura in fase di rivisitazione lo stesso intervento.

\*\*\*\*

Anche la vigilanza relativa all'ambito dei servizi e delle forniture ha evidenziato molteplici anomalie e disfunzioni.

Un'indagine su un campione di stazioni appaltanti, volta a verificare l'attività contrattuale su taluni servizi nel settore sanitario, ha rivelato un utilizzo eccessivo e illegittimo delle proroghe - in molti casi attivate senza che la procedura per l'affidamento del servizio avesse avuto alcun inizio - con opzioni giunte anche a tre volte la durata contrattuale originaria (e in un caso pari addirittura a 13 volte), evidenziando complessivamente 5.694 mesi di proroga, ben il 203% delle durate originarie!

Criticità molto gravi sono emerse anche in relazione alla gestione dei rifiuti in alcune realtà, per le quali non si vedono vie d'uscita in tempi brevi. È il caso delle Regioni Sicilia (l'istruttoria è ancora corso) e Puglia, rispetto alle quali l'Autorità ha potuto constatare come i modelli di gestione siano ben lontani dal sistema integrato richiesto dal *Codice dell'ambiente*. La presenza di molteplici soggetti ai quali risulta oggi affidata la gestione dei servizi (comuni, province, autorità d'ambito, ecc.), favorita anche da logiche localistiche, incertezze normative e carenze nella programmazione regionale, ha determinato una frammentazione sistemica delle attività e gravi disfunzioni "a valle", con appalti affidati in modo non regolare e, in qualche caso, persino a operatori economici raggiunti da interdittiva antimafia. Ci si augura che anche il confronto avviato con le Regioni consenta di superare i problemi segnalati.

Un cenno merita anche l'attività istruttoria avviata di recente, a seguito di esposti e interrogazioni parlamentari, che riguarda la Società Aeroporti di Roma-ADR S.p.A.. In particolare, si è affrontato il tema della diversificazione esistente, in ambito aeroportuale, tra spazi destinati allo svolgimento di attività connesse alla navigazione aerea e attività non

aeronautiche. È emerso che sulle aree e i locali destinati ad attività commerciali, fra l'altro economicamente molto appetibili, la Società concessionaria non ritiene di dover ricorrere a procedure ad evidenza pubblica.

Indipendentemente da quello che si stabilirà a conclusione dell'istruttoria, sarebbe utile un intervento normativo chiarificatore, che possa anche tener conto delle legittime aspettative dell'erario.

\*\*\*\*

La parte dedicata alle vigilanze non può che concludersi con un cenno a un progetto pilota messo in campo con riferimento a Roma Capitale, progetto che abbiamo battezzato di vigilanza "integrata". Nei confronti del Comune sono stati, infatti, svolti accertamenti a 360 gradi, finalizzati a valutarne il comportamento nei tre ambiti di controllo dell'Autorità: prevenzione della corruzione, trasparenza e attività contrattuale.

Su tutti e tre sono emerse, come era prevedibile, criticità sia pure di diverso spessore.

L'esame del *Piano* sulle aree maggiormente a rischio (reclutamento del personale e contratti pubblici) non ha permesso di avere un quadro completo di come il Comune si sia concretamente rapportato al rischio di corruzione.

Sono state rilevate carenze in materia di trasparenza, in relazione all'omessa pubblicazione dei dati sui processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche nonché sui bandi di gara e sui contratti.

Le verifiche sulla gestione di ben 1.850 procedure non ad evidenza pubblica, hanno mostrato numerosi e gravi profili di illegittimità: in particolare, un ricorso generalizzato a procedure sottratte al confronto concorrenziale; la carenza/omissione della verifica dei requisiti di partecipazione alle procedure negoziate degli operatori economici; un improprio ricorso all'affidamento diretto di servizi a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5 della l. 381/1991; le carenze/omissioni nella verifica dell'esecuzione del contratto.

Attesa la gravità e la complessità dei problemi, è stato avviato un positivo confronto con la struttura commissariale che ha preso il posto del consiglio comunale, con la quale abbiamo avviato un tavolo di lavoro congiunto, per individuare e adottare sin

da subito possibili soluzioni; un importante lascito all'Amministrazione eletta democraticamente, subentrante al Commissario.

\*\*\*\*

Prima di avviarmi alle conclusioni, ritengo necessario dedicare qualche considerazione all'istituto del "commissariamento", di cui all'art. 32 del *decreto 90*, che, con il 2015, è entrato a pieno regime.

I rischi e le preoccupazioni da qualcuno paventati circa un utilizzo indebito dell'istituto si sono rivelati oggettivamente infondati alla luce delle esperienze applicative che hanno, fra l'altro, consentito di consolidare ulteriormente il circuito collaborativo, avviato sin dall'inizio, con il Ministero dell'interno e con le Prefetture.

Nel 2015 sono stati disposti 47 provvedimenti: 4 gestioni straordinarie in conseguenza di comportamenti illeciti di matrice corruttiva; 7 misure di sostegno e monitoraggio per episodi di illegalità ritenuti meno radicati in seno all'impresa incriminata; 36 gestioni straordinarie a seguito di interdittive antimafia.

Nella maggior parte dei casi, alla straordinaria e temporanea gestione, i Prefetti hanno affiancato l'ulteriore misura del sostegno e monitoraggio, nel tentativo di supportare adeguatamente l'impresa esposta a condizionamenti mafiosi e provare a ricondurre i suoi processi aziendali sui binari della legalità e della trasparenza.

Il "commissariamento" connesso alle interdittive ha registrato esperienze applicative non sempre positive quando ha riguardato imprese di grandi dimensioni, titolari di plurimi appalti. Particolarmente efficace è risultato il processo di rinnovamento portato a termine dalla gestione commissariale della CPL Concordia, mentre maggiori problemi si sono verificati per il gruppo imprenditoriale Tecnis S.p.A., in cui il commissariamento si è inserito in una situazione economica della Società molto difficile.

Alla fine del 2015, l'Autorità si è dovuta cimentare anche sul nuovo fronte aperto dal legislatore, che ha esteso l'istituto al settore sanitario; la novità è stata sperimentata già dopo pochi giorni dalla sua entrata in vigore, con la proposta al Prefetto di Roma del commissariamento dell'Ospedale israelitico, a seguito dei gravi fatti illeciti emersi in sede penale a carico dei suoi amministratori.

La specificità del sistema sanitario rispetto al settore degli appalti pubblici ha imposto di calibrare diversamente la misura e ha richiesto l’emanazione, in collaborazione con i Ministeri dell’interno e della salute, di linee guida *ad hoc*, che sono in via di approvazione.

### ***Conclusioni***

La disamina effettuata - forse un po’ scarna sul piano dei numeri, ma chi ha interesse potrà consultare la *Relazione* integrale pubblicata sul sito dell’Autorità - merita qualche breve considerazione conclusiva.

Ho esordito poco fa ricordando come nel 2015 abbiamo aperto il cantiere che deve portare a configurare la “nuova” Autorità anticorruzione.

Siccome nel nostro Paese - e lo verificiamo direttamente ogni giorno - abbiamo esperienza di cantieri che si aprono e non si chiudono mai, voglio tranquillizzare tutti i presenti che siamo in fase avanzata per “chiudere i lavori”.

Certo, l’Autorità è stata destinataria di nuovi compiti e funzioni che si sono aggiunti nel corso del 2015 e del 2016 e che hanno richiesto e richiedono ancora di essere “messi a regime”; in particolare, quelli, già citati, del *decreto 50* e della nuova normativa in materia di trasparenza. Si tratta, però, di compiti e poteri che rafforzano il ruolo dell’Autorità e che sono coerenti con la nostra *mission* istituzionale di prevenzione della corruzione. Non è in contraddizione l’aver affidato la gestione degli arbitrati bancari alla Camera arbitrale istituita presso l’Autorità: si tratta, infatti, di un incarico straordinario e temporaneo, giustificato dall’opportunità di utilizzare una camera arbitrale pubblica, indipendente e già esistente che, fra l’altro, lavorerà con gli organismi delle autorità di vigilanza del settore.

Abbiamo chiari quali devono essere i pilastri e le assi portanti dell’Autorità, che va, ormai, pacificamente ricompresa tra le autorità indipendenti; realtà, queste ultime, che hanno bisogno di una disciplina organica e omogenea, che ci si augura potrà concretizzarsi già attraverso l’attuazione della legge delega 124/2015.

Siamo consapevoli di quali sono i nostri ambiti di intervento e cosa non vogliamo né dobbiamo essere.

Non siamo un'Autorità che vuole fare il gendarme nei confronti della pubblica amministrazione e delle stazioni appaltanti, né intendiamo arrogarci compiti non nostri; non ci compete, infatti, di scoprire la corruzione, essendo tale incumbente riservato alle Procure della Repubblica. Con esse, è scontata ed in corso una leale cooperazione tra istituzioni che restano, però, distinte ed autonome; non appena emerge anche solo il *fumus* di una notizia di reato, gli atti vengono trasmessi alle Procure, con cui collaboriamo alle indagini, se richiesto, mettendo in campo il nostro *know-how* tecnico-giuridico, soprattutto in materia di appalti.

Non siamo, però, un'Autorità che vuole soltanto effettuare controlli *ex post*, eventualmente portati a termine quando ormai sono poco utili.

Stiamo, invece, sperimentando un ruolo che ci consente, mantenendo in pieno l'indipendenza, di lavorare fianco a fianco con le amministrazioni, per evitare che errori o irregolarità si possano tradurre in fatti di *maladministration* o di vera e propria corruzione.

Lo stiamo facendo, come abbiamo visto, con le varie attività di vigilanza sempre più di tipo collaborativo e con quella funzione paraconsulativa che rappresenta una parte significativa del nostro impegno quotidiano. Queste attività non interferiscono affatto con la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni sia perché sono loro a chiedere il nostro intervento sia perché in molti casi le indicazioni da noi fornite non sono nemmeno vincolanti.

Si tratta di un *modus operandi* che abbiamo messo in campo sia nel settore dell'anticorruzione che in quello dei contratti pubblici e persino quando la legge ci riconosce il potere di irrogare sanzioni, le utilizziamo come *extrema ratio* perché quel che a noi interessa è che le amministrazioni rispettino le regole.

Questa delicata attività di accompagnamento viene svolta, ovviamente, con particolare rigore; se qualcuno ha pensato di chiederci pareri e collaborazione per avere una qualche forma di “copertura” ha avuto la risposta che meritava!

Siamo, però, convinti che la strada intrapresa sia quella giusta e che questo possa essere il modo migliore per introdurre nel sistema quei famosi “anticorpi” in grado di rendere più difficili le pratiche corruttive. Tale opzione è molto più costosa in termini di sforzo e impegno: a volte dire semplicemente “no” è molto più facile che provare a individuare la soluzione migliore per risolvere un problema.

Del resto, a ben pensare, il potere di regolazione di cui l'Autorità è stata officiata con il nuovo *Codice* persegue lo stesso identico obiettivo: indicare, in astratto, le soluzioni perché i contratti pubblici siano gestiti in modo da garantire efficienza e concorrenzialità al sistema, nel doveroso rispetto delle regole di trasparenza e imparzialità.

La regolazione flessibile che l'Autorità metterà in campo dovrà servire, quindi, a semplificare la vita agli operatori, a ridurre le disfunzioni e quindi la corruzione, tante volte causate proprio dall'iper-regolazione normativa.

La costruzione di efficaci processi e strumenti di prevenzione della corruzione richiede un periodo medio-lungo per vedere i suoi frutti. Molti semi sono stati gettati e tanti altri ne getteremo ma bisogna attendere, con pazienza, gli effetti.

Sappiamo, in conclusione, che il compito che ci aspetta è molto difficile, ma posso dire che ce la metteremo tutta. So di poter concludere con questo impegno anche a nome dei colleghi e amici che compongono il Consiglio dell'Autorità - Michele Corradino, Francesco Merloni, Ida Angela Nicotra e Nicoletta Parisi - e del Segretario Generale, Angela Lorella Di Gioia, a cui va il mio personale e sincero ringraziamento per l'enorme lavoro che svolgono quotidianamente.

Un sentito ringraziamento va ai dirigenti, ai funzionari e ai dipendenti dell'Autorità che, in questo periodo di grandi e complessi cambiamenti che hanno investito la nostra struttura, non hanno mai fatto mancare il loro fondamentale apporto, evidenziando qualità umane e professionalità che intendo esplicitamente rimarcare.