



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

**Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014**  
**Camera dei Deputati, Sala della Regina – 2 luglio 2015**

**Intervento del Presidente dell'A.N.AC. Raffaele Cantone**

Roma, 2 luglio 2015

**Signora Presidente della Camera dei deputati,**

**Signor Presidente del Senato,**

**Autorità, Signore, Signori,**

La relazione al Parlamento di quest'anno ha, per l'Autorità che ho l'onore di presiedere, un significato molto particolare; è una sorta di “battesimo ufficiale” se si considera l'anno trascorso quello in cui si è effettivamente strutturata nel nostro Paese un'Autorità con il compito di occuparsi della prevenzione della corruzione.

La legge 6 novembre 2012 n. 190, infatti, a cui pure va ascritto il merito di averla introdotta nell'Ordinamento, l'aveva individuata nella già esistente Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni (CIVIT) ed aveva attribuito i poteri in materia “in condominio” con il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio, creando qualche difficoltà di funzionamento.

Il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, emanato dopo alcune vicende giudiziarie di grande impatto internazionale e mediatico (in particolare, quelle relative ai lavori per Expo 2015 ed alla costruzione del cd Mose), e convertito in l. 11 agosto 2014 n 114, ha modificato il quadro ordinamentale; ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e, soprattutto, ha ridefinito l'assetto della ex CIVIT che, grazie ad un precedente intervento legislativo, era già stata ridenominata Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

A quest'ultima, infatti, sono state attribuite le pregresse funzioni della ex CIVIT e dell'AVCP nonché quelle, in materia di anticorruzione e trasparenza, in origine assegnate al Dipartimento ed affidati, altresì, nuovi e significativi poteri, anche di natura sanzionatoria,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione* *Presidente*

trasferendo, invece, opportunamente, al Dipartimento medesimo le attività relative alla misurazione e alla valutazione delle *performance* dei dirigenti pubblici.

La nuova Autorità nasce, quindi, con l'obiettivo, manifesto ed ambizioso, di costituire un presidio a tutela della legalità e della trasparenza ed ha una *mission* istituzionale più ampia di quella pensata dal legislatore del 2012; svolgere un'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa, attraverso il controllo sull'applicazione della normativa anticorruzione, sul conferimento degli incarichi pubblici, sulla trasparenza e sull'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Il d.l. 90/2014 ha disposto il trasferimento immediato sia delle competenze e delle funzioni della soppressa AVCP sia delle risorse umane, strumentali e finanziarie alla nuova Autorità, ma non ha inteso calare dall'alto la sua organizzazione, attribuendo, invece, al Presidente il non semplice compito di ridefinirne gli assetti, prevedendo l'obbligo di presentare un piano di riordino entro il 30 dicembre 2014, da approvarsi da parte del Presidente del Consiglio previo parere delle competenti commissioni parlamentari, ed imponendo un risparmio delle spese di funzionamento del 20%.

\*\*\*

La *governance* dell'Autorità – nominata fra l'altro in due momenti diversi, il Presidente a fine aprile e gli altri componenti del Consiglio a metà luglio – ha considerato suo primario impegno lavorare alla riorganizzazione di un'entità che nasceva dalla “fusione a freddo” di due organismi, fra loro molto diversi.

Non ha ritenuto, in particolare, di attendere l'approvazione del piano di riordino ma ha anticipato, in una logica di sperimentazione concreta, le scelte da inserire nel futuro documento, attraverso un piano di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse economiche e di personale.

Ha disposto, ad esempio, l'eliminazione degli uffici di diretta collaborazione, la risoluzione dei contratti a tempo determinato e di quelli con i dirigenti esterni, la riduzione dei compensi spettanti al Presidente e ai componenti della Camera arbitrale, la trasformazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) da collegiale a monocratico, l'eliminazione di alcuni organismi collegiali di supporto, quali il Comitato per gli investimenti e quello per il precontenzioso.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Nello stesso tempo, ha anticipato il trasferimento di tutto il personale in un'unica sede, quella attuale di via Mighetti, in luogo delle tre precedenti ed ha messo da subito in cantiere, anche attraverso la consultazione dei dipendenti e dei sindacati, un nuovo modello organizzativo più funzionale alle nuove esigenze e più snello, con una significativa riduzione degli uffici di quasi il 50% e dei dirigenti ad essi preposti, con la creazione di due macro aree (vigilanza e regolazione), la previsione di un ufficio con compiti ispettivi e di altri di diretta dipendenza dal Presidente o dal Segretario generale.

Contestualmente sono stati fatti segno di profonda revisione gli strumenti normativi interni, introducendo nuovi regolamenti sanzionatori, del cd precontenzioso e dell'attività di vigilanza.

Il 30 dicembre 2014 è stato presentato il Piano di Riordino alla Presidenza del Consiglio, con un risparmio pari ad oltre il 25% e quindi maggiore di quello imposto dal d.l. 90 del 2014; esso è stato, in piccola parte, nei primi mesi del 2015 emendato a seguito di una proficua interlocuzione con gli uffici della Presidenza del Consiglio ed è imminente la sua approvazione.

Il significativo impegno profuso per la riorganizzazione e le non poche novità introdotte nella struttura dell'Autorità non hanno, però, impedito al Consiglio e agli uffici dell'Autorità medesima di intervenire in tutti i settori di competenza, in modo visibile ed anche, se mi è consentito un piccolo peccato di immodestia, incisivo; di quanto si è fatto, si è data compiuta notizia nella relazione integrale trasmessa al Parlamento e pubblicata sul sito dell'Autorità; in questa si riserverà solo qualche cenno.

### ***La prevenzione della corruzione e la trasparenza***

Il primo aspetto di cui si tratterà è quello relativo alle funzioni ed ai poteri delineati dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti di essa attuativi, n. 33 e 39 del 2013 che individuano le tre direttrici di intervento in materia di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, articolandole nella responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni, nell'implementazione della trasparenza dell'attività amministrativa, nella garanzia dell'imparzialità dei funzionari pubblici.

In questi ambiti nuovi, e quindi tutti da sperimentare, l'Autorità ha scelto di non muoversi in una logica autoreferenziale, lavorando, invece, per creare rapporti di collaborazione istituzionale, tanto a livello internazionale quanto a livello nazionale.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Sul primo fronte, grazie anche al supporto ed alla collaborazione del Ministero degli Affari Esteri, si segnala sia la strutturazione di rapporti stabili con organismi che si occupano di prevenzione e contrasto della corruzione (si v. l'accreditamento all'interno della *Directory* dell'*United Nations Office on Drugs and Crime*, l'assunzione di un ruolo stabile nella delegazione italiana presso il GRECO, le interazioni avute con l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, con l'OCSE, soprattutto, con la quale è stato stipulato un protocollo di intesa, relativo ad Expo 2015) sia la creazione di rapporti bilaterali con omologhi organismi stranieri (sono state stipulate convenzioni e protocolli con Serbia, Montenegro, Tunisia e Messico).

Sul piano nazionale spiccano i rapporti che l'Autorità ha intrapreso con il Ministero dell'Interno, con cui sono state firmate linee guida per operare congiuntamente con le prefetture sugli adempimenti richiesti agli enti locali in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, nonché i rapporti instaurati con l'Autorità Antitrust, con cui si è avviata un'importante collaborazione sul tema del *rating* di legalità, con il Garante della privacy, con il quale si sta lavorando per adottare linee guida comuni sulle tematiche della trasparenza, e con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, per la stipula di bandi di gara nel settore dei trasporti medesimi.

Anche con riferimento all'attività di vigilanza, sono stati stipulati protocolli per una comune azione sia con la Guardia di Finanza, sia con l'Arma dei Carabinieri, sia con l'Ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato, ed è in corso di definizione un analogo protocollo con la Polizia di Stato.

Una collaborazione istituzionale particolarmente importante è in corso con la Corte dei Conti, con la quale sono stati istituiti tavoli di lavoro comuni per provare, tra le altre cose, ad individuare gli indici di anomalia sintomatici di fatti corruttivi, ed un altro percorso di proficua collaborazione è stato attivato con la Presidenza del Consiglio e con il Ministero delle Finanze sulla tematica dei soggetti aggregatori e dei costi standard, come anche con la società SOGEI e con l'ISTAT per lavorare su tematiche comuni.

Anche sul piano della formazione e della diffusione della cultura della legalità, l'Autorità ha stipulato accordi con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, la Scuola Superiore della Magistratura e con il Ministero dell'Istruzione ed ha in corso di perfezionamento protocolli con



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

associazioni rappresentative della società civile (“Libera”, ad esempio) da anni impegnate nella lotta per la difesa dei valori della legalità e della giustizia.

\*\*\*

Scendendo, invece, nello specifico, l’obiettivo della responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni poggia, soprattutto, sulla redazione di un Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC).

Il PTPC, di cui tutte le amministrazioni devono dotarsi in conformità al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), è modellato su quello adottato dalle imprese private ai sensi del d.lgs n. 231 del 2001, sia pure con non poche varianti, tra cui la nomina obbligatoria di un responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), a cui è affidato proprio il compito di predisporre il PTPC da sottoporre all’organo di indirizzo politico-amministrativo.

Il PNA è un vero e proprio atto di indirizzo alle amministrazioni che nel sistema originario della l. 190/2012 doveva essere adottato dal Dipartimento della funzione pubblica ed approvato dalla CIVIT/ANAC; dopo la riforma del d.l. 90/2014 sarà adottato direttamente dall’ANAC; quello attualmente vigente risale al settembre del 2013 e su di esso sono stati modellati i primi PTPC, che per legge dovevano essere approvati entro il 31 gennaio del 2014.

L’Autorità ha scelto di non aggiornare il PNA per il 2015 e di rinviare questo adempimento, utilizzando l’anno trascorso e parte di quello attuale per una lettura dei piani adottati, in collaborazione con il Formez e l’Università di Roma “Tor Vergata”, in modo da comprendere l’effettivo stato di applicazione della normativa e le sue criticità.

Le prime analisi, condotte su oltre 1.300 amministrazioni, evidenziano un risultato in chiaro scuro; un livello pressoché generalizzato di adozione e pubblicazione dei PTPC (il 90% delle PA ha, infatti, adottato il PTPC e tra queste, più del 50% ha aggiornato il documento nell’ultima annualità) avvertito, però, come un adempimento burocratico; la qualità dei documenti, infatti, in termini di metodo, sostenibilità ed efficacia è, in molti casi, insufficiente. Il risultato può spiegarsi in gran parte con la novità della disciplina anticorruzione, con la varietà delle amministrazioni e del livello di competenze presenti nelle medesime ma anche con la scarsa preparazione che non sempre ha fatto comprendere l’importanza dell’adempimento.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Varie sono le criticità che stanno emergendo; la sostanziale assenza di un'analisi del contesto esterno in cui opera l'amministrazione (in oltre l'80% dei casi); la scarsa mappatura dei processi interni (puntuale solo nel 10% dei casi); l'inadeguata propensione ad applicare metodi di ponderazione del rischio (nel 35% dei casi non è stato previsto alcun metodo) o l'applicazione di metodi inefficaci (nel 45% dei casi); la scarsa integrazione con altri strumenti, quali il ciclo di gestione della *performance* (riscontrata solo nel 15% dei casi) o il PTPI (nell'80% dei casi viene solo richiamato); la bassa propensione a prevedere misure specifiche rispetto a quelle obbligatorie previste dal PNA, e nei casi in cui ciò avviene (il 40%), una menzione generica.

L'esame in corso si è poi concentrato non solo sulle misure obbligatorie – e cioè la formazione, il Codice di comportamento e la rotazione del personale, presenti in più del 90% dei PTPC analizzati, anche se la rotazione e la formazione sono poi pianificate solo nel 40% dei casi – anche sulla predisposizione dei sistemi di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti nell'ambito del rapporto di lavoro (c.d. "*whistleblower*").

Un primo campione di 155 relazioni dei RPC confermano un giudizio non particolarmente positivo; l'applicazione di misure di rotazione è ancora molto differenziata e assai limitata anche in amministrazioni medio-grandi (la misura è applicata dal 32% delle regioni e delle province autonome, dal 40% delle università e dal 45% delle aziende sanitarie locali campionate); sul *whistleblower*, il dato è pure non incoraggiante: solo il 61% delle PA ha provveduto ad attivare procedure per la raccolta delle segnalazioni, mentre oltre il 30% non ha neppure previsto la misura nel PTPC, e - rispetto al campione attenzionato - risultano solo 90 segnalazioni, per una media di 0,6 segnalazioni per ciascuna di esse.

Il sistema del *whistleblower* stenta, quindi, a decollare sia perché la tutela normativa non viene ritenuta efficace, sia per la scarsa propensione alla segnalazione (spesso concepita come "delazione").

Un segnale incoraggiante è emerso, però, dalle non poche segnalazioni (oltre 20 nei primi due mesi di attività) che sono pervenute all'Autorità da quando è diventata destinataria di queste, con il d.l. n. 90, e per stimolarne un utilizzo più frequente da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, l'Autorità ha emanato, dopo un'ampia consultazione pubblica, linee guida *ad hoc* (determina 6/2015) per fornire alle amministrazioni medesime indicazioni su come predisporre



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

meccanismi di tutela adeguata dei potenziali segnalanti, sensibilizzandole a dotarsi di adeguati sistemi di tutela.

Anche sulla rotazione, l'Autorità si è espressa, partendo da un caso specifico (delibera 13/2015 relativa al Corpo di Polizia di Roma Capitale) ed ha fornito alcuni principi e indicazioni applicative (fra cui quella di considerare legittima anche la rotazione “territoriale”), programmando linee guida più puntuali e precise nel prossimo anno.

L'Autorità ritiene che lo strumento dei piani sia una scelta da perseguire, e sia necessaria, in questa prospettiva, un'adeguata sensibilizzazione delle amministrazioni, accompagnata anche da una semplificazione della struttura dei piani stessi.

Proprio per questo fine, è stata programmata un'iniziativa con i RPC di tutta Italia per il prossimo 14 luglio c.a., intesa come una prima occasione di confronto stabile con gli operatori del territorio.

\*\*\*

Il secondo ambito è l'implementazione nelle attività pubbliche della trasparenza che, anche secondo gli studi internazionali più accreditati, può ritenersi l'argine principale alla corruzione; gli affari illeciti preferiscono il buio e non amano la luce della trasparenza che, però, per essere realmente utile, deve essere di qualità e non solo di quantità e cioè consentire al cittadino di accedere alle informazioni utili con semplicità e chiarezza e, quindi, stimolare partecipazione civica e democratica.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 che si occupa di trasparenza, prevedendo, tra le altre cose, l'adozione da parte di tutte le amministrazioni di un Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI), va nella giusta direzione sia pure con qualche limite; impone alle amministrazioni di creare uno spazio nel proprio sito istituzionale, denominato “amministrazione trasparente”, nel quale devono essere contenute e facilmente reperite le informazioni ritenute più importanti relative agli organi, ai dirigenti e alle attività svolte.

L'Autorità, a cui è attribuito potere di vigilanza e controllo, ha rilevato, nel complesso, un livello di pubblicazione dei dati molto elevato e quasi prossimo alla totalità delle amministrazioni, con riferimento alla grande maggioranza degli obblighi previsti dalla legge; la



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

valutazione positiva si scontra, però, con la scarsa attenzione alla qualità e alla completezza dei dati da parte di alcune pubbliche amministrazioni.

Anche in questo caso, bisogna sensibilizzare le amministrazioni a non vivere l'adempimento come un obbligo formale-burocratico, ma come un dovere "civico" e di *accountability*. I controlli svolti dall'Autorità in materia hanno dimostrato, inoltre, efficacia; la vigilanza attivata su segnalazione, ad esempio, intervenendo in più occasioni nell'arco di un tempo breve, ha ottenuto risultati soddisfacenti in termini di percentuale di adeguamento delle amministrazioni, pari all' 80% di adeguamento totale ed al 90% di adeguamento parziale; la scelta, quindi, di accompagnare e stimolare le amministrazioni all'adempimento si sta rilevando vincente.

Anche positiva è la risposta di "consapevolezza" dei cittadini; la gran parte delle segnalazioni all'Autorità (circa il 68%) viene inviata a "titolo personale", non solo da dipendenti pubblici ma anche da professionisti, e riguarda in modo particolare i comuni e gli enti pubblici locali (oltre la metà dei casi), cioè i soggetti istituzionali più vicini ai bisogni dei cittadini; è un segnale che dimostra come i cittadini si stanno impadronendo ed apprezzando la novità.

\*\*\*

Il terzo aspetto della strategia di prevenzione della corruzione riguarda la garanzia, in attuazione dei principi costituzionali (artt. 97, 98 e 54, soprattutto), dell'imparzialità soggettiva degli eletti o funzionari pubblici perseguita soprattutto con due tipologie di misure; quelle *cd pre-employment* – che mirano, cioè, a prevenire l'accesso o la permanenza nella carica di coloro che per varie ragioni la legge non ritiene adatti allo svolgimento imparziale della funzione – e quelle *post-employment* che tendono ad evitare situazioni che, verificandosi durante la carica o dopo lo svolgimento di essa, comunque ne minano l'imparzialità.

Le misure in questione sono contenute soprattutto in due decreti legislativi, entrambi attuativi della l. n. 190/2012, relativi uno (il d.lgs. 235/2012) alle incandidabilità per le cariche elettive e l'altro (il d.lgs. n. 39/2013) alle inconferibilità ed incompatibilità soprattutto nelle funzioni amministrative; solo in quest'ultimo caso, però, è previsto un potere di vigilanza dell'ANAC, mentre per il primo i poteri di controllo spettano o al Prefetto o all'Autorità Antitrust.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

L'importanza di questa normativa, come strumento preventivo della corruzione, sembra essere stata colta non solo dalle PA ma anche da cittadini comuni, associazioni ed esponenti della politica soprattutto locale che inviano numerose segnalazioni o richieste di parere all'Autorità, la quale in più occasioni è intervenuta con precisi orientamenti esplicativi.

Per citarne solo alcuni, lo ha fatto con riferimento all'incompatibilità fra presidenza di ordini professionali e cariche di parlamentari (delibera n. 8 del 2015) o stabilendo l'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 39 a tutte le strutture del servizio sanitario che erogano prestazioni assistenziali che hanno anche forma diversa dalle ASL (delibera n. 149 del 2014 con riferimento in particolare gli IRCCCS).

\*\*\*

Nonostante siano passati meno di tre anni dall'entrata in vigore della legge 190, e ancor meno per i decreti delegati 33 e 39, si riscontrano ricorrenti problematiche e dubbi applicativi.

Molte questioni si è provato ad affrontarle in via interpretativa adottando delibere di carattere generale; ci si riferisce, in particolare, a quella (del n. 143 del 2014) che ha individuato quali sono gli organi di indirizzo politico sottoposti a speciali obblighi di trasparenza; a quella (del n. 146 del 2014) che ha ritenuto applicabile la normativa anticorruzione e trasparenza anche agli ordini professionali, a quella (del n. 10 del 2015) che ha individuato l'autorità competente ad esercitare il potere sanzionatorio in materia di trasparenza o a quella, recentissima (determina n. 8 del 2015), contenente le linee guida sull'applicabilità delle misure anticorruzione e trasparenza alle società pubbliche, emanato anche a seguito di un lavoro congiunto con il MEF.

Ci sono, però, criticità nella normativa che richiedono necessariamente interventi legislativi per consentire alle disposizioni una loro reale efficacia ed utilità.

In materia di trasparenza, sarebbe, ad esempio, opportuna una semplificazione degli obblighi, una migliore regolamentazione dell'accesso civico, una previsione di accesso generalizzato anche per attività per le quali non vi è obbligo di pubblicazione, un bilanciamento con le esigenze di tutela della riservatezza e soprattutto una rivisitazione del potere sanzionatorio; l'assenza, ad esempio, di conseguenze punitive nel caso di inosservanza degli ordini emessi dall'Autorità rende



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

meno efficace il controllo, e non consente di raggiungere l'obiettivo perseguito dell'adempimento degli obblighi da parte delle amministrazioni.

In materia di inconfiribilità ed incompatibilità, sono ancora più numerosi i correttivi da adottare; gli ambiti della normativa sono, in più punti, incerti e contraddittori; il potere di vigilanza dell'Autorità finisce per limitarsi alla possibilità di esprimere un mero parere non vincolante e l'apparato sanzionatorio è di difficilissima applicazione concreta.

Questi problemi sono stati più volte segnalati dall'ANAC che si è giovata di una commissione, istituita sin dalla fine del 2014, con l'apporto di studiosi ed esperti esterni (ed in collaborazione con il Garante della privacy relativamente alle questioni della trasparenza); di recente, ad esempio, è stata inviata una segnalazione a Parlamento e Governo con 25 punti di criticità proprio del d.lgs. n. 39.

Nel ddl sulla riforma della PA, in corso di approvazione alla Camera, si è previsto il conferimento di una nuova delega al Governo per emendare il d.lgs. n. 33, con criteri e principi direttivi che consentiranno di superare gran parte delle segnalate criticità, mentre si è deciso di rinviare l'esame delle modifiche del d.lgs. n. 39 ad un prossimo ddl, che l'Autorità auspica possa essere adottato al più presto.

### ***Vigilanza, indirizzo e prevenzione della corruzione nei contratti pubblici***

L'altro ambito di competenze dell'Autorità è quello che riguarda le funzioni di vigilanza, consultive, di indirizzo e regolazione nel settore dei contratti pubblici, già in passato di competenza della soppressa AVCP. La configurazione istituzionale dell'Autorità da parte del d.l. n. 90 impone di ritenere che quei poteri debbano essere considerati non solo come funzionali a garantire l'efficienza e la competitività nell'ottica dello sviluppo del Paese, ma finalizzati a prevenire la corruzione e, quindi, a indirizzare le PA verso la corretta applicazione delle norme in materia di affidamento ed esecuzione delle commesse.

\*\*\*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione* *Presidente*

Iniziando dall'attività di vigilanza, l'Autorità ha riscritto il regolamento interno in materia con l'obiettivo, in primo luogo, di snellire, sburocratizzare e rendere più trasparenti le procedure della vigilanza cd tradizionale, ritenendo indispensabile ci si occupasse dei contratti di maggiore impatto anche economico e lo si facesse con decisioni rapide e tempestive.

In questa stessa prospettiva, il provvedimento che ha ridefinito la struttura organizzativa ha previsto la concentrazione di tutta l'attività di vigilanza sui lavori pubblici in un unico ufficio, individuandone altri due per quanto concerne la vigilanza sui contratti di servizi e forniture e delle varianti; ulteriori due uffici, infine, sono stati dedicati al controllo del sistema di qualificazione SOA.

I risultati, sia pure del primo periodo, sembrano andare nella giusta direzione; si sono portate a termine 51 procedure nel settore dei lavori, fra cui le vigilanze riguardanti la metro C di Roma, l'alta velocità di Firenze, l'autostrada A4 con l'individuazione di varie criticità nell'aggiudicazione e/o nell'esecuzione, che hanno dato luogo a specifiche contestazioni alle stazioni appaltanti e alla trasmissione di atti alle procure della Corte dei Conti e a quelle ordinarie.

Il settore dei servizi e forniture, a lungo sottovalutato a scapito dei lavori, è stato rilanciato con l'individuazione di un ufficio *ad hoc* che si occupi di vigilanze. Numerose sono le attività concluse come quella sull'individuazione del socio privato per l'aeroporto di Comiso o quella sulla privatizzazione dei servizi di cabotaggio della regione Sardegna; di particolare rilievo è anche l'attività svolta nei confronti di una centrale di committenza (l'ASMEI), cui avevano aderito oltre 400 comuni e che a seguito di una lunga ed elaborata istruttoria, è stata ritenuta non conforme alla normativa con una delibera (32/2015) confermato dal TAR, in sede cautelare.

Un'assoluta novità è l'ufficio che si occupa di vigilanza sulle varianti, la cui trasmissione all'ANAC è divenuta obbligatoria ai sensi dell'art. 37 del d.l. n. 90, che ha consentito un primo importante esame a campione di oltre 90 casi che è servito per individuare le principali cause di questa anomalia e l'avvio di vigilanze mirate su alcune opere di grosso impatto economico, come la variante sul cd mini Mose in corso di costruzione sul lago di Como.

La vigilanza sulle SOA, infine, su cui si erano addensati in passato non pochi problemi, ha avuto un significativo impulso anche grazie all'adozione di un Manuale sulla qualificazione, che ha



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

provato a fornire agli operatori criteri chiari cui attenersi ed ha consentito l'avvio di una vasta attività di controlli sui conflitti di interesse dei soci proprietari degli organismi di attestazione.

La novità più significativa, pure contenuta nel nuovo regolamento di vigilanza, è senza dubbio quella forma di controllo innovativa denominata "vigilanza collaborativa", attivata su richiesta delle medesime stazioni appaltanti; è uno strumento che segna un cambiamento culturale; l'ANAC, infatti, interviene non per censurare *ex post* comportamenti illeciti, a cui spesso, peraltro, è difficile porre rimedio, ma per prevenire *ex ante* le criticità, in una logica di accompagnamento dell'amministrazione verso scelte corrette e trasparenti e per scoraggiare la partecipazione alle gare di operatori economici scorretti.

E' una novità che sembra aver raccolto un'esigenza delle stazioni appaltanti; lo dimostrano i numerosi protocolli già stipulati - quelli con la Regione Lazio, Invitalia (anche per gli appalti del grande progetto Pompei), l'Aeroporto di Firenze, la Struttura di missione per il dissesto idrogeologico, l'Area Sviluppo Industriale di Caserta, l'INPS, la Regione Puglia, la SoGESID - e i tanti ancora in corso di stipula.

Sempre nella attività di vigilanza, si segnala il grande impulso che si è dato all'attività ispettiva; è stato creato un ufficio *ad hoc* di cui fanno parte 10 dirigenti con un *back ground* di significative competenze anche tecniche, che ha messo in campo un programma di ispezioni ordinarie con la collaborazione della Guardia di Finanza e con l'Ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato, e ispezioni mirate anche su quelle stazioni appaltanti che, fatte segno di attività investigative, avevano quindi manifestato criticità oggettive. In questo senso sono state avviate ispezioni su Roma Capitale per acquisire elementi conoscitivi sull'attività contrattuale svolta nel periodo 2011-2014 (una prima relazione è stata trasmessa anche alla commissione di accesso istituita dal Prefetto) e con analoghe finalità sull'ospedale di Caserta, azienda quest'ultima sciolta per infiltrazioni mafiose.

Nella logica di indirizzare le amministrazioni verso scelte corrette, si segnalano, infine, alcune indagini ad ampio spettro che sono state attivate sulle principali città italiane; una relativa all'utilizzo delle procedure negoziate e l'altra sui frazionamenti artificiosi degli appalti; entrambe hanno evidenziato criticità, soprattutto la prima, che in un'ottica di collaborazione sono state rese note alle amministrazioni per avviare nel prossimo esercizio misure correttive.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

\*\*\*

Anche l'attività consultiva dell'Autorità nella materia dei contratti pubblici è stata oggetto di interventi sia sul piano normativo che su quello organizzativo; è stato, infatti, adottato il nuovo regolamento del precontenzioso e, con un'altra delibera, si sono indicati i presupposti in presenza dei quali si possono richiedere all'Autorità pareri, concentrando questa delicata attività in un unico ufficio direttamente alle dipendenze della Presidenza.

Il cd precontenzioso è stato riorganizzato come una vera e propria forma di risoluzione alternativa delle controversie ed ha visto un significativo successo fra gli utenti che vi hanno individuato un sistema gratuito e rapido per ottenere una pronuncia che, per quanto non vincolante, nella maggior parte dei casi è stata accettata dalle stazioni appaltanti.

I pareri diversi da quelli del precontenzioso vanno rilasciati, invece, solo quando le questioni proposte da imprese e stazioni appaltanti hanno interesse generale che prescinde il caso specifico.

In questa prospettiva, l'attività consultiva è strumento di prevenzione della corruzione perché indica, in via preventiva, la soluzione corretta da adottare non solo nel caso concreto ma in tutti quelli analoghi che si verificheranno.

Sarebbe impossibile indicare le tantissime questioni affrontate in questo periodo, ma emblematico in questo senso è il parere di precontenzioso (15/2015) reso sull'appalto per l'affidamento delle attività di gestione del Centro accoglienza per richiedenti asilo di Mineo, rispetto al quale l'Autorità, ben prima che i fatti fossero oggetto di ordinanza cautelare da parte dell'AG di Roma, ha valutato come illegittima la scelta della stazione appaltante di non procedere ad aggiudicare, per lotti distinti, le attività eterogenee messe in affidamento.

\*\*\*

Infine, i riflessi del nuovo profilo istituzionale si sono riverberati anche sull'attività regolatoria dell'Autorità, che si sviluppa soprattutto con linee guida e bandi tipo; quella del periodo trascorso ha un *file ruoge* comune e cioè il tentativo di far sviluppare una sana concorrenza, con una



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

maggiore apertura del mercato alle piccole e medie imprese (PMI), consapevoli che la concorrenza – come di recente affermato anche dal Presidente dell’Antitrust - è essa stessa uno strumento di contrasto alla corruzione.

L’opportunità della suddivisione in lotti, la previsione nei bandi di gara di requisiti di accesso proporzionati e non penalizzanti per gli operatori di minore dimensione è uno dei punti qualificanti del bando tipo (1/2014) per la gestione degli immobili relativo ai servizi di pulizia e della determina (7/2015) sull’affidamento dei servizi di manutenzione; anche in un settore particolarmente delicato, come quello della progettazione delle opere, la determinazione adottata (4/2015) ha dato importanti indicazioni alle stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di fatturato e all’organico minimo, nell’ottica di aprire il mercato ai giovani professionisti; ed indicazioni a procedere con la suddivisione in lotti sono state date anche per altri servizi, come quello postale.

Numerose altre tipologie di contratto saranno oggetto di regolazione nel prossimo periodo, in primis quelle relative all’affidamento dei servizi a enti del terzo settore e a cooperative sociali, che nell’ultimo periodo hanno evidenziato gravi anomalie.

***I controlli speciali e le misure straordinarie per la gestione dei contratti pubblici***

Alle ordinarie funzioni di vigilanza e indirizzo nell’affidamento e nell’esecuzione dei contratti pubblici, il decreto 90 ha affiancato una serie di strumenti innovativi di carattere speciale, quali, in particolare, i controlli sulle procedure dell’Expo 2015 e le misure straordinarie per la gestione e il monitoraggio dei contratti pubblici.

\*\*\*

Quanto alle procedure dell’Expo, il d.l. 90 ha introdotto speciali poteri di controllo sugli appalti della Società EXPO 2015 da esercitarsi da parte del Presidente dell’ANAC, con il supporto di un’unità operativa composta anche da personale della Guardia di Finanza.

L’unità costituita, già il giorno dopo l’entrata in vigore del decreto con l’inserimento a tempo pieno di tre ispettori coordinati da un ufficiale superiore della Guardia di Finanza, e con il supporto di funzionari dell’ANAC, ha avviato da subito controlli, secondo linee guida condivise



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

con la stessa Soc. EXPO, utilizzando una piattaforma informatica che ha consentito di svolgerli in tempi brevissimi (7 giorni).

Le numerose procedure verificate (circa 200) hanno portato a rilievi di legittimità e di merito che nella quasi totalità sono stati accolti dalla Soc. EXPO.

I controlli, avvenuti in sinergia con quelli antimafia della Prefettura di Milano, non hanno rappresentato affatto un ostacolo alle attività della società ed anzi, come più volte affermato dall'amministratore delegato di quest'ultima (dott. Giuseppe Sala), hanno consentito di riprendere speditamente i lavori, di fatto interrotti dopo gli arresti della scorsa primavera, e concluderli entro la data stabilita per l'avvio dell'Esposizione Universale (1 maggio).

Il sistema di vigilanza sperimentato ha ricevuto un importantissimo *imprimatur* dall'OCSE - con il quale era stata stipulato un protocollo proprio con riferimento ai controlli in questione - che in due successivi report lo ha considerato come una metodologia efficace per impedire la corruzione, utilizzabile per altri appalti connessi a grandi eventi non solo italiani.

\*\*\*

Il medesimo decreto ha introdotto un nuovo istituto denominato “misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese”, divenuto, però, noto nella pratica come il “commissariamento degli appalti”, nato per essere applicato sia nel caso di appalti o concessioni ottenuti tramite attività illecita corruttiva (comma 1) o ottenuti da imprese raggiunte da interdittive antimafia (comma 10).

L'obiettivo chiaro del legislatore era quello di consentire alle opere pubbliche appaltate di essere ultimate senza, però, che i vincitori degli appalti medesimi ne potessero trarre gli utili del lavoro, da accantonarsi per le eventuali confische o sequestri.

La misura, che ha il pregio di estendersi non all'intera impresa ma al solo appalto “incriminato”, che viene emessa dal del Prefetto su richiesta del Presidente dell'ANAC è stata accolta con grande scetticismo e critiche anche dure, paventandosi rischi di limitazione della libertà di impresa nonché di possibili interferenze con le attività della magistratura.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

L'applicazione concreta, ad oggi, ha dimostrato che gran parte delle preoccupazioni erano ingiustificate; grazie anche alle linee guida interpretative adottate di concerto con il Ministro dell'Interno la misura è stata emessa solo in presenza di fatti oggettivi e particolarmente gravi ed ha consentito di portare a termine lavori pubblici complessi, in alcuni casi evitando anche conseguenze negative sul piano dell'occupazione. Nessun contrasto si è poi verificato con gli uffici giudiziari, con cui, invece, si è collaborato proficuamente ottenendo sempre gli atti necessari per procedere ai commissariamenti.

Sono ad oggi 11 le misure richieste per i casi di appalti conseguiti attraverso attività illecite, di cui 8 commissariamenti veri e propri e tre misure minori cd di monitoraggio e si riferiscono tutte ad appalti di notevole impatto economico (sono stati commissariati due appalti di Expo ed un altro è stato sottoposto a monitoraggio; è stata commissariata la concessione del Mose di Venezia e sono stati commissariati appalti collegati alle indagini di Mafia Capitale, di cui quello recentissimo del Cara di Mineo).

Numerosi sono anche i commissariamenti disposti nei confronti di appalti ottenuti da imprese raggiunte da interdittive antimafia, due riguardano le opere Expo; in questa situazione l'utilità della misura è apparsa evidente, soprattutto di recente, quando alcune interdittive hanno colpito imprese vincitrici di numerosi appalti ed il commissariamento ha sterilizzato i rischi di perdite di molti posti di lavoro.

### ***Conclusioni***

Nell'avviarmi alle conclusioni, non posso non dedicare qualche parola al protagonista vero di tutta la relazione, sia pure, fino a questo momento, solo evocato; la corruzione.

E' noto che la corruzione dal punto di vista penale si struttura come un tipico reato-contratto caratterizzato da prestazioni sinallagmatiche; un pubblico agente dà o promette un atto o, persino, la sua funzione in cambio della dazione o della promessa di un utilità.

Nel linguaggio comune, la corruzione è un concetto più ampio, direi di genere, che si riferisce ad un sistema illecito capace di deviare il regolare svolgimento di una pubblica attività.

Le indagini dell'ultimo periodo della magistratura, che va ringraziata per il grande impegno quotidianamente profuso, hanno evidenziato come la corruzione sia divenuto un fenomeno



## *Autorità Nazionale Anticorruzione* *Presidente*

sistemico, che alberga soprattutto negli appalti pubblici ma di cui non sono scevri altri settori ed ambiti dell'amministrazione, non solo quelli per certi versi "scontati" delle concessioni ed autorizzazioni, ma anche altri "inattesi", quali quelli delle attività cd sociali affidate al terzo settore.

La corruzione è, inoltre, cambiata nella sua struttura; essa è sempre più raramente caratterizzata dal rapporto bilaterale fra chi dà e chi riceve ma fa capo e promana da organizzazioni, in qualche caso di tipo mafioso, nel cui ambito si ritrovano, con interessi comuni, pubblici funzionari, imprenditori e faccendieri; un "sistema gelatinoso" in cui si fa persino fatica a dire chi è il corrotto e chi il corruttore.

La corruzione è purtroppo un fenomeno diffuso e questo non tanto e non solo perché lo attestano classifiche internazionali, soprattutto sulla percezione della stessa da parte dei cittadini (classifiche che non sempre andrebbero prese come oro colato), o perché avrebbe un impatto sull'economia esplicitato da cifre tanto mirabolanti quanto di incerta provenienza (i famosi sessanta miliardi di cui nessuno rivendica la paternità), quanto perché è proprio l'esperienza quotidiana ed empirica che purtroppo lo dimostra.

Infine, la corruzione è stata un fenomeno per troppo tempo sottovalutato; persino in relazioni di organismi pubblici di pochi anni fa si contestava la sua esistenza e la si attribuiva, come spesso accade, a media capziosi e tendenziosi.

Oggi, la sottovalutazione è almeno in parte superata e si è consapevoli che i danni che essa arreca non si fermano al singolo appalto o al singolo atto o comportamento ma hanno effetti sociali ampi, minano la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni, alterano il gioco democratico, distorcono la concorrenza, allontanano gli investimenti e finiscono persino per essere causa della fuga dei cervelli.

E di questa maggiore consapevolezza bisogna ringraziare il Presidente della Repubblica che, fin dal discorso di insediamento, non ha mai mancato di rimarcare la pervasività e la dannosità di questo vero e proprio tumore sociale e Papa Francesco, che è arrivato ad affermare che "la corruzione è più grave del peccato e che mentre quest'ultimo può essere perdonato, quella non è nemmeno perdonabile".

Queste considerazioni sulla gravità e complessità del fenomeno consentono di affermare con chiarezza che la corruzione non può essere affrontata in modo unilaterale ma richiede



## *Autorità Nazionale Anticorruzione* *Presidente*

interventi plurimi e contestuali; una repressione che funzioni, una prevenzione capace di inserire nel sistema gli anticorpi e un cambiamento culturale che comporti una maggiore consapevolezza dei cittadini.

A noi, come detto, spetta di occuparci di prevenzione ma, va detto con estrema chiarezza – e non è un modo di “mettere le mani avanti” o provare a deresponsabilizzarci – che a noi spetta occuparci solo di un pezzo di essa, perché ci sono molti altri interventi che finiscono per svolgere una funzione preventiva e che dipendono da soggetti diversi; una burocrazia meno invasiva e più efficiente, una politica onesta, autorevole e credibile, un’impresa, che così come ha fatto nella lotta alle mafie, scelga di stare dalla parte giusta.

Il nostro compito resta ovviamente molto impegnativo e gli ambiti che ci sono stati affidati fondamentali per limitare la corruzione, ma si tratta di strumenti che hanno bisogno inevitabilmente di tempo e di collaborazione istituzionale, perché nessuno deve pensare che siamo portatori di ricette miracolistiche o salvifiche.

L’Autorità ha provato in questo anno trascorso a mettere in campo molte azioni; la sua presenza non solo non è passata inosservata, ma ha goduto di un’ampia esposizione mediatica..

Ci aspettano nel prossimo periodo sfide da far tremare i polsi; la legge delega per riscrivere il codice degli appalti, approvata al Senato senza nessun voto contrario, recepisce le ultime direttive comunitarie foriere di una nuova politica degli appalti, e scommette moltissimo sull’Autorità a cui attribuisce poteri di regolazione e di controllo molto significativi, tanto da essere indicata come il futuro arbitro del sistema. Considero il voto del Senato una grande soddisfazione ed in qualche modo anche un riconoscimento quantomeno sul piano della credibilità per quanto provato a fare; posso promettere, a nome non solo personale, che se quell’investitura definitiva ci sarà, raccoglieremo la sfida fino in fondo, assumendoci l’enorme responsabilità che essa comporta.

E lo dico a nome degli altri, non solo colleghi ma soprattutto amici, che costituiscono il Consiglio dell’Autorità, Michele Corradino, Francesco Merloni, Ida Nicotra e Nicoletta Parisi, nonché il Segretario Generale Angela Lorella Di Gioia, che ringrazio per l’enorme lavoro svolto in questi mesi, con un’armonia ed un accordo davvero unici.

Ed un ringraziamento sentito voglio inviarlo anche ai dirigenti, funzionari e dipendenti tutti dell’Autorità che, pur avendo vissuto un momento complicato di cambiamento, non hanno mai



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

fatto mancare il loro apporto, contribuendo con grande professionalità alle tantissime attività svolte.

*Raffaele Cantone*