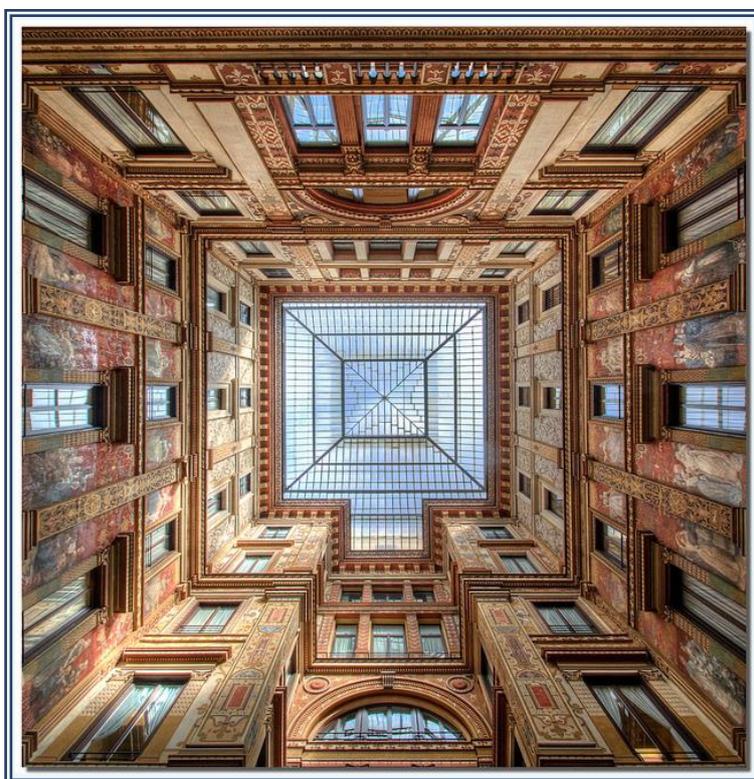




# *Autorità Nazionale Anticorruzione*



**Intervento del Presidente**

*Raffaele Cantone*

**Relazione annuale**

Roma, Camera dei deputati  
6 luglio 2017

*La Relazione 2016 in formato integrale è disponibile sul sito istituzionale dell'ANAC all'indirizzo [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)*

*Il presente Intervento è stato inviato alla Well S.r.l. per la stampa il 22 giugno 2017*



# *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Intervento del Presidente**

*Raffaele Cantone*

**Relazione annuale**

Roma, Camera dei deputati  
6 luglio 2017

**Signor Presidente della Repubblica**

**Signora Presidente della Camera dei deputati**

**Autorità, Signore, Signori**

La relazione di quest'anno è particolarmente importante perché si pone giusto a metà del mandato di questo Consiglio, che resterà in carica infatti fino al 2020, e si inserisce in un contesto oggettivamente nuovo.

Terminata la fase “costituente” che ha caratterizzato il primo triennio di vita e che ha visto una continua implementazione normativa di poteri e funzioni, l'ANAC è oggi un'istituzione che, dismessi gli abiti della novità, è riconoscibile non solo alle amministrazioni pubbliche e agli operatori economici, ma anche a gran parte dei cittadini.

Questa “notorietà” è certamente figlia della centralità che continua ad avere nel dibattito pubblico la tematica della corruzione, anche e soprattutto perché l'onda lunga degli scandali e delle indagini giudiziarie non sembra arrestarsi.

D'altro canto la creazione, per la prima volta nella storia del Paese, di un organismo amministrativo anticorruzione, con poteri reali ed effettivi, ha ingenerato aspettative forse eccessive nell'opinione pubblica e negli operatori e anche qualche equivoco sui reali ambiti di intervento. Equivoco che rischia di tradursi in delusione, ma anche in critiche aspre che, a prescindere dalla loro condivisibilità, sono un segnale da non sottovalutare.

Non può, ovviamente, essere questa la sede per ribattere alle obiezioni né tantomeno per indulgere ad autocelebrazioni; riservando alle conclusioni qualche considerazione più generale sul ruolo e sulle funzioni effettive dell'Autorità, si concentrerà, invece, l'attenzione su come si sta operando in concreto.

Comincio dall'organizzazione interna per ricordare come dal gennaio di quest'anno si sono ulteriormente razionalizzate le strutture dell'Autorità, rafforzando le aree vitali della vigilanza e della regolazione, anche attraverso l'istituzione di nuovi uffici<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Sono stati, in particolare, istituiti gli uffici di vigilanza sulle centrali di committenza, sull'imparzialità dei pubblici funzionari e per la redazione delle linee guida e dei bandi-tipo.

e contestualmente aggiornando i regolamenti di vigilanza, per uniformare il più possibile le modalità di intervento in tutti gli ambiti di competenza.

Nel 2016, fra l'altro, è stato finalmente attenuato dal Parlamento il vincolo di spesa previsto dal decreto legge 90 del 2014; ciò permetterà di reclutare nuove professionalità, a mezzo di un concorso pubblico, per affrontare meglio le nuove sfide.

### *La prevenzione della corruzione e il nuovo paradigma della trasparenza*

Guardando più da vicino le attività svolte, non si può non partire dal sistema di prevenzione della corruzione e quindi dal *Piano Nazionale Anticorruzione*, di cui il decreto legislativo 97 del 2016 ha chiarito la natura giuridica quale atto di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, così da favorire l'adozione di misure organizzative in grado di ridurre i fenomeni di *maladministration*.

Nel 2015 era stato aggiornato il primo *Piano* adottato dalla *ex* CIVIT nel 2013.

Lo scorso anno, grazie anche ai tavoli di lavoro aperti alle altre istituzioni (*modus operandi* ormai consolidato), l'Autorità ha emanato il primo *Piano* da quando le è stata affidata la competenza esclusiva in tale settore, dedicando dei focus di approfondimento alle aree particolarmente esposte al rischio corruttivo (come gli acquisti, la tutela del territorio, la valorizzazione dei beni culturali) e fornendo indicazioni a chi ha più difficoltà a costruire un presidio anticorruzione, in particolare i piccoli comuni e le scuole.

È stata posta grande attenzione al settore della sanità, che per i rapporti curati da organizzazioni indipendenti<sup>2</sup>, i tanti fatti di cronaca e le ingenti risorse investite continua a destare particolare preoccupazione. Grazie alla proficua collaborazione con il Ministero della salute e Agenas, si sono individuate le aree più vulnerabili ad abusi e corruzione (gli appalti, i concorsi, l'accreditamento, la gestione dei proventi delle sperimentazioni cliniche, delle liste d'attesa e delle camere mortuarie) e si è chiesto di adottare per esse specifiche misure preventive, la cui attuazione sarà oggetto di un piano ispettivo *ad hoc*.

Un'attività volta non a criminalizzare ma a preservare un settore che ha grandi eccellenze e che consente a tutti l'accesso alle cure!

---

<sup>2</sup> Il recente rapporto di *Transparency International* Italia, intitolato "Curiamo la corruzione", in *partnership* con Censis, Ispe Sanità, Risc, evidenzia come negli ultimi 5 anni si sarebbero verificati episodi corruttivi in più di 1 ASL su 3.

Il documento in fase di elaborazione per il 2017 concentra l'attenzione su altri ambiti strategici, come le Autorità di sistema portuale, le Università e la gestione dei rifiuti, attraverso il confronto mediante tavoli tematici con i soggetti interessati in questi settori, perché le misure anticorruzione sono efficaci solo se condivise e non calate dall'alto.

Parallelamente, è stato analizzato un campione di Piani predisposti dalle amministrazioni e, con soddisfazione, sono stati riscontrati progressi rispetto al precedente monitoraggio, segno che poco alla volta si stanno metabolizzando le difficoltà connesse a una normativa ancora giovane.

In questa ottica, lo scorso 24 maggio, per il terzo anno consecutivo, grazie all'ospitalità della Banca d'Italia, abbiamo organizzato la Giornata dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, cui hanno partecipato in 391; una opportunità di confronto diretto, per capire i problemi che i Responsabili vivono nel quotidiano e per inviare un messaggio di sostegno, vicinanza e incoraggiamento a chi svolge un ruolo così delicato, che richiede equilibrio e indipendenza di giudizio.

\*\*\*\*

Luci e ombre nell'applicazione dei vari strumenti di prevenzione della corruzione sono confermate dalle attività di vigilanza. Lo scorso anno sono state avviate 845 istruttorie, soprattutto nei confronti di comuni, strutture sanitarie e società pubbliche, mentre pochissime (12) sono state le sanzioni irrogate, a conferma del loro utilizzo solo come *extrema ratio* ma anche dell'elevato livello di adeguamento alle richieste dell'Autorità.

Fra i tanti casi trattati ne va menzionato soprattutto uno, quello di una ASL nella Regione Campania, in cui la vigilanza si è svolta con una logica di accompagnamento verso il ripristino della legalità. Si è partiti da una verifica ispettiva effettuata a seguito di notizie relative a gravi illeciti commessi per favorire, fra l'altro, l'accreditamento di strutture sanitarie private carenti dei requisiti e pagamenti multipli di fatture, da cui era emersa l'inadeguatezza delle misure preventive adottate. Il commissario straordinario della ASL ha accolto positivamente i rilievi e, con la collaborazione dei nostri uffici, ha adottato misure concrete e virtuose: in particolare, ha effettuato la rotazione dei direttori dei distretti, ha sostituito quasi tutti i componenti delle commissioni competenti al rilascio delle autorizzazioni e ha pubblicato sul proprio sito tutti gli atti di interesse pubblico.

Un cenno non può mancare alla vigilanza effettuata sulla RAI relativa all'assunzione di dirigenti esterni, in contrasto con lo Statuto e soprattutto con le procedure indicate dal Piano di prevenzione della corruzione dell'Azienda.

Posto che non compete ad ANAC la valutazione di legittimità delle procedure di assunzione, l'attività si è concentrata sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate, segnalando da un lato irregolarità in alcune delle procedure contestate (anche per mancato utilizzo del *job posting*) e la sussistenza di un'ipotesi di conflitto di interessi tra una persona prescelta e la società di *head hunting*, e dall'altro fornendo indicazioni per l'aggiornamento del Piano così da ridurre gli spazi di discrezionalità nella selezione del personale, attraverso l'individuazione preventiva dei criteri di valutazione dei candidati<sup>3</sup>.

La vicenda rappresenta per l'Autorità un importante precedente: dimostra l'utilità del Piano anticorruzione come strumento per scoraggiare o comunque far emergere eventuali anomalie negli enti vigilati.

Altro aspetto molto importante della vigilanza anticorruzione è quello che concerne i conflitti di interesse, la cui rimozione è fondamentale per evitare possibili utilizzi indebiti di posizione e conseguenti fatti di *maladministration*.

Una declinazione della normativa in materia di conflitto di interesse è rappresentata dalla disciplina delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi contenuta nel decreto legislativo 39 del 2013.

In questo ambito, sono ben 149 i procedimenti avviati nel 2016; un lavoro ponderoso che, però, ha prodotto risultati deludenti, a causa del testo normativo poco efficace e non sempre chiaro.

Di esso abbiamo chiesto modifiche mediante due segnalazioni a Governo e Parlamento; con una del 2015, si era formulata una proposta di revisione organica del dettato normativo, con un'altra del 2016 si è chiesto almeno di eliminare il riferimento alle deleghe gestionali dirette per il presidente del consiglio di amministrazione ed estendere la disciplina agli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti) e al direttore generale. Negli ultimi due anni oltre il 38% dei casi scrutinati ha riguardato, infatti, proprio la verifica della sussistenza di deleghe gestionali e ben il 77% è stato archiviato

---

<sup>3</sup> Si veda la delibera dell'Autorità n. 961 del 2016.

perché si è diffusa la pratica elusiva della modifica degli statuti con l'espunzione delle deleghe gestionali al presidente.

E' indifferibile, quindi, una rivisitazione complessiva della materia.

Dei conflitti di interesse ci si è però occupati anche al di fuori delle indicazioni del decreto 39, in primo luogo nell'ambito dell'esame dei casi di c.d. "*pantouflage*", ovvero il passaggio di funzionari dal settore pubblico al comparto privato.

Nell'anno trascorso due sole questioni meritano di essere citate: quello di un importante ex dirigente del Ministero degli affari esteri assunto da un'impresa e quello di un dirigente di un'Autorità indipendente nominato assessore di un comune avente quote in una società vigilata da quella stessa Autorità. In entrambi i casi è stata esclusa la violazione del *pantouflage*, a dimostrazione di come la disciplina stia entrando nella cultura dell'amministrazione.

Altri casi di conflitti di interesse, sottoposti all'esame dell'Autorità, sono stati valutati alla luce dell'obbligo generale di astensione contenuto nell'articolo 6-*bis* della legge 241 del 1990, introdotto proprio dalla legge 190 del 2012, e delle disposizioni dei codici di comportamento, divenuti obbligatori sempre grazie alla legge 190.

Di rilievo, sotto questo punto di vista, sono due casi in particolare. Quello del direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane di Roma Capitale in merito al procedimento di nomina del fratello a dirigente della Direzione Turismo (provvedimento poi rimosso in aututela a seguito dell'intervento dell'Autorità) e quello del presidente di una compagnia portuale nominato componente del comitato di gestione dell'autorità portuale in cui la compagnia stessa operava, con una evidente sovrapposizione dei ruoli di controllore e controllato non sanabile con la mera astensione.

Qualche parola va dedicata anche all'istituto del c.d. "*whistleblowing*", su cui continuano a esservi ombre ma anche qualche luce.

Sul piano numerico si registra una crescita delle segnalazioni: sono state 235 nel 2015, 252 nel 2016 e nei primi 5 mesi di quest'anno sono già oltre 260.

Sul piano della qualità, invece, permangono criticità che confermano la scarsa comprensione dell'istituto, al quale non è facile nemmeno dare un nome italiano, tanto che assieme al Ministero dell'istruzione abbiamo lanciato un concorso nazionale per

trovarne uno, confidando nella fantasia degli studenti. La maggior parte delle segnalazioni riguarda infatti non comportamenti altrui illeciti ma problemi di carattere personale, relativi a concorsi o progressioni di carriera.

Non sono mancate, però, segnalazioni utili. Grazie a un *whistleblower* sono state scoperte diverse anomalie in relazione agli affidamenti e alla soluzione *software* prescelta per il sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio<sup>4</sup>.

L'istituto del *whistleblowing*, indispensabile in una prospettiva di coinvolgimento della parte migliore dell'amministrazione nella politica di prevenzione della corruzione, necessita di una normativa più coraggiosa, che garantisca davvero la riservatezza a chi segnala illeciti e soprattutto lo tuteli contro atti discriminatori.

\*\*\*\*

Veniamo ora al tema della trasparenza, oggetto nel 2016 di un intervento normativo epocale (il decreto legislativo 97 del 2016) per trasformare l'amministrazione in una "casa di vetro".

In estrema sintesi, la riforma ha opportunamente semplificato gli obblighi di pubblicazione ma soprattutto ha ampliato il novero degli enti e dei soggetti tenuti ad applicare la normativa (ricomprendendo ad esempio le società in controllo pubblico e parificando i dirigenti statali ai titolari delle cariche di indirizzo politico) e introdotto l'accesso civico generalizzato, una nuova frontiera che consente la (quasi) piena libertà di accedere a dati, documenti e informazioni da parte di chiunque e senza necessità di motivazione.

L'Autorità sta approfondendo il massimo impegno per rendere operativa questa riforma, da un lato collaborando attivamente con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (che ha opportunamente emanato una importante circolare esplicativa) e dall'altro adottando, previa consultazione, tre atti di regolazione, mentre un quarto, sulle società pubbliche, è in fase di definizione dopo il parere reso dal Consiglio di Stato.

Con la delibera 1310 del 2016 sono state date indicazioni sull'ambito soggettivo dei nuovi obblighi di pubblicità, sull'integrazione del Piano della trasparenza in quello

---

<sup>4</sup> Si veda la delibera dell'Autorità n. 962 del 2016.

anticorruzione e sulla conseguente concentrazione dei compiti in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Con la delibera 1309, d'intesa con il Garante della protezione dei dati personali, sono state adottate le linee guida (previste dal decreto 97) per la definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato. Si è trattato di un lavoro molto complesso, frutto di un confronto con la stessa Autorità per la privacy, la Conferenza unificata e i tanti soggetti che hanno partecipato alla consultazione pubblica. Lungi dall'essere definitivo, esso costituisce una prima individuazione delle esclusioni e dei limiti all'accesso generalizzato, con la possibilità di un aggiornamento entro un anno anche a seguito del monitoraggio sugli effettivi accessi, che dovranno essere appositamente registrati.

Con la più recente delibera 241 del 2017, infine, si sono fornite indicazioni sui soggetti titolari delle cariche e degli uffici destinatari degli obblighi di trasparenza, concentrandosi anche sulla novità della normativa che impone ai titolari di un qualsivoglia incarico dirigenziale la pubblicazione dei compensi, dei dati reddituali e patrimoniali e delle spese per viaggi di servizio e missioni.

Quest'ultimo aspetto della normativa – su cui, in sede di lavori preparatori, avevamo avanzato perplessità per la sua eccessiva estensione che rendeva, fra l'altro, difficile il controllo – ha creato molto malcontento nella burocrazia; sono stati presentati vari ricorsi giurisdizionali e il TAR Lazio, con ordinanza cautelare, fra l'altro non impugnata dagli aventi diritto, ha accolto una richiesta di sospensione degli obblighi di pubblicazione, sia pure con riferimento a una singola amministrazione, rilevando anche possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa.

Il probabile accoglimento di analoghi ricorsi ha spinto l'Autorità a sospendere l'efficacia delle linee guida limitatamente agli obblighi di pubblicazione dei dirigenti, in modo da evitare situazioni di incertezza e disparità di trattamento. La “rivolta” di una parte della dirigenza contro una norma, seppur forse eccessiva, che intendeva promuovere forme diffuse di *accountability* dimostra purtroppo come la trasparenza, al di là delle proclamazioni di principio, fatiche a essere realmente accettata.

Non meno intensa di quella regolatoria è stata l'attività di controllo, che ha visto nel 2016 l'apertura di 193 procedimenti di vigilanza, a cui si aggiungono 59 procedimenti sanzionatori sulla mancata pubblicazione dei dati concernenti i titolari di incarichi politici.

In linea con gli anni precedenti, si conferma l'efficacia dell'azione dell'Autorità, che vede in oltre il 60% dei casi esaminati un successivo adeguamento totale dell'amministrazione. Il residuo 40%, che non si adegua del tutto o solo in parte, testimonia tuttavia che il percorso verso la costruzione di quella casa "di vetro" è tutt'altro che agevole, soprattutto nelle realtà di ridotte dimensioni.

Problemi però si sono riscontrati anche in comuni più grandi, come Roma Capitale e Milano.

In particolare, sono emerse carenze nel primo caso sui dati patrimoniali dei consiglieri dell'Assemblea capitolina cessati dall'incarico a seguito del commissariamento del Comune; nel secondo, nelle indicazioni delle situazioni patrimoniali di un esponente dell'Amministrazione e di alcuni consiglieri municipali.

### *L'attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici*

Quanto alla materia dei contratti pubblici, non si può che prendere le mosse dal nuovo Codice, entrato in vigore nell'aprile del 2016, che, come è noto, ha fatto una scelta coraggiosa, superando il sistema previgente, complicato e farraginoso, per far spazio a una normativa primaria più snella, completata da una secondaria affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e all'ANAC, con atti di regolazione c.d. "flessibili", aggiornabili velocemente all'occorrenza.

L'Autorità, in stretta sinergia con gli uffici del MIT aveva dato assoluta priorità all'attuazione del Codice, adottando, a seguito di consultazione pubblica (in più casi conclusa con l'invio di oltre 100 contributi!), 7 linee guida su temi cruciali (fra cui il "sotto soglia", il responsabile unico del procedimento, la progettazione, l'offerta economicamente più vantaggiosa), richiedendo, anche quando non obbligatorio, il parere del Consiglio di Stato e l'avviso delle commissioni parlamentari, e formulando al MIT la proposta relativa al direttore dei lavori e al direttore dell'esecuzione.

L'Autorità aveva anche avviato l'iter per la definizione delle linee guida sulla qualificazione nel settore dei lavori pubblici e aveva, invece, desistito dall'adottare le linee

guida su una delle novità più importanti del nuovo Codice, il *rating* d'impresa, ritenendo indispensabili, anche sulla base delle osservazioni ricevute in sede di consultazione, modifiche legislative che lo rendessero davvero utile ed efficace.

Ad aprile di quest'anno è intervenuto un "correttivo" particolarmente robusto (adottato con il decreto legislativo 56), forse a distanza troppo ravvicinata dall'entrata in vigore del Codice, che contiene novità positive ma anche qualche aspetto discutibile (ad esempio il parziale "ritorno" dell'appalto integrato o l'aumento consistente del contributo pubblico nella finanza di progetto).

Per quanto di interesse dell'ANAC, sarà purtroppo necessario rivedere le linee guida già adottate e bisognerà trasformare il documento sulla qualificazione in una proposta al MIT<sup>5</sup>; si potrà tuttavia riaprire la consultazione sul *rating* di impresa, in quanto le nuove norme, accogliendo le nostre proposte, lo hanno opportunamente trasformato in un criterio premiale delle offerte, da prevedersi su base volontaria.

Un riferimento a parte merita la vicenda relativa alle raccomandazioni vincolanti, istituto introdotto dal Codice del 2016. Noi stessi avevamo espresso dubbi, tanto che prima di utilizzarlo lo si era circoscritto con limiti e garanzie previsti nel Regolamento di vigilanza, approvato tenendo conto del parere del Consiglio di Stato.

Lo strumento, abrogato dal correttivo con modalità che avevano destato qualche perplessità, è stato sostituito, attraverso la recente "manovrina", con altro che appare persino più efficace, consentendo oltre a un generale potere di impugnazione dei provvedimenti di gara anche l'adozione di una nuova forma di raccomandazione, supportata però dalla garanzia del passaggio al giudice amministrativo nei casi di mancata rimozione delle illegittimità riscontrate.

L'attuazione del nuovo Codice sta avvenendo anche attraverso le altre funzioni dell'Autorità, come quelle consultive, ispettive e di vigilanza.

Alcuni dati sono sufficienti per avere un'idea del lavoro svolto.

Nel 2016, 656 sono stati i pareri e le risposte in forma breve complessivamente resi (di cui 26 pareri di precontenzioso vincolante), 56 le delibere di vigilanza, oltre a

---

<sup>5</sup> Il correttivo, per un presumibile difetto di coordinamento, ha lasciato in capo all'Autorità il potere di emanare le linee guida sul contraente generale e siccome tale asimmetria risulta poco comprensibile si è ritenuto di richiedere un parere al Consiglio di Stato per comprendere chi dovrà regolarne la qualificazione.

numerossissimi procedimenti in forma semplificata per la definizione di casi di agevole soluzione, 76 accertamenti ispettivi (in parte condotti in collaborazione con la Guardia di Finanza e la Ragioneria Generale dello Stato) e 29 protocolli di vigilanza collaborativa.

A tale ultimo proposito, oltre ai protocolli sull'emergenza e la ricostruzione post sisma, di cui si dirà più avanti, sono in corso vigilanze collaborative su importantissimi interventi, come la bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio e diversi lavori nell'area del Comune di Reggio Calabria, per i quali è stato stipulato un innovativo accordo tra Comune, ANAC, Prefettura e Procura. È la riprova di un istituto che funziona perché ritenuto utile dalle amministrazioni.

Il fronte della vigilanza ha confermato il persistere di gravi problemi nella fase dell'affidamento ma anche in quella esecutiva e nella gestione del contenzioso relativo alle opere pubbliche.

L'ispezione all'ANAS, ad esempio, ha mostrato una situazione estremamente problematica, creatasi in passato, in particolare sulle transazioni e sugli accordi bonari.

L'istruttoria ha messo in luce un contenzioso estremamente rilevante, con un consistente ricorso alla lite ed enormi pretese risarcitorie, superiori anche a 3 volte l'importo contrattuale, con accordi finali, però, non superiori in media al 18% del *petitum*, a dimostrazione dell'incongruenza delle richieste e della strumentalità delle controversie.

Per far fronte a tale situazione, la nuova *governance* dell'ANAS ha opportunamente avviato un piano straordinario che potrebbe garantire la soluzione di buona parte dei contenziosi, sulla cui attuazione si procederà ad apposito monitoraggio.

Nel settore dei lavori pubblici l'Autorità si è occupata di numerose importanti infrastrutture. In tale ambito sono state circa 1.800 le segnalazioni ricevute.

Nel rinviare per maggiori dettagli alla relazione inviata al Governo e al Parlamento e pubblicata sul sito dell'Autorità, segnalo qui, per la loro rilevanza, la vigilanza sulle opere a difesa del lago di Como, sull'ammodernamento della statale 275 lungo l'itinerario Maglie-S. Maria di Leuca e sulle sponsorizzazioni dei lavori di restauro dei monumenti nella città di Napoli.

Sulle c.d. "*Paratie*" di Como, dopo un lungo e complesso *iter* e un'ispezione in loco, sono emerse varie irregolarità (tra cui errori di progetto, deficit nella conduzione amministrativa e nell'esecuzione dei lavori, mancati adeguamenti antisismici delle opere,

inopportunità della nomina di un direttore dei lavori in conflitto di interessi) evidenziate in una delibera<sup>6</sup> che è stata ampiamente utilizzata dalla locale Procura della Repubblica per le sue indagini e che ha portato alla risoluzione del contratto originario e all'avvio di una nuova gara che consentirà finalmente di terminare un'opera attesa dai cittadini.

La vicenda della statale 275 è, invece, paradigmatica di come non vanno gestite le commesse pubbliche; l'appalto, avviato molti anni orsono, è stato caratterizzato da varie e gravi forme di anomalie (tra cui irregolarità nei risalenti affidamenti delle attività di progettazione, nell'approvazione del progetto definitivo e nell'esecuzione dei lavori e nelle mancate verifiche sul possesso dei requisiti del concorrente aggiudicatario) e da un contenzioso particolarmente lungo che ha di recente imposto all'ANAS, anche a seguito della delibera dell'Autorità, l'annullamento in autotutela della procedura. Bisognerà quindi ripartire daccapo dopo anni inutilmente trascorsi, ingenti spese e lavori mai partiti, con le comprensibili proteste degli abitanti della zona e dei dipendenti delle ditte interessate.

Per quanto riguarda l'innovativa procedura della sponsorizzazione dei lavori di restauro e valorizzazione di alcuni monumenti di Napoli, l'Autorità a seguito di esposti di comitati civici ha svolto una lunga istruttoria e, pur avendo apprezzato lo strumento prescelto come interessante leva per valorizzare il patrimonio culturale quando i fondi pubblici scarseggiano, non ha potuto fare a meno di rimarcare le numerose anomalie nell'attuazione concreta del contratto, fornendo alla stazione appaltante indicazioni che potranno anche servire per l'impostazione di procedure simili in futuro.

\*\*\*\*

Molti problemi si sono riscontrati anche nel settore dei servizi e delle forniture; gli esposti su presunte irregolarità sono stati, infatti, quasi 2.600.

Numerose sono state le attività sulla gestione dei centri di accoglienza per stranieri e richiedenti asilo. Dopo essersi occupati nel 2015 del CARA di Mineo, lo scorso anno è stata delegata alla Guardia di Finanza un'ispezione sul CARA di Castelnuovo di Porto che ha messo in luce inadempimenti del gestore su vari aspetti del servizio (dalle pulizie ai pasti), carenza nei controlli degli ospiti in entrata e uscita e l'inattendibilità delle presenze dei residenti, cui è legato il corrispettivo contrattuale.

---

<sup>6</sup> Si tratta della delibera n. 1 dell'8 gennaio 2016.

Le esperienze maturate nella vigilanza sono poi divenute occasione per individuare “buone pratiche”, sfociate in indicazioni operative per il Ministero dell’interno, che ha opportunamente deciso di elaborare uno schema di capitolato di gara per la fornitura di beni e servizi in favore dei centri (poi adottato con decreto ministeriale dello scorso 7 marzo).

Diverse criticità sono anche emerse dalle attività di vigilanza su affidamenti non recenti disposti dal Comune di Roma Capitale (ad esempio la concessione dei servizi di balneazione del litorale di Ostia, la gestione del canile della Muratella, i contratti di locazione passiva di alcuni immobili, il servizio di scolarizzazione dei minori Rom), in parte superate anche attraverso un tavolo di confronto, avviato nel 2016 con la struttura commissariale e ora ripreso con la nuova Amministrazione agli inizi del 2017.

Nell’ambito dei servizi è stata posta particolare attenzione alle gare della Consip, in quanto principale stazione appaltante del Paese, ben prima che emergessero le note vicende giudiziarie; è stata, infatti, effettuata un’ispezione, il cui rapporto conclusivo del luglio 2016 ha evidenziato problematiche nei settori del *facility management*, dell’ICT e dell’energia.

Sul *facility*, in particolare, si è concentrata una delle contestazioni mosse alla stazione appaltante relativamente al numero e alla perimetrazione dei lotti che, così come strutturati, rischiano di limitare la platea dei possibili partecipanti alle gare, escludendo soprattutto le piccole e medie imprese; la *governance* di Consip, in sede di audizione da parte del Consiglio, ha rappresentato di voler accogliere i rilievi mossi e tenerne conto nei prossimi bandi, che saranno sottoposti quindi a specifico monitoraggio.

Sempre con riferimento ai servizi, l’Autorità si è occupata, in più occasioni, del settore delle pulizie, un mercato economicamente molto rilevante (nel 2016 valeva oltre 3,4 miliardi di euro) caratterizzato da un’elevata concentrazione degli appalti in mano a pochi operatori, frutto anche di illeciti cartelli svelati nel dicembre 2015 da un’importante decisione dell’Autorità Antitrust.

In particolare, con riferimento agli affidamenti dei servizi di pulizia per le scuole, nel marzo 2016 l’ANAC ha segnalato a Governo e Parlamento la necessità di superare i regimi di proroga contrattuale *ex lege* e ha affrontato, con un lungo e articolato parere, la

questione dell'esclusione dalle gare delle imprese sanzionate per l'intesa anticoncorrenziale.

L'importanza del mercato di riferimento ha consigliato, infine, di mettere in cantiere l'aggiornamento del bando-tipo in materia, che risale al 2014 (non a caso, il primo adottato in assoluto), e di rafforzare la collaborazione con l'Antitrust per fornire dati utili a prevenire, scoprire e sanzionare ulteriori cartelli.

\*\*\*\*

Significativa è stata anche l'attività di vigilanza sulle SOA, con un'attenzione molto forte ai requisiti di indipendenza dei soci e degli amministratori delle società e al rispetto rigoroso delle regole per il rilascio delle attestazioni.

Gli organismi di attestazione hanno nel complesso risposto positivamente alle sollecitazioni dell'Autorità, adeguandosi agli standard indicati; i casi di più gravi violazioni sono stati sanzionati con la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività, disposta nei confronti di due società nei mesi di aprile e maggio scorsi.

Un cenno merita anche la gestione commissariale degli appalti, istituto introdotto dall'articolo 32 del decreto 90 e applicato da quel momento 32 volte, in particolare con 23 commissariamenti veri e propri e 9 misure di sostegno e monitoraggio.

Se nel 2016 le misure straordinarie avevano per la prima volta interessato una struttura sanitaria (l'Ospedale Israelitico), quest'anno vi sono stati i primi casi di commissariamento di un contraente generale (il consorzio COCIV, cui è stata affidata la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Milano-Genova, un'opera strategica dal valore di oltre 6 miliardi di euro, oggetto di indagini per fatti corruttivi) e di una società mista pubblico-privata (la SEI Toscana, che gestisce la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti in tre province, e che è stata coinvolta in indagini per corruzione e turbativa d'asta).

Anche queste ultime esperienze stanno confermando la bontà di un istituto utile a coniugare il ripristino della legalità con la necessità di non incidere sull'esecuzione delle commesse pubbliche.

Prima di avviarmi alle conclusioni, è necessaria qualche considerazione sul post-sisma, che vede impegnata l'Autorità sia nella fase dell'emergenza che in quella successiva della ricostruzione.

Con riferimento alla prima, si è supportato il Dipartimento della Protezione Civile nell'individuazione delle deroghe al Codice veramente utili a velocizzare le procedure e, in forza di un protocollo, sono stati controllati alcuni interventi (13).

Questa fase è stata caratterizzata da polemiche per presunti ritardi e difficoltà connesse alla normativa e a procedure burocratiche e farraginose; in realtà, a parte l'oggettiva complessità degli interventi da effettuare, relativi a un'area di cratere geograficamente molto vasta (140 Comuni), ancora oggi sismicamente instabile, non è vero che le norme siano state un ostacolo agli interventi urgenti, perché esse invece consentono procedure particolarmente "speditive" che concrete molte amministrazioni, per presumibili ragioni di cautela, non hanno utilizzato.

Sulla ricostruzione vera e propria, la normativa speciale ha opportunamente introdotto controlli analoghi a quelli del grande evento Expo 2015, riservando all'Autorità, attraverso un'unità operativa costituita soprattutto da membri della Guardia di Finanza, le verifiche sugli appalti.

Ad oggi vi è stata solo una prima sperimentazione sulle procedure per la ricostruzione di 18 scuole ma il clima di collaborazione instauratosi con il commissario straordinario e con la struttura di missione, creata per evitare le infiltrazioni mafiose, fa sperare in una ricostruzione trasparente e il più possibile rapida.

## **Conclusioni**

La disamina effettuata dimostra come nell'anno trascorso sia stato davvero tanto il lavoro svolto<sup>7</sup> e soprattutto conferma il trend dei due precedenti, cioè l'aumento delle richieste di intervento dell'Autorità, stimulate evidentemente anche dall'approccio collaborativo, sperimentato per la prima volta con i controlli per il grande evento Expo 2015 e divenuto il *modus operandi* tipico in tutti i settori di competenza.

---

<sup>7</sup> Nel 2016 sono state emanate ben 1.388 delibere (per lo più, provvedimenti di vigilanza, pareri, linee guida, sanzioni, ecc.) e nei primi 5 mesi di quest'anno si è già superata quota 600.

Grazie anche ai riconoscimenti d'oltreconfine, tra cui quelli dell'OCSE proprio in relazione alla vigilanza sull'Expo, l'Autorità sta portando la propria esperienza nelle sedi internazionali per contribuire a definire strategie e politiche anticorruzione comuni. Forte di questo bagaglio, l'ANAC ha consolidato la propria partecipazione alle delegazioni governative del GRECO, dell'UNCAC, del G7, del G20 e dell'OCSE stesso e sta partecipando all'implementazione delle pratiche anticorruzione nei Paesi balcanici, sia attraverso i due *twinning projects* di cui è leader, in Serbia e Montenegro, sia con la partecipazione al Processo di Berlino.

La fiducia che l'Autorità ha nel tempo conquistato, anche al di fuori dei confini nazionali, testimonia anche l'accresciuta condivisione dei valori della legalità, del rispetto della concorrenza e della trasparenza.

Proprio perché è indispensabile preservare questa fiducia e non ingenerare inutili e ingiustificate aspettative, si è ritenuto, nell'ultimo periodo, di precisare ulteriormente e pubblicamente compiti e poteri dell'Autorità sia nei confronti degli istanti privati che nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Nella prima prospettiva si è adottato un apposito atto (un comunicato) per chiarire il perimetro di intervento dell'ANAC, spiegando che essa non è un organismo che può occuparsi di ogni forma di illegalità e non può, quindi, pronunciarsi su tutte le questioni che ci vengono quotidianamente sottoposte, soprattutto da comuni cittadini<sup>8</sup>.

In modo analogo ci si è mossi rispetto alle centinaia di quesiti, richieste di chiarimento o collaborazione che vengono formulate soprattutto sulla materia dei contratti pubblici e in particolar modo dalle amministrazioni, precisando, in un regolamento apposito, che le risposte saranno fornite solo se la questione posta è nuova e di rilevanza generale, con la chiara volontà di non assecondare l'idea che gli appalti si possano fare solo con il "bollino" dell'ANAC, e al contrario rimarcando che l'Autorità non è un consulente e che non si può sostituire alle scelte discrezionali dell'amministrazione.

---

<sup>8</sup> La casistica è davvero molto lunga: solo per citare alcuni episodi emblematici, si va dalla denuncia di abusi edilizi al paziente che lamenta cure sanitarie inadeguate, dal dipendente che segnala malefatte del datore di lavoro allo studente costretto ad andare all'estero per assenza di opportunità di studio nel nostro Paese o all'insegnante che viene isolato perché si batte per la legalità nella propria scuola.

Quest'ultima affermazione ci riporta al punto di partenza e rende necessaria qualche considerazione sui caratteri complessivi dell'attività dell'Autorità, che a volte paiono non pienamente compresi.

In primo luogo, si può affermare che si è concluso il percorso che ha portato l'ANAC nell'alveo delle autorità indipendenti; lo dimostra, oltre che l'espressa definizione normativa<sup>9</sup>, anche la procedura di nomina, i requisiti soggettivi, le incompatibilità e la durata in carica dei suoi componenti.

In secondo luogo l'Autorità, fondendo le competenze della CIVIT e dell'AVCP, non ha però affatto subito alcun mutamento strutturale; esercita, infatti, i medesimi poteri di vigilanza e di regolazione, sia pure con una *mission* meglio definita, cioè quella di concorrere con i propri atti all'adozione di misure che prevengano fatti corruttivi e perseguano l'obiettivo del miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e del risparmio delle risorse pubbliche.

Nel campo dei contratti in particolare, l'Autorità, in sede di vigilanza, ricostruisce vicende amministrative e ne ricava indicazioni specifiche e regole più generali da suggerire alle amministrazioni; compie approfonditi accertamenti in contraddittorio e in collaborazione con i soggetti interessati, con la finalità non di stabilire responsabilità individuali bensì individuare le criticità perché si possa porvi rimedio, anche e soprattutto con atti di natura organizzativa.

In presenza di profili di responsabilità, gli accertamenti vengono inviati alle autorità competenti, in particolare alle Procure della Repubblica e alla Corte dei conti, senza mai intromettersi in competenze non proprie.

Con le magistrature tutte è da tempo in atto un proficuo rapporto di collaborazione; con quella ordinaria, in particolare, grazie anche all'intuizione del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, è stato adottato un protocollo quadro poi stipulato con molte Procure della Repubblica, soprattutto per lo scambio di informazioni e atti; con la Corte dei conti è da tempo in corso un tavolo di lavoro su molte materie comuni; con il Consiglio di Stato la collaborazione si sviluppa soprattutto con i pareri resi sulle linee guida.

---

<sup>9</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 22 del decreto 90 che indica espressamente l'ANAC fra le autorità indipendenti.

L'ANAC, in definitiva, persegue obiettivi diversi; del colloquio con le amministrazioni perché migliorino le proprie misure organizzative e del supporto perché si rendano protagoniste attive del contrasto alla corruzione, aiutando così nei loro compiti le magistrature medesime.

Come per tutte le altre autorità indipendenti nate per sottrarre alcune funzioni all'indirizzo politico, l'ANAC garantisce il massimo dell'apertura e del confronto in sede di regolazione e del contraddittorio in sede di vigilanza.

La scelta del legislatore del 2014 di creare una sola Autorità che si occupi insieme di anticorruzione, appalti e trasparenza, ha creato i presupposti per politiche di prevenzione molto più efficaci rispetto al passato, senza tuttavia pregiudicare le esigenze di efficienza e funzionalità delle amministrazioni e del mercato dei contratti pubblici.

Nessuno, però, si illude che i piccoli ma importanti risultati ottenuti o i segnali di fiducia che giungono dall'esterno, per quanto significativi, possano giustificare eccessi di ottimismo.

Siamo consapevoli, invece, che gli effetti positivi sul piano della lotta alla corruzione si potranno vedere solo nel medio e lungo periodo, sempre che la strada intrapresa venga perseguita con ancora maggiore impegno da tutti gli attori istituzionali.

Del resto è in atto una evidente e benefica rivoluzione culturale nell'affrontare questo fenomeno, come mostra la netta e reiterata posizione del Papa che ha anche reso noto di avere allo studio la possibilità di scomunicare dei corrotti.

Per quanto ci riguarda, ci impegneremo al massimo nei prossimi anni su tutti i fronti di competenza e lavoreremo con grande alacrità anche sul piano culturale perché si imponga sempre più l'idea della corruzione come un grave pericolo sociale, un furto di futuro e di democrazia, per citare le parole del Presidente Mattarella.

So di poter concludere con questo auspicio anche a nome degli altri colleghi e soprattutto 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 tutti loro va la mia più profonda riconoscenza per lo spirito di squadra e l'enorme lavoro che stanno svolgendo.

Lasciatemi esprimere un sentito e profondo ringraziamento al Signor Presidente della Repubblica, che ci è stato in tante occasioni pubbliche e private vicino e che ci onora oggi con la sua presenza, e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della

Repubblica per l'attenzione costante con cui il Parlamento segue le nostre attività, anche e soprattutto attraverso i lavori delle Commissioni Parlamentari.

Un ringraziamento oltre alle magistrature tutte va anche all'Avvocatura Generale dello Stato, per il fondamentale supporto che ci assicura e alle altre Autorità indipendenti con cui lo scambio informativo e la collaborazione istituzionale crescono di anno in anno.

Devo un ringraziamento particolare ai vertici della Guardia di Finanza che hanno deciso di istituire un nucleo anticorruzione, che ha rafforzato in modo significativo le nostre attività, e a tutti i componenti di quella forza di polizia che a vario titolo collaborano con noi con un impegno encomiabile.

Un ringraziamento speciale ai dirigenti, ai funzionari e a tutti i dipendenti dell'ANAC, ai quali finalmente con la “manovrina” è stato attribuito lo status giuridico analogo a quello delle altre Autorità, anche se restano ancora disparità di trattamento; sono loro grato per le qualità umane e professionali mostrate in questi anni di sfide e di grandi cambiamenti, senza i quali l'ANAC non avrebbe raggiunto i risultati oggi illustrati.