

L'ANTICORRUZIONE

2017: LA POLITICA DELL'ANAC

PUNTO DI SITUAZIONE

- Da sei principi ad uno: l'anticorruzione.
- 4 febbraio 2014: per l'UE, Italia corrotta al 50%
- La nascita dell'ANAC: autonomia e competenze.
- La politica, 2015 – 2016. I rapporti esteri.
- L'organizzazione: novità e conseguenze.
- ANAC e Dipartimento funzione pubblica.
- L'organizzazione dei controlli.
- Le schede a rischio (la responsabilità nella valutazione del rischio; l'identificazione del rischio; la valutazione del rischio: probabilità x impatto; il trattamento del rischio)
- Le responsabilità e le sostanziali novità.

PREMESSA

- L'ANAC è a metà mandato (scade nel 2020)
- Fase costituente, novità, notorietà, centralità
- Un organismo amministrativo anticorruzione, con poteri reali ed effettivi: aspettative, equivoci e possibili delusioni.

MODALITA' OPERATIVE

- Organizzazione interna: rafforzate la vigilanza e la regolazione (costituzione degli uffici per la vigilanza sulle centrali di committenza, sull'imparzialità dei pubblici funzionari, per la redazione delle linee guida e dei bandi – tipo).
- Aggiornati i regolamenti di vigilanza (uniformità).
- Reclutamento di nuove professionalità.

IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

- E' un atto di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni al fine di favorire l'adozione di misure organizzative in grado di ridurre i fenomeni di '*maladministration*'.
- Piano 2015: elaborato con tavoli di lavoro aperti ad altre amministrazioni, tende alla creazione di 'presidi anticorruzione', ha analizzato le aree particolarmente esposte: acquisti, tutela del territorio, valorizzazione dei beni culturali (in particolare, la sanità).
- Piano 2017: elaborerà l'analisi delle Autorità di sistema portuale, delle Università, della gestione dei rifiuti: metodo: la compartecipazione.
- Analisi dei Piani delle Amministrazioni sempre più adeguati.
- Giornata dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (391, presso Banca d'Italia).

STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

- 845 istruttorie (comuni, strutture sanitarie e società pubbliche) solo 12 sanzioni, data la risposta positiva degli interessati.
- Criterio dell'accompagnamento verso il ripristino della legalità: verifica ispettiva, comunicazione dei rilievi, attuazione di misure concrete e virtuose.
- Per misure non di competenza dell'ANAC, si procede in ordine all'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate, tendendo a ridurre le discrezionalità, soprattutto nelle selezioni (individuazione preventiva dei criteri di valutazione).
- In conclusione: Piano come strumento per scoraggiare o, comunque, far emergere eventuali anomalie negli enti vigilati.

I CONFLITTI DI INTERESSE

- > Si deve considerare la rimozione dei conflitti di interesse un elemento essenziale per evitare utilizzi indebiti di posizioni e conseguenti fatti di *'maladministration'*.
- Essenziale è la legittimità in fatto di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi (39/13)
- In merito, nel 2016 i procedimenti sono stati 149, con risultati deludenti: è stata chiesta una revisione organica del decreto normativo.
- In ordine al *'pantouflage'* (passaggio di funzionari dal settore pubblico al comparto privato) i due casi trattati erano legittimi.
- Altri casi di conflitti di interesse vanno gestiti tenendo conto dei codici di comportamento e dell'astensione in caso di conflitto.

WHISTLEBLOWING

- Vi è un aumento delle segnalazioni: 235 nel 2015, 252 nel 2016, 260 fino al 30 maggio 2017.
- La maggior parte, però, non riguarda altrui illeciti, bensì problemi personali.
- La finalità è quella di coinvolgere la parte migliore del personale nella politica di prevenzione della corruzione.
- La legge sul w. è stata approvata. Gli aspetti di base sono:
 - w. garantito, non può essere sanzionato, demansionato, ecc.,
 - reintegro nel posto di lavoro e nullità degli atti discriminatori,
 - identità non rivelata fino all'eventuale processo penale,
 - pene pecuniarie per atti discriminatori o procedure illegittime,
 - clausola anti calunnie,
 - la segnalazione costituisce giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio

LA TRASPARENZA

- Finalità: l'amministrazione deve essere una casa di vetro (97/16)
 - semplificare gli obblighi di pubblicazione,
 - ampliare il novero degli enti e soggetti interessati,
 - introdurre l'accesso civico generalizzato.
- L'ANAC cerca di rendere operativa questa riforma:
 - collaborando con il Ministro della semplificazione e con la pubblica amministrazione;
 - adottando atti di determinazione, ad esempio:
 - . N.1134 dell'8/11/17: Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici;
 - . nomina del responsabile unico del procedimento, ecc.

ATTIVITA' REGOLATORIA

- **1309/28/12/16**: linee guida per le esclusioni ed i limiti dell'accesso civico generalizzato (con l'Autorità della privacy ed altri) prima individuazione delle esclusioni, monitorando gli accessi , che dovranno essere opportunamente registrati;
- **241/2017**: indicazioni sui soggetti titolari di cariche e di uffici destinatari degli obblighi di trasparenza (compensi, dati reddituali e patrimoniali, spese per viaggi di servizio e missioni); delibera che è stata attaccata da vari ricorsi al TAR Lazio. Di conseguenza l'ANAC ha sospeso l'efficacia delle linee guida limitatamente agli obblighi di pubblicazione dei dirigenti, in modo da evitare situazioni di incertezza e disparità di trattamento
- **1008 del 11/10/2017 - rif.** Linee guida di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice». Aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017
- **Determinazione n. 1007 del 11/10/2017 - rif.** Linee guida di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni». Aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017

ATTIVITA' DI CONTROLLO

➤ Vigilanza:

Apertura nel 2016 di 193 procedimenti più 59 processi a carico di titolari di incarichi politici.

➤ Risultati:

efficacia al 60% degli adeguamenti delle pubbliche amministrazioni sottoposte a procedimento (il 40% non si adegua o si adegua in parte).

➤ Soggetti interessati:

comuni piccoli e grandi. I primi lamentano difficoltà strutturali. I secondi hanno carenze sui dati patrimoniali dei consiglieri (come ROMA) o sulle indicazioni delle situazioni patrimoniali di un Assessore e di consiglieri comunali (come Milano).

ATTUAZIONE DEL CODICE DEGLI APPALTI

- Per l'ANAC il Codice entrato in vigore nell'aprile del 2016 costituisce una normativa più snella di quella precedente, completata da una secondaria affidata al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed all'ANAC con atti di regolazione considerati flessibili (aggiornabili all'occorrenza).
- Importanti, per l'ANAC, i compiti di regolazione, certificazione e gestione del sistema di rating. di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, definiti sulla base di accertamenti che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa.
- Si tratta di un elemento fondamentale del sistema di qualificazione, che si aggiunge ai requisiti di moralità di cui all'art. 80, alla capacità tecnico-professionale ed economico-organizzativa di cui all'art. 83 e alla certificazione di qualità.
- Più in generale, ai sensi dell'art. 83, co. 10, l'ANAC definisce i requisiti reputazionali, i rispettivi criteri di valutazione, nonché le modalità di rilascio della certificazione, da utilizzarsi ai soli fini della qualificazione degli operatori economici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.
- Sin dall'entrata in vigore del Codice, l'Autorità ha dedicato il proprio impegno alla costruzione del modello di rating d'impresa e alla valutazione del suo possibile impatto sul mercato nazionale e dell'Unione europea.

CODICE: FUNZIONI CONSULTIVE, ISPETTIVE E DI VIGILANZA

Nel 2016:

- pareri resi 656;
- delibere di vigilanza: 56;
- accertamenti ispettivi: 76 (con Guardia di Finanza e Ragioneria Centrale dello Stato);
- protocolli di vigilanza collaborativa: 29 (ricostruzione post sisma, bonifica area Bagnoli – Coroglio, lavori a Reggio Calabria);
- lavori pubblici grandi infrastrutture: 1.800.

In generale si può affermare che:

- Con le attività di vigilanza è stato preso atto che gravi problemi sussistono non solo nella fase dell'affidamento, bensì anche in quella esecutiva e nella gestione del contenzioso relativo alle opere pubbliche.

CODICE: ESEMPI DI AZIONI ISPETTIVE

Esempi:

- **l'ANAS:** è stato riscontrato un contenzioso rilevante, concernente transazioni e accordi bonari, con enormi pretese risarcitorie, incongruenza delle richieste e strumentalità delle controversie.
- **Paratie del lago di Como:** sono emerse varie irregolarità (errori di progetto, inadeguata conduzione amministrativa, direttore dei lavori in conflitto di interessi) recepite dalla magistratura.
- **Statale 275 Maglie – Santa Maria di Leuca:** appalto effettuato in maniera anomala (progettazione, progetto definitivo ed esecuzione) con un lungo contenzioso. Annullata la procedura.
- **Lavori di restauro e valorizzazione di alcuni monumenti a Napoli.** A seguito di esposti l'ANAC ha preso atto di alcune anomalie, supportando un processo lavorativo legittimo.

CONTROLLI NEL SETTORE DEI SERVIZI E DELLE FORNITURE

- Gli esposti su presunte irregolarità sono stati quasi 2.600.
- Controlli sui CARA (Centri Accoglienza Richiedenti Asilo): di Mineo (CT), e di Castenuovo di Porto (Roma) - questo effettuato dalla Guardia di Finanza) - trovate inadempienze che vanno dalle pulizie ai pasti. Da tali controlli sono state individuate le buone pratiche che, comunicate al Ministero dell'Interno, hanno prodotto schemi di capitolati per la fornitura di beni e servizi.
- Controlli su affidamenti pregressi del Comune di Roma
- Controlli sulle gare della CONSIP, principale stazione appaltante, E' stato fatto in modo che non siano escluse le piccole e le medie imprese.
- Importante il settore delle pulizie, un mercato rilevante (3,4 milioni di euro nel 2016), soprattutto per quanto attiene alle scuole ,il cui bando – tipo sarà aggiornato.

CONTROLLI SULLE SOA

- L'attestazione delle Società organismi di attestazione (organismi di diritto privato con forma giuridica di S.p.A.) è effettuata dall'ANAC, che accerta nei soggetti che effettuano lavori pubblici con importi a base d'asta superiori a 150.000 euro la conformità dei requisiti alle disposizioni comunitarie ed il rispetto rigoroso delle regole per il rilascio delle attestazioni.
- Ne consegue la necessità di controlli da parte dell'Anac. Nel corso del 2016 sono stati riscontrate situazioni coerenti con gli standard previsti. Solo in due casi sono state riscontrate gravi violazioni, sanzionate con la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

CONTROLLI SUGLI APPALTI

- La gestione commissariale degli appalti (di cui all'art. 32 del d.lgs 24 giugno 2014, n. 90) è stata applicata 32 volte, con 23 “commissariamenti totali” e 9 misure di sostegno e monitoraggio.
- Nel 2016 le misure straordinarie hanno interessato l'Ospedale israelitico.
- Nel 2017 le stesse misure hanno interessato il consorzio COCIV (costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità Milano – Genova, 6 miliardi) per fatti corruttivi e la SEI Toscana (società pubblico – privata, raccolta e smaltimento rifiuti in tre provincie) per corruzione e turbativa d'asta.
- Per l'ANAC l'istituto previsto dal predetto art. 32 è utile perché consente il ripristino della legalità, garantendo l'esecuzione delle opere.

IL DOPO TERREMOTO

- L'ANAC è impegnata sia nella fase dell'emergenza che in quella della ricostruzione.
- Nell'emergenza sono state “velocizzate” le procedure, insieme al Dipartimento della Protezione Civile, e, in relazione ad un protocollo, sono stati controllati 13 interventi. Notevoli le critiche a procedure e protocolli che avrebbero ritardato gli interventi stessi: cosa, questa, non accettata dall'ANAC.
- Sulle attività della ricostruzione, il riferimento della normativa speciale è stato ai controlli dell'EXPO.
- Attualmente, in riferimento anche alla costruzione di 18 scuole, in un clima collaborativo, l'ANAC spera che venga attuata una ricostruzione trasparente e rapida.

ATTIVITA' INTERNAZIONALE (1)

- L'ANAC collabora con l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Importanti i rapporti che sono stati intrattenuti nel caso dell'EXPO.
- Tale collaborazione è continuata sia con l'OCSE che con altri organismi internazionali:
 - il Gruppo di Stati contro la corruzione, (GRECO), organo del Consiglio d'Europa, composto anche da Stati non europei;
 - la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), trattato multilaterale negoziato dagli Stati dell'ONU.
 - il G7 ed il G20.

ATTIVITA' INTERNAZIONALE (2)

- Tale attività viene svolta, in particolare:
 - con progetti di gemellaggio in ordine alle attività anticorruptive stabiliti con l'Albania (“twinning projects”);
 - la partecipazione al Processo di Berlino, una iniziativa diplomatica legata all'allargamento dell'Unione europea ai paesi dei Balcani occidentali. Tale iniziativa è stata tedesca. Si tratta di un meccanismo di cooperazione intergovernativa sul tema delle infrastrutture e degli investimenti economici in Sud Est Europa.

FIDUCIA E FUNZIONI (1)

Comunicato Presidente del 27 aprile 2017 (integrato il 25 ottobre 2017)

Ambito di intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

sono di competenza dell'ANAC le segnalazioni aventi ad oggetto:

- i contratti pubblici, finalizzate al controllo sull'affidamento e sull'esecuzione dei contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati, e l'attività di precontenzioso, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016;
- i piani e le misure anticorruzione, per il controllo sull'applicazione e sull'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e dalle società/enti in controllo o a partecipazione pubblica, in particolare per la verifica dell'avvenuta adozione e dell'efficacia del piano triennale di prevenzione della corruzione;

FIDUCIA E FUNZIONI (2)

- gli obblighi di trasparenza assicurati mediante la pubblicazione, sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, dei dati, documenti, e informazioni richiesti dalla l. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013, come modificati dal d.lgs. 97/2016;
- gli incarichi e l'imparzialità dei pubblici funzionari, per la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi del d.lgs. 39/2013, sulle ipotesi di c.d. "*pantouflage*", di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sull'imparzialità/conflitti di interesse dei pubblici funzionari e sull'adozione e sul rispetto dei codici di comportamento;
- le segnalazioni di "*whistleblower*", per la trattazione di eventuali illeciti segnalati da dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 54, co. 4-bis, del d.lgs. 165/2001, secondo le indicazioni di fornite dall'Anac con le linee guida contenute nella determinazione 6/2015.

FORME DI ILLEGALITA' NON DI COMPETENZA ANAC

- Nel 2016 sono state emanate 1.388 delibere. Fino a maggio 2017 sono state 600
- Nel comunicato del Presidente sono 11 le forme di illegalità per cui ci si rivolge erroneamente all'ANAC.
- Al Parlamento è stato comunicato il seguente elenco di numerose richieste di intervento prive di fondamento:
 - denunce di abusi edilizi: paziente che lamenta cure sanitarie inadeguate; dipendente che segnala malefatte del datore di lavoro; studente costretto ad andare all'estero per assenza di opportunità di studio in Italia; insegnante isolato perché si batte per la legalità nella propria scuola.

I NO DELL'ANAC

- Segnalazioni di fatti o comportamenti tese all'accertamento di responsabilità esclusivamente penali e/o erariali
- Segnalazioni riguardanti presunti illeciti commessi da magistrati
- Richieste di annullamento di procedure selettive o concorsuali
- Irregolarità nelle procedure di nomina,
- Segnalazioni di mere disfunzioni organizzative o rivendicazioni
- Casi di malasanità
- Casi di mero assenteismo dal lavoro.
- Segnalazioni di presunti conflitti politico-istituzionali
- Controversie di carattere esclusivamente personale
- Segnalazioni riguardanti anomalie nella gestione di istituti di credito o finanziari.
- Segnalazioni concernenti abusi edilizi commessi da privati.
Questioni inerenti l'aumento delle tariffe alle utenze
- Richieste circa la rispondenza degli atti adottati da singole stazioni appaltanti al codice dei contratti o alle linee guida dell'Autorità.

FINI E CARATTERISTICHE

- L'ANAC persegue obiettivi diversi, tramite il colloquio con le amministrazioni perché migliorino le proprie misure organizzative e del supporto e si rendano protagoniste attive del contrasto alla corruzione, aiutando nei loro compiti le magistrature.
- Come per tutte le 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 del passato, senza tuttavia pregiudicare le esigenze di efficienza e di funzionalità delle amministrazioni e del mercato dei contratti pubblici.