L'ANTICORRUZIONE

PREMESSA

- La legittimità e la produttività della gestione degli Enti nel quadro dell'attuale organizzazione statale.
- Aspetti dialettici riguardanti la "corazzatura" organizzativa del sistema anticorruttivo.
- L'impostazione autonomistica di alcuni Organismi a livello internazionale.
- Le modalità e le caratteristiche del controllo parlamentare su un Organismo come l'ANAC.

L'ORIGINE DELL'ANAC

- Nascita: giugno 2014;
- Periodo d'intervento nei fatti corruttivi Expo 2015, Mose di Venezia
- Emissione di un segnale – Costituzione di un presidio forte.

- Costituzione :
- Concessione nuovi poteri,
- Integrazione due strutture,
- Implementazione rapida, conclusa il 14 luglio 2014, con la nomina dell'intero Consiglio dell'Autorità.

- Conclusione: attuazione di quanto previsto nella legalità.

L'AFFERMAZIONE

- L'autorità: è ora un riferimento per amministrazioni, imprese e cittadini.
- Ha avuto l'assegnazione di nuove funzioni: l'attuazione del Codice degli appalti e gli arbitrati bancari.

- Credito internazionale:
  - partecipazione alle sessioni di lavoro delle Nazioni Unite;
  - partecipazione all'attività del Consiglio d'Europa, del Gruppo degli Stati contro la corruzione (Greco), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), del G 7, del processo di Berlino per l'ingresso dei Paesi balcanici nella UE.

I 20 PRINCIPI DEL GRECO (1)

Le linee guida delle valutazioni di GRECO sono i 20 principi guida anti-corruzione decisi nel 1997. Essi sono:

> 1) prevenzione efficace della corruzione,
> 2) coordinare il reato di corruzione a livello nazionale e internazionale,
> 3) indipendenza e capacità di chi indaga e giudica sulla corruzione,
> 4) misure appropriate per la confisca di proventi e beni ottenuti attraverso la corruzione,
> 5) misure appropriate per evitare l'utilizzo di scudi societari per nascondere i beneficiari della corruzione,
> 6) limitare le immunità dalle indagini e incriminazioni sulla corruzione,
> 7) preparazione e mezzi a disposizione di chi è incaricato della lotta alla corruzione,
> 8) efficacia e coordinamento delle legislazioni e autorità fiscali nella lotta alla corruzione,
> 9) trasparenza dei meccanismi e dei processi decisionali della pubblica amministrazione,
> 10) Codici di Condotta efficaci per i funzionari pubblici,

I 20 PRINCIPI DEL GRECO (2)

> 11) procedure di controllo e certificazione dei conti pubblici,
> 12) promuovere le procedure di controllo e verifica dei conti nella prevenzione e scoperta della corruzione al di fuori dell'amministrazione pubblica,
> 13) pubblica responsabilità delle amministrazione e dei funzionari pubblici,
> 14) appalti trasparenti per promuovere la libera concorrenza e scoraggiare la corruzione,
> 15) Codici di Condotta per i politici e regole del finanziamento politico e delle campagne elettorali,
> 16) garantire la libertà dei media di ricevere e rendere pubbliche informazioni su affari corrotti,
> 17) rimedi efficaci nel diritto civile per le vittime della corruzione,
> 18) incoraggiare gli studi e le ricerche sulla corruzione,
> 19) nella lotta alla corruzione prendere in considerazione la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro sporco,
> 20) sviluppare la cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione.

L'OCSE

> L'**Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico** (**OCSE**)– è un'organizzazione internazionale di studi economici per i paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune un'economia di mercato.

> L'organizzazione svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali e il coordinamento delle politiche locali e internazionali dei Paesi membri.

> L'OCSE conta 35 paesi membri e ha sede a Parigi

Il PROCESSO DI BERLINO

- Il **processo di Berlino** è una iniziativa diplomatica legata all'allargamento dell'Unione europea ai paesi dei Balcani occidentali. È una delle principali iniziative diplomatiche tedesche verso il Sud Est Europa durante il terzo cancellierato di Angela Merkel.

- Il processo di Berlino è un meccanismo di cooperazione intergovernativa sul tema delle infrastrutture e degli investimenti economici in Sud Est Europa. Ha avuto avvio con la Conferenza di Berlino di fine agosto 2014, seguita dalla Conferenza di Vienna di fine agosto 2015, di Parigi nel 2016 e di Trieste nel 2017.

L'ANAC: LA SITUAZIONE ATTUALE (1)

- 1. Complessità. I compiti del'ANAC sono riportati in varie norme.
- 2. Innovazione: entrerà nel sistema delle autorità indipendenti, il cui ruolo è quello di tutelare gli interessi pubblici e della collettività in specifici settori economici e di rilevanza sociale, in presenza di numerose categorie di interessi, assicurando l'indipendenza e la terzietà delle proprie funzioni. Sono enti pubblici non economici che operano adottando propri regolamenti

Ciascuna autorità, nel settore di propria competenza, è dotata di poteri più o meno incisivi e variamente integrati con altri operatori istituzionali. Si pongono, di fatto, come una sorta di *tertium genus* tra organi amministrativi ed organi giurisdizionali, dotate ad un tempo di funzioni amministrative, normative e paragiurisdizionali.

L'ANAC: LA SITUAZIONE ATTUALE (2)

- 3. Finalità: E' un'Autorità punto di riferimento e luogo visibile non solo attraverso i suoi atti, bensì anche prima, perché aperta al dialogo ed al confronto.
- 4. Iniziative:

-la cultura della legalità rivolta ai giovani, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, la Direzione nazionale antimafia e l'Associazione nazionale magistrati;

-- il dialogo con i cittadini e con il mondo della società civile: Libera, Trasparency international ed altre;

-- confronto con gli stakeholders per assumere decisioni partecipate (consultazioni pubbliche, pareri preventivi al Consiglio di Stato, tavoli di esperti, istituzioni e operatori).

L'ANAC: LA SITUAZIONE ATTUALE (3)

> 5. Indicizzazione: necessaria per individuare le cause ed i fattori della corruzione e della sua misurazione:

- non bastano le percezioni definite da Trasparency International;
- nel 2016 un gruppo di lavoro ha elaborato un primo rapporto ("Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione …");
- a ottobre 2017, organizzazione nel G 7 di un evento sugli indicatori di rischio;
- a novembre 2017, coordinamento con Dipartimento politiche di coesione (fine: rimuovere le disuguaglianze di sviluppo), l'Agenzia per la coesione,l'Istat, i Ministeri dell'Economia, dell'Interno e della Giustizia per sperimentare indici di misurazione della corruzione con banche dati.
- a marzo 2018, con il parere del Garante della privacy, approvato il regolamento per l'accesso alla banca dati dell'ANAC.

LA PREVENZIONE *

- Il documento di indirizzo per l'attuazione dell'azione anticorruttiva è il Piano Nazionale Anticorruzione.
- Nel 2017 è stato aggiornato il primo Piano, del 2016.
- Il metodo è stato ed è quello degli approfondimenti graduali per aree e settori aventi peculiarità organizzative e funzionali.
- Il Piano del 2018 focalizzerà l'attenzione sui rifiuti, l'immigrazione, le agenzie fiscali e la semplificazione.
-

LA VIGILANZA (1)

- Nel 2017 sono state aperte 241 istruttorie per omessa adozione dei piani. Solo 8 le sanzioni irrogate. Poche, perché:
- oggi il 90% delle Amministrazioni adotta il Piano (il 10% no), con persistenti carenze nella fase di monitoraggio e di coordinamento con altri strumenti di programmazione.
- Problemi rilevati: la mancata applicazione della rotazione e la nomina e revoca dei responsabili della prevenzione.
- Rotazione: almeno affiancare più funzionari nella istruttoria.
- Nomina responsabili: evitare che tale incarico sia rivestito da titolari delle funzioni di indirizzo politico e che si verifichino ritorsioni che compromettano l'autonomia dell'organo (l'Autorità può solo intervenire con una richiesta di riesame).

LA VIGILANZA (2)

- 200 procedimenti hanno riguardato l'applicazione delle misure di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, i conflitti di interessi nello svolgimento delle funzioni e le situazioni di pantouflage (movimento di personale tra le funzioni del settore pubblico e quelle del settore privato)
- Nel caso di un Presidente di consorzio il Consiglio di Stato ha ritenuto corretto l'operato dell'ANAC, precisando che la stessa non ha poteri meramente ricognitori, bensì di accertamento costitutivo di effetti giuridici.
- Bisogna tener conto che le sanzioni interdittive previste non si sono potute applicare, dato che non è previsto dalla norma quale sia l'autorità competente ad irrogarle.
- Analogo vuoto normativo è stato evidenziato dall'ANAC per la mancata individuazione dell'organo competente ad accertare le incompatibilità introdotte dal Testo Unico in materia di società pubbliche

IL WHISTLEBLOWING

- Le segnalazioni nel corso del 2017 sono aumentate, anche se non sempre sono coerenti con la norma, trattando casi personali.
- In merito, la l. 179 del 2017 ha considerato rilevanti solo le segnalazioni fatte nell'interesse dell'integrità della pubblica Amministrazione, estendendo l'ambito di applicazione della norma alle società pubbliche controllate.
- Sono state introdotte rigorose sanzioni per le ritorsioni e le misure discriminatorie nei confronti dei segnalanti, fino a €. 50.000. A tal fine presso l'ANAC è stato costituito un Ufficio specifico.
- La normativa ha aspetti inadeguati, che si spera di correggere sia con una adeguata applicazione che con un miglioramento delle stesse norme. Ad esempio quanto concerne la scarsa tutela della riservatezza del segnalante che denuncia fatti di rilievo penale.

LA TRASPARENZA (1)

- La riforma del 2016 ha introdotto varie novità, fra le quali, importante, l'accesso civico generalizzato.
- L'attuazione della trasparenza da parte dell'ANAC ha avuto una contestazione, riguardante gli obblighi di pubblicazione delle situazioni patrimoniali dei dirigenti. La controparte ha inoltrato ricorso al Tar del Lazio e l'ANAC ha disposto, in via provvisoria, la sospensione della pubblicazione di tutti.
- A seguito di un monitoraggio disposto dal'ANAC risulta, comunque, che, considerando la Sezione Amministrazione trasparente di alcune grandi città, è notevole l'interesse dei cittadini per le attività a maggior rischio di illegalità ("costruzione" di un reale controllo civico).
-

LA TRASPARENZA (2)

- Vigilanza: Nel corso del 2017 sulla trasparenza sono stati aperti 300 procedimenti. Le sanzioni irrogate sono state solo 19. Motivo: mancata pubblicazione dei dati obbligatori.
- Notevole la diminuzione dlle inadeguatezze rispetto al biennio 2015 – 2016.
- Bisogna tener conto che l'ANAC non tende a sanzionare ma ad indurre ad una adeguata trasparenza.
- I dati, di conseguenza, sono positivi dal punto di vista quantitativo. Da quello qualitativo, invece, tenendo conto delle attestazioni degli organismi indipendenti di valutazione, emergono carenze.
- Maggiori carenze lamentate: dati riguardanti la performance, i premi al personale e i tempi di pagamento.

I CONTRATTI PUBBLICI (1)

- Punto di partenza: il Codice degli appalti del 2016, che ha recepito le direttive comunitarie del 2014.
- Novità che favoriscono l'efficienza, la semplificazione e la trasparenza: qualificazione delle stazioni appaltanti, la scelta dei commissari di gara attraverso l'estrazione da un albo, il rating di impresa, la necessità della progettazione esecutiva, una più rigorosa regolamentazione del partenariato, il superamento della prassi delle deroghe per singoli appalti, l'opzione per un testo più snello non accompagnato da un regolamento lungo e prolisso.
- Conclusione: dopo due anni non si va ancora nella direzione auspicata. Critiche non sempre giustificate hanno portato al correttivo del 2017: è stata chiesta l'abolizione del Codice e sono state disposte deroghe ad hoc. Che fare?

I CONTRATTI PUBBLICI (2)

- Tendenze di sviluppo: scelte chiare e inequivoche da parte del legislatore, rilanciare i lavori pubblici con regole non solo semplici e comprensibili ma anche stabili affinché siano attuate correttamente.
- Non si cada in retromarce che determinerebbero nuove crisi del settore.
- Si chiede un ritorno al regolamento, ma l'ANAC continua a ritenere opportuna l'opzione in atto, che persegue una regolazione flessibile, non prescrittiva ma descrittiva, che consente una maggiore comprensione ed una più facile applicazione.
- E' l'auspicio che viene formulato nei confronti del legislatore.

I CONTRATTI PUBBLICI (3)

- Cosa e come si è operato: il Codice prevedeva che il regolamento venisse sostituito da decreti ministeriali e linee guida dell'ANAC, cui sono stati contestati ritardi ed omissioni.
- Contestazioni che non sono corrispondenti al vero: all'ANAC spettava redigere 10 linee guida e proporre 3 decreti al Ministero delle Infrastrutture. Sono state licenziate 6 linee guida. Per le altre il ritardo è giustificato: (una è al parere del Consiglio di Stato, per due si è conclusa la consultazione, per la quarta si è in attesa dell'apposito DPCM).

> In ordine alle proposte di decreto, una è stata pubblicata recentemente, una seconda è al parere del Ministro, la quarta è stata rinviata per coordinarla con altro testo. Sono state adottate alcune linee guida non obbligatorie in via definitiva, una in via di approvazione e due in attesa del Consiglio di Stato. Sono stati elaborati due bandi tipo. Per un terzo si è chiusa la consultazione pubblica.

I CONTRATTI PUBBLICI (4)

- Altre attività per l'attuazione del Codice:
- Dal 15 gennaio 2018 è operativa la procedura telematica per l'iscrizione delle società in house nel previsto elenco. Il tutto preceduto dall'emanazione di linee guida e da risposte a richieste di chiarimento.
- In "dirittura di arrivo" l'albo dei commissari di gara, con apposite linee guida (chi può iscriversi, quali requisiti morali, ecc.).
- Elaborato il regolamento per disciplinare le funzioni dell'art.211, co. 1 bis e 1 ter1-bis. (1 bis: l'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante. 1-ter: L'ANAC, se ritiene che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del presente codice, emette, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione, un parere motivato nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati.)
- Non è stato emanato il decreto sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

ALTRE ATTIVITA' ANAC (1)

- Attività consultiva: pronunce in sede di precontenzioso (297, di cui 35 con richiesta congiunta, quindi vincolanti). In merito è stata predisposta una rassegna ragionata delle decisioni, disponibile sul sito.
- Sono stati dati 272 pareri al di fuori del precontenzioso. In tal caso, però, bisogna distinguere i casi che possono fornire un orientamento generale per le amministrazioni e gli operatori da quelli che possono essere ricondotti a mere richieste di consulenza (che sono state più di 1000).

ALTRE ATTIVITA' ANAC (2)

- Le funzioni ispettive e di vigilanza:

-1.100 istruttorie, riguardanti importanti costruzioni e privatizzazioni ;

-Azioni del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza (appalti del Comune di Milano per l'informatizzazione, servizi idrici della Regione Sardegna, gestione dei centri di accoglienza di Taranto, cantieri post terremoto);

-- Ispezioni dell'ANAC (20) o della Ragioneria Centrale dello Stato;

-Controlli delle SOA (società organismi di attestazione): in tre casi è stata deliberata la decadenza dell'autorizzazione, in un caso la sospensione di 180 giorni;

- La vigilanza dell'Unità Operativa Speciale della Guardia di Finanza, utilissima per la rapidità delle sue azioni e per le capacità specialistiche.

ALTRE ATTIVITA' ANAC (3)

- La gestione commissariale delle imprese: 26 procedimenti, di cui 19 con proposta di commissariamento e 5 archiviati.
- I commissariamenti antimafia sono stati 17, disposti dai prefetti su aziende interdette, il tutto con il supporto dell'ANAC.
- Fra i macrocommissariamenti, quello del Consorzio Colari di Roma (trattamento dei rifiuti urbani).
- E' stata utilizzata anche la soluzione meno incisiva del sostegno e monitoraggio, che è stata richiesta da 7 imprese.
- Gli arbitrati bancari: che hanno ad oggetto l'indennizzo agli acquirenti di obbligazioni subordinate azzerate dalla liquidazione di 4 banche (competenza dell'ANAC molto discussa, comunque prevista dalla legge di stabilità per il 2016): Sono pervenute 1.770 domande: due collegi hanno tenuto udienze prima mensili, poi settimanali.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

- Sembra che i compiti dell'ANAC vadano aumentando. Viene considerata importante una caratteristica dell'azione dell'Autorità: la prevenzione. Naturalmente è auspicabile un rafforzamento della sua attività, per svolgere bene gli attuali compiti. Le sue funzioni delicate e complesse hanno anche bisogno di un incremento del personale (35 funzionari).
- Proprio in ordine alla prevenzione sarebbe utile un intervento regolatorio sulle lobby.
- L'ANAC può anche fruire dell'autofinanziamento (lotta all'evasione dei contributi da versare in sede di gara: 3 milioni nel 2017).
- L'ANAC è molto soddisfatta del livello conseguito nel coordinamento con le Magistrature, la Guardia di Finanza, le altre Autorità indipendenti.