

Autorità Nazionale Anticorruzione Piano di riordino

(ai sensi dell'art. 19, comma 3 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114)

Presentazione a cura di Diego D'Amico

PREMESSA

- **30 dicembre 2014:** il Presidente dell'Autorità ha presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri il Piano di riordino dell'Autorità, predisposto ai sensi dell'art. 19, commi 3 e 4, del d.l. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014;
- **27 febbraio 2015:** il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur apprezzando l'eccellente lavoro, ha ritenuto di non poter aderire all'ipotesi ricostruttiva prospettata, esprimendo dei dubbi in merito alla possibilità che le norme sopra richiamate potessero legittimare un'ipotesi di delegificazione della materia.

Tenuto conto della rilevanza della problematica sollevata, sono seguiti una serie di incontri fra l'Autorità, il citato Dipartimento e le Amministrazioni interessate nel corso dei quali è stato possibile discutere delle scelte operate dall'Autorità nella predisposizione del Piano e chiarire i dubbi manifestati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

PREMESSA

- **4 maggio 2015:** il citato Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto al Presidente dell'Autorità di presentare una nuova versione del Piano che tenesse conto delle conclusioni condivise e che desse atto degli eventi sopravvenuti nei primi mesi dell'anno che hanno inciso, inevitabilmente, su alcune delle scelte originariamente proposte.

Di conseguenza **il presente Piano non sostituisce quello precedentemente presentato ma modifica ed integra alcune sue parti**, in maniera da accogliere le richieste avanzate dalla Presidenza del Consiglio ed introdurre, ove necessario, ulteriori elementi conoscitivi in ordine alle attività poste in essere dall'Autorità.

Il presente Piano consente di:

- mettere in evidenza gli elementi di virtuosità posti in essere dall'Autorità nel complesso *iter* di riordino intrapreso da diversi mesi ed ancora in corso;
- fornire un dato aggiornato dei risparmi conseguiti attraverso gli interventi di razionalizzazione delle spese e rappresentare gli interventi effettuati sul modello organizzativo dell'Autorità.

Natura giuridica del Piano

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiarito che **l’emanando dPCM non ha la natura di atto di delegificazione**; pertanto, esso non può contenere disposizioni che vadano a modificare norme di legge.

Si ritiene che abbia **natura sostanzialmente ricognitiva delle norme che trovano applicazione al personale dell’Autorità**, stante la non avvenuta abrogazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163/2006.

È possibile intervenire a derogare quelle disposizioni contenute in provvedimenti di pari fonte; in particolare, dall’entrata in vigore dello stesso, non troveranno più applicazione le norme regolamentari che disciplinano l’organizzazione e il funzionamento della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle pubbliche amministrazioni, Autorità nazionale anticorruzione e per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni, e quelle che disciplinano la soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

In particolare, non trovano più applicazione il dPCM del 23 luglio 2007 recante la dotazione organica dell’ex AVCP ed il Decreto del Ministro della pubblica amministrazione adottato di concerto con il MEF del 12 marzo 2010 recante la “Definizione delle attribuzioni della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle PPAA”.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

Il presente Piano di riordino è predisposto in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 19, comma terzo, d. l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 114.

La norma stabilisce quello che deve essere **il contenuto minimo del Piano** specificando che esso deve prevedere:

- a) il trasferimento definitivo delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per lo svolgimento delle funzioni e la confluenza del personale in servizio presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche in un unico ruolo con il personale della soppressa Autorità di vigilanza dei contratti pubblici;
- b) la riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti;
- c) la riduzione delle spese di funzionamento non inferiore al venti per cento.

Il Piano non è chiamato a svolgere una mera funzione di “riordino” ma deve consentire la nascita di una nuova Autorità indipendente; non si tratta solo di una “fusione per incorporazione” di due precedenti strutture (e cioè ANAC e AVCP) ma dell'istituzione di una nuova struttura con poteri e compiti diversi ed ulteriori rispetto alle precedenti.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

Il Piano che si propone al Presidente del Consiglio dei Ministri non è il frutto di una semplice analisi astratta, ma si struttura come **un lavoro in *progress*** che segue ad una serie di interventi e di scelte. L'obiettivo da subito perseguito è stato quello di provare a costruire una nuova identità istituzionale, coerente non solo con la *mission* affidata all'Autorità ma anche con l'aspettativa di rinnovamento che si era accompagnata alla nomina dei componenti del nuovo Consiglio.

L'Autorità non doveva né essere né apparire la semplice somma delle due originarie organizzazioni.

Nel mese di dicembre 2014 è stato possibile realizzare quanto programmato nel periodo precedente:

- la progettazione e l'approvazione di un unico bilancio di previsione;
- l'applicazione del nuovo modello organizzativo che preconizza quello prospettato con il piano di riordino;
 - l'individuazione di una sola sede, in luogo delle tre preesistenti;
 - l'unificazione del sito istituzionale.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

La nuova ANAC ha orientato la sua azione articolandola nelle seguenti linee:

- **delineare**, integrando e innovando competenze e funzioni, **un nuovo modello di governance e di organizzazione**, costruendo una rinnovata identità istituzionale che rendesse ogni azione, nell'ambito della regolazione e della vigilanza, riconoscibile ed efficace;
- **ridurre le spese di funzionamento** con atti di ingegneria organizzativa, evitando tagli lineari che non realizzano un cambiamento reale, ma solo un temporaneo equilibrio contabile-finanziario;

Per potere predisporre un progetto di Piano di riordino, parallelamente allo svolgimento delle attività ordinarie, è stato necessario acquisire elementi per conoscere una realtà complessa quale quella della soppressa AVCP e, al contempo, rivedere in chiave evolutiva l'azione dell'ANAC, come concepita prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014.

In questa prospettiva, è stato costituito un gruppo di lavoro, che ha effettuato l'analisi degli atti gestionali e regolamentari precedenti, colloqui con i dirigenti e i funzionari dell'ex AVCP e una vera e propria analisi organizzativa, coinvolgendo tutte le strutture che sono state chiamate per il tramite dei dirigenti a fornire informazioni e dati relativamente alla loro attività.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

Il quadro emerso è stato molto utile ed istruttivo. Ha messo ancora più in evidenza che la soppressa AVCP era un'organizzazione molto gerarchizzata, appiattita verso l'alto, con un numero di dirigenti eccessivo, non proporzionato né alla missione istituzionale né al numero complessivo di personale; un personale non sempre reclutato con criteri coerenti, caratterizzato da picchi di elevata professionalità ma anche da forte conflittualità interna che ha alimentato un contenzioso di dimensioni preoccupanti, di cui si farà cenno più avanti.

D'altro canto, ha reso ugualmente evidente come l'originaria ANAC, che era l'evoluzione di un organismo nato per occuparsi di *performance* delle amministrazioni pubbliche ed a cui la legge n. 190/2012 aveva attribuito, in aggiunta, la funzione di controllo delle norme in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, era caratterizzata da una commistione di competenze e funzioni non sempre chiare considerato che molte di esse erano in “condominio” con il Dipartimento della funzione pubblica.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

I riferimenti normativi che emergevano dall'esame degli articoli del d.l. n. 90/2014 dedicati all'ANAC (art. 19, 30 e 32, in particolare) lasciavano intravedere una chiara volontà del legislatore e cioè quella di **dotare l'Autorità di strumenti e poteri per prevenire la corruzione con rinnovata visibilità, attraverso una più incisiva attività di vigilanza e controllo.** **Le funzioni di vigilanza e di controllo effettivo, non meramente burocratico e formalistico, rappresentato il criterio cui ispirare il Piano di riordino.**

L'avvio del passaggio delle funzioni e delle risorse dall'ex AVCP all'ANAC è stato molto delicato e complesso. Questa incorporazione *sui generis*, in cui una piccola organizzazione ne ingloba un'altra dieci volte più grande, ha comportato molte azioni e soprattutto scelte con effetti non solo sull'amministrazione ma anche sulle persone. A tutte le persone che prestano servizio all'ANAC si è chiesto, sia esplicitamente sia con i comportamenti concreti, di seguire una nuova visione e di lavorare in modo diverso rispetto al passato.

Si può affermare che la maggior parte del personale sta cogliendo l'opportunità che deriva dal cambiamento, mettendosi in gioco con le sue competenze e le sue professionalità.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

Nel contesto di un' Istituzione soppressa con un decreto legge insieme al suo vertice, è essenziale trovare **l'equilibrio tra la fermezza nel rimuovere le cause che hanno determinato l'insuccesso e la lungimiranza nel salvare la parte buona che c'è in quella Istituzione.** In certi casi, infatti, la tentazione di azzerare tutto senza distinzione può fare dei danni gravi. Era chiaro che per potere rispondere alla domanda di anticorruzione che ha determinato un intervento così radicale, quale quello della soppressione dell'Autorità deputata alla vigilanza sui contratti pubblici ed il conferimento di poteri straordinari in capo al Presidente dell'ANAC non si poteva pensare di “fermare la macchina” per riorganizzarsi.

In questa ottica, è stato pubblicato un atto descrittivo del *modus operandi*, nelle more dell'approvazione del Piano di riordino, della nuova ANAC; una delibera (n. 102 del 26 giugno 2014) che stabiliva che fino all'adozione di specifici atti organizzativi, l'Autorità avrebbe agito tenendo separate le gestioni delle precedenti Autorità. Questo ha voluto indicare fin da subito la strada che si sarebbe intrapresa e che ha portato, poi, a fare delle scelte organizzative e ad adottare atti conseguenti, da leggere più che in chiave anticipatoria, rispetto al Piano di riordino, in chiave preparatoria.

Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress*

È stato fondamentale rivedere l'organizzazione:

1. È stata istituita l'unità operativa Expo per avviare i controlli sui lavori del grande evento fieristico del 2015;
2. sono stati proposti numerosi commissariamenti di appalti;
3. si sono avviate moltissime attività di vigilanza sia in tema di anticorruzione che di trasparenza, sia in tema di controllo degli appalti pubblici;
4. sono stati attivati rapporti internazionali particolarmente utili per la proiezione sovranazionale dell'Autorità;
5. sono state stipulate tante convenzioni, con Università, Enti di formazione pubblica, altre Autorità indipendenti e Ministeri in una logica di sviluppare sinergie esterne, utili a consentire all'Autorità di farsi meglio conoscere e quindi poter collaborare in settori affini.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

1. Dalla CIVIT all'ANAC.

L'ANAC non nasce come entità autonoma ma è il frutto di una trasformazione di un altro organismo pubblico, cioè la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), creata nel 2009 con il troppo ambizioso obiettivo di controllo sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sull'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Alla CIVIT era stato attribuito, in particolare, il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere alla misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni nonché alla determinazione degli standard dei servizi pubblici ed alla trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche medesime. Si trattava di un onere particolarmente arduo e la scarsità di risultati ottenuti può essere solo in piccola parte imputabile alla Commissione medesima, in quanto ad essa non sono stati attribuiti nel corso degli anni né poteri reali per incidere sulle incrostazioni burocratiche né un personale sufficiente per attendere alle delegate incombenze.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

1. Dalla CIVIT all'ANAC.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, forse con l'intento di rilanciarla, affidò alla medesima Commissione, in *tandem* con il Dipartimento della funzione pubblica, il compito di monitorare il rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Fu questa una scelta tutt'altro che lineare, perché se da un lato creava un'Autorità anticorruzione “zoppa” dall'altro segnava un passaggio di fondamentale importanza, in quanto finalmente anche l'Italia si dotava di un organismo che si sarebbe dovuto occupare di prevenzione della corruzione, raccogliendo, in questo senso, anche le raccomandazioni provenienti dalle convenzioni internazionali firmate negli anni precedenti.

Solo con la legge n. 125 del 30 ottobre 2013 la Commissione ha assunto la denominazione, più appropriata ma anche di valore simbolico, di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

1. Dalla CIVIT all'ANAC.

Nel breve periodo di sua operatività come organismo deputato alla prevenzione della corruzione, l'Autorità ha trovato un enorme **limite** alla sua attività nella previsione, contenuta all'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, di una **dotazione di personale veramente esiguo** (massimo 30 unità), da reclutare esclusivamente mediante comando o con rapporto di lavoro a tempo determinato.

La situazione del personale ha costituito un intrinseco elemento di debolezza.

L'entrata in vigore della normativa sulla prevenzione amministrativa contenuta nella legge n. 190/2012 è avvenuta senza nessuna concreta attività di preparazione delle amministrazioni, che hanno vissuto gli adempimenti come gli ennesimi obblighi imposti dall'alto e, quindi, da svolgere in modo burocratico, piuttosto che intesi come una grande novità ed un'occasione di rilancio del ruolo delle Amministrazioni pubbliche come baluardo contro l'illegalità amministrativa. L'assenza, inoltre, di un apparato sanzionatorio, anche se minimo, a tutela degli obblighi previsti dalla legge anticorruzione non ha di fatto consentito alcun controllo con carattere di effettività.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

2. L'AVCP dalla legge Merloni al Codice dei contratti pubblici

Molto diversa era, invece, la situazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).

Essa era nata con la legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. Legge Merloni) che aveva istituito per la prima volta in Italia una Autorità competente sul settore dei lavori pubblici e con un obiettivo, forse eccessivamente ambizioso, di garantire l'osservanza dei criteri di efficienza ed efficacia nello svolgimento delle procedure di gara e vigilare sulla libera concorrenza tra gli operatori nella materia dei lavori pubblici.

Seppure nessun riferimento era contenuto alla prevenzione della corruzione, l'Autorità era stata costituita nel periodo storico subito successivo alle indagini c.d. di Mani Pulite e voleva rappresentare un primo (troppo timido) tentativo della politica e del legislatore di fornire una risposta ai cittadini, dimostrando il proprio impegno nella lotta alla corruzione e nel ripristino della legalità e ponendo in essere un presidio preventivo teso a garantire la legalità nel settore degli appalti.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

2. L'AVCP dalla legge Merloni al Codice dei contratti pubblici

Con il **d.P.R 25 gennaio 2000, n. 34**, istitutivo delle Società organismi di attestazione (SOA), all'Autorità venne attribuito anche il potere di vigilanza su questi nuovi organismi deputati alla qualificazione delle imprese.

Con il **codice dei contratti del 2006**, che aveva recepito le direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE, si scelse non solo di mantenere in capo all'Autorità tutte le competenze precedentemente assegnate ma anche di ampliarne l'ambito al settore dei servizi e delle forniture.

Ai sensi dell'art. 6 del testo da ultimo citato, l'Autorità venne connotata da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e da autonomia organizzativa.

Le competenze sono state, poi, ulteriormente ampliate nel corso degli anni successivi, prima con l'istituzione della Banca Dati Nazionale sui contratti pubblici (BDNCP), finalizzata anche ad informatizzare il sistema di partecipazione alle gare pubbliche, poi provando ad attribuire all'Autorità poteri collegati alle sempre più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

2. L'AVCP dalla legge Merloni al Codice dei contratti pubblici

All'AVCP sono state attribuite, quindi, funzioni e compiti di particolare importanza nel sistema di controllo degli appalti, che vanno dalla possibilità di risoluzione non vincolante delle controversie, all'attività di vigilanza sugli appalti di lavori, servizi e forniture, allo svolgimento di un'attività di regolazione del mercato dei lavori pubblici.

Inoltre, ad essa viene concessa la possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie particolarmente elevate (fino 25.822 Euro) anche nei casi in cui le stazioni appaltanti e gli operatori economici, ai quali è richiesto di fornire informazioni o documenti, rifiutino o omettano di farlo senza giustificato motivo.

Per lo svolgimento delle plurime e particolarmente importanti incombenze, l'Autorità ha ricevuto un'adeguata e numericamente importante dotazione di personale, cresciuta anche nel corso degli anni.

L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014

2. L'AVCP dalla legge Merloni al Codice dei contratti pubblici

Malgrado all'AVCP fossero stati riconosciuti importanti poteri di vigilanza e di regolazione e avesse ricevuto una cospicua dotazione di personale, i risultati ottenuti in tema di controllo del sistema degli appalti pubblici sono stati ritenuti, da più parti, non particolarmente lusinghieri.

Le problematiche emerse (attività poco incisiva, numerosi gli uffici dirigenziali che finivano per appesantire, con controlli interni quasi sempre meramente burocratici, ogni attività svolta e tempi lunghissimi) sono, forse, state esse stesse una delle principali ragioni per cui Governo e Parlamento hanno deciso, con un provvedimento d'urgenza che non ha precedenti, di **intervenire con la scelta di soppressione dell'Autorità e la confluenza della stessa nell'ANAC.**

Il decreto legge n. 90 del 2014, la soppressione dell'AVCP, il rafforzamento dei poteri della nuova ANAC

Il decreto legge 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ed intitolato “*misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*” ha riformato in modo profondo l'Autorità nazionale anticorruzione, aumentandone competenze e poteri e dimostrando di voler credere nella “scommessa” della prevenzione dei fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione e nel sistema degli appalti.

La genesi della parte del decreto che riguarda l'ANAC si ricollega ad alcune indagini per fatti corruttivi riferite ad opere pubbliche di valore strategico per la Nazione (quelle in particolare dell'Expo 2015 e del MOSE di Venezia).

Il Governo/Parlamento non hanno ritenuto (correttamente) di puntare, come tante volte era avvenuto in passato sull'onda di fatti emergenziali, sul potenziamento dell'impianto repressivo penale ma di provare ad innestare, nel complessivo sistema istituzionale, una novità capace di incidere sul più lungo periodo, attraverso il rafforzamento dell'impianto preventivo anticorruzione.

Il decreto legge n. 90 del 2014, la soppressione dell'AVCP, il rafforzamento dei poteri della nuova ANAC

Nel decreto legge vi sono disposizioni (19, 30, 32 e 37) che si riferiscono specificamente all'ANAC e concedono al Presidente dell'Autorità poteri autonomi rispetto al Consiglio.

Un cenno preliminare va fatto all'art. 22 del decreto, riferito in generale alle autorità indipendenti.

Esso, nell'introdurre alcune disposizioni di razionalizzazione finalizzate ad una logica di contenimento dei costi e delle spese, inserisce espressamente l'ANAC nel novero delle autorità indipendenti.

Una nuova competenza all'ANAC viene anche prevista dall'art. 37 del medesimo d.l. n. 90/2014: con lo scopo di ampliare il patrimonio di conoscenza, che può consentire l'esercizio dei poteri di vigilanza, viene fatto obbligo alle stazioni appaltanti (con la previsione anche di una sanzione pecuniaria) di trasmettere le varianti in corso d'opera ai sensi dell'art. 132 Codice degli appalti di importo eccedente il 10% dell'importo originario del contratto.

Il decreto legge n. 90 del 2014, la soppressione dell'AVCP, il rafforzamento dei poteri della nuova ANAC

L'ARTICOLO 19 del decreto prevede, nei primi due commi, la soppressione dell'AVCP ed il trasferimento dei relativi compiti, funzioni e risorse all'Autorità nazionale anticorruzione. Il terzo comma individua le modalità attraverso cui deve compiersi la complessa attività di riorganizzazione dell'Anac.

I successivi capoversi dell'art. 19 ridisegnano, invece, il volto dell'Autorità nazionale anticorruzione, che assomma in sé sia le funzioni delle due Autorità sia i poteri di nuova attribuzione e che diventa l'unica *domina* nel sistema della strategia complessiva di prevenzione della corruzione, estesa anche al settore degli appalti pubblici.

In questa prospettiva, l'Autorità viene liberata da compiti relativi alla *performance*, appannaggio prima della CIVIT, che vengono trasferiti opportunamente al Dipartimento della funzione pubblica, prevedendo contestualmente che quest'ultimo perda a favore dell'ANAC le competenze in materia di trasparenza ed anticorruzione.

Il decreto legge n. 90 del 2014, la soppressione dell'AVCP, il rafforzamento dei poteri della nuova ANAC

Nella consapevolezza che la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi passa soprattutto attraverso l'attività di segnalazione, il legislatore abilita l'ANAC a ricevere non solo le segnalazioni da parte dei cittadini, ma anche quelle dei dipendenti pubblici e degli avvocati dello Stato, ove vengano a conoscenza, nell'ambito della propria attività, di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie e irregolarità relative ai contratti pubblici.

L'art. 19, poi, introduce anche un'altra importante novità, attribuendo all'ANAC poteri sanzionatori amministrativi per il caso di omessa adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza e dei codici di comportamento. Infine, amplia il contenuto della relazione al Parlamento, stabilendo che essa dovrà riferire anche delle attività svolte in virtù dei nuovi poteri attribuiti e dovrà espressamente indicare le criticità del quadro normativo di riferimento che rendono il sistema dell'affidamento dei lavori pubblici vulnerabile a fenomeni di corruzione.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

1. Interventi del Presidente

Nella fase immediatamente successiva all'entrata in vigore del decreto legge n. 90 del 2014, in cui l'ANAC è stata investita dei compiti e delle funzioni precedentemente attribuite alla soppressa AVCP sono stati presi alcuni primi provvedimenti necessari a consentire la prosecuzione delle attività dei due organismi, provvedimenti che pur potendo considerarsi pienamente legittimi, sono stati comunque sottoposti al Consiglio nella sua prima riunione e ratificati dall'organo collegiale.

Con la **delibera n. 102 del 26 giugno** in particolare, è stata disposta la gestione separata delle attività riconducibili all'ex ANAC ed alla soppressa AVCP, fino all'adozione di specifici atti di organizzazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo in composizione collegiale. Ne è derivata una gestione contabile separata e l'utilizzo di due distinti documenti di bilancio. Sono state mantenute sedi separate in vista di una complessiva unificazione avvenuta nel mese di dicembre; lo stesso è avvenuto per siti internet ed al sistema di protocollo generale, la cui integrazione è avvenuta contestualmente alla riorganizzazione dell'intera struttura amministrativa. La delibera n. 102 ha, inoltre, dichiarato decaduto il Segretario generale della soppressa AVCP, contestualmente agli organi di vertice politico-amministrativo e confermato quale Segretario generale della nuova Autorità quello già in carica presso l'ANAC.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

1. Interventi del Presidente

Con la **delibera n. 104 del 3 luglio** si è affrontata e risolta, invece, una delle prime criticità emerse immediatamente dall'esame, anche molto parziale e rapido, dell'organizzazione amministrativa e delle spese di funzionamento dell'ex AVCP, quella relativa agli “uffici di diretta collaborazione”.

A siffatti uffici era, infatti, preposto sia personale di ruolo della stessa Autorità, sia personale (cinque unità) di fiducia dei consiglieri in carica. Si trattava di un numero molto elevato di personale (più di 20) che, oltre ad incidere significativamente sul bilancio dell'Autorità, aveva distolto energie dall'intero ufficio, dando l'impressione che si creasse un gruppo di persone ritenute, anche economicamente, privilegiate rispetto agli altri dipendenti. Con la delibera citata si è provveduto alla soppressione immediata degli uffici di diretta collaborazione, alla risoluzione dei contratti a tempo determinato ed alla collocazione negli uffici del personale facente parte degli staff in questione di uffici collaborazione che esclude ogni beneficio automatico di carattere economico.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

2. Costituzione del Consiglio e prosecuzione del percorso intrapreso: Prime misure di razionalizzazione

Una volta insediatosi il Collegio nella formazione collegiale, le iniziative di semplificazione, razionalizzazione nonché di revisione del precedente assetto organizzativo delle due Autorità ma soprattutto dell'ex AVCP sono proseguite con nuovi ed incisivi interventi:

- la riduzione del compenso spettante al Presidente della Camera arbitrale ed ai suoi componenti;
- il dimezzamento delle unità di personale in servizio presso quell'organo con loro ricollocazione negli uffici dell'Autorità;
 - la trasformazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) da collegiale a monocratico e l'eliminazione di alcuni organismi collegiali di supporto che non sembravano avere ragione alcuna di esistere;
- soppressione del Comitato etico, ritenendo che le funzioni a questo assegnate debbano rientrare nell'ambito del Consiglio, nonché del Comitato per gli investimenti e del Comitato per il precontenzioso.

Si è provveduto, inoltre, a risolvere con effetti dal 31 dicembre 2014 i contratti con i dirigenti esterni e si è soppressa una figura che non aveva nessun senso e che appariva una mera duplicazione dell'Ufficio relazione esterne quella del portavoce del Presidente.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

2. Costituzione del Consiglio e prosecuzione del percorso intrapreso: interventi di carattere strutturale.

Accanto ad interventi che potrebbero apparire solo *destruens*, si è avviata una fase più squisitamente *costruens*, ponendo le basi di quella che dovrebbe essere la nuova ANAC *post* riordino.

Fra le prime scelte adottate, si è optato per la **massima trasparenza delle decisioni dell'Autorità**, decidendo di rendere visibili a tutto il personale i verbali integrali del Consiglio, una volta approvati e firmati dal Presidente. Il Consiglio dell'Autorità si è riappropriato delle funzioni decisionali e di indirizzo politico. Si è, così, invertita quella che appariva una filosofia di fondo che aveva caratterizzato l'attività dei due precedenti organismi ante d.l. n. 90 del 2014, in special modo dell'AVCP; erano, infatti, soprattutto gli Uffici amministrativi ad essere il motore delle scelte e delle decisioni che il Consiglio si era spesso limitato a controllare e ratificare.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

2. Costituzione del Consiglio e prosecuzione del percorso intrapreso: interventi di carattere strutturale.

Si è **riscritto il regolamento del “precontenzioso”**, ispirandolo a criteri di massima speditezza.

Il successo ottenuto, anche in termini di numeri, sembra aver dato ragione alla scelta fatta; le stazioni appaltanti e gli operatori economici stanno utilizzando l'istituto, che, gratuito e rapido, consente spesso di risolvere preventivamente questioni che finirebbero per incidere negativamente sull'iter e la regolarità delle gare di appalto.

Sempre nell'ottica di riaffermare la centralità dell'organo consiliare, si **sono eliminati tutti i criteri di rigida predeterminazione delle sanzioni** che erano stati adottati da delibere dell'ex AVCP; come ogni organo che irroga una sanzione, il Consiglio vuole, infatti, esercitare la discrezionalità nell'individuare la pena ritenuta più adatta al caso concreto.

E' stato, poi, **redatto il primo regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative in materia di anticorruzione** introdotte dall'art. 19 del d.l. n. 90 del 2014 e sono state adottate delibere “quadro” che stabiliscono le modalità con cui l'Autorità può intimare alle pubbliche amministrazioni l'adozione di atti e comportamenti in tema di trasparenza ed anticorruzione.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

2. Costituzione del Consiglio e prosecuzione del percorso intrapreso: interventi di carattere strutturale.

Il Consiglio ha previsto che in tempi brevissimi saranno rivisitati e modificati tutti gli altri regolamenti di organizzazione e, per ognuno di essi, è stato delegato uno o più consiglieri che dovrà redigere una proposta da portare al più presto all'esame del Consiglio.

In questa opera di revisione globale, si inserisce il **nuovo regolamento per l'esercizio dei poteri di vigilanza**: atto che riguarda una delle più rilevanti attività di competenza dell'Autorità, e cioè le modalità attraverso cui può esercitarsi il controllo sugli appalti di lavori, servizi e forniture.

Con l'innovativo istituto della cd “**vigilanza collaborativa**”, il regolamento risponde ad un'esigenza avvertita da parte di numerose stazioni appaltanti di essere sottoposte ad un controllo preventivo già nella fase di predisposizione dei bandi di gara ovvero in sede di esecuzione dei contratti. Da evidenziare, inoltre, l'espressa previsione di **una direttiva programmatica annuale** approvata dal Consiglio contenente indirizzi e criteri sull'azione di vigilanza, che dovrà costituire altresì elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale e concorrere, per tale via, alla valutazione della *performance* individuale dei responsabili ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

3. Lo sviluppo dei rapporti esterni ed internazionali.

L'Autorità si è mossa, in particolare, provando ad occuparsi della formazione in materia di anticorruzione, consapevole che senza un cambio di marcia culturale, tutti gli altri interventi rischiano di essere molto meno efficaci. In questo senso, fra i primissimi atti si segnala **l'accordo di collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione**, a cui la legge n. 190 del 2012, affida il compito di formazione dei dipendenti pubblici in materia di anticorruzione, che individuerà programmi ed argomenti anche di concerto con l'ANAC.

Anche la **Carta di Intenti** sottoscritta fra l'ANAC, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, la Procura Antimafia e l'Associazione nazionale magistrati è volta a favorire la diffusione della cultura della legalità fra i ragazzi delle scuole.

Sempre sul piano squisitamente culturale si segnalano le convenzioni con molti atenei italiani (Bologna, Napoli, Roma, Catania ed altri) sia per sviluppare attività di ricerca e formazione sia per consentire ai giovani laureati di potere effettuare stage e tirocini presso l'Autorità.

A questo stesso obiettivo si è giunti attraverso la stipula di una convenzione con Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministro del Lavoro per un bando mirato del servizio civile, da svolgersi presso l'Autorità nazionale anticorruzione.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

3. Lo sviluppo dei rapporti esterni ed internazionali.

Su aspetti più strettamente collegati **all'attività di vigilanza e controllo** si segnalano le **convenzioni firmate con la società integralmente pubblica, Società generale di informatica (SOGEI spa) e la Guardia di Finanza** per la valutazione dei profili contrattuali e tecnologici relativi agli apparati informatici dell'Autorità.

Un **protocollo** di grande importanza **finalizzato a sviluppare l'attività di prevenzione della corruzione** e dei conflitti di interesse **nel settore della sanità** è stato firmato **con l'Agenzia nazionale dei servizi sanitari (AGENAS)**, che consentirà anche di poter acquisire i dati elaborati da questa agenzia a seguito dell'approvazione del nuovo Piano della salute.

Sul **piano istituzionale** sono stati avviati numerosi tavoli di confronto “permanente”. Con il Ministero dell'Interno sono state adottate “linee guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa” e nuove linee guida sono state licenziate con riferimento all'istituto del commissariamento previsto dall'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

3. Lo sviluppo dei rapporti esterni ed internazionali.

Da ultimo, solo per ragioni temporali, è stato stipulato con il Ministero dell'Economia un **protocollo che individua gli ambiti di applicazione delle norme anticorruzione nelle società pubbliche** e sono state adottate, d'intesa con il predetto Ministero, delle Linee guida per rendere più cogenti alcune norme in tema di trasparenza e anticorruzione negli Enti di diritto privato in controllo pubblico; si tratta di un risultato particolarmente importante per le conseguenze che potranno derivare in tema di attività di vigilanza e controllo su uno dei settori da sempre considerato a maggior rischio di corruzione.

Sono state avviate anche con altre Autorità indipendenti relazioni proficue:

- Con l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) è stato stipulato un apposito protocollo che consente la partecipazione dell'ANAC al procedimento relativo al *rating* di legalità delle imprese;
- È stato istituito con il Garante per la protezione dei dati personali un tavolo tecnico per adottare linee guida in materia di trasparenza e tutela della privacy.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

3. Lo sviluppo dei rapporti esterni ed internazionali.

Sul piano dei rapporti internazionali, è opportuno ricordare come l' art. 1, comma 2, lett. a) della l. n. 190 del 2012 attribuisca fra i poteri dell' autorità anche quello di “collaborare con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti”. La proiezione internazionale è, quindi, un potere ed un dovere dell' Autorità a cui si è ritenuto di dare significativo impulso sia perché la collaborazione internazionale può essere fonte di stimolo per l' individuazione di più efficaci strumenti di contrasto sia per consentire di far conoscere all' estero l' attività svolta dall' Autorità nel settore.

La convinzione è che la scarsa credibilità internazionale della Nazione sul fronte del contrasto della corruzione sia anche dovuta alla non grande capacità di rendere noto ciò che si fa in concreto. In questo senso, l' Autorità deve essere in grado anche di farsi conoscere e di far conoscere le concrete attività svolte.

Molto importante è la convenzione firmata con l' OCSE, alla presenza del segretario generale dell' organismo internazionale, riferita ai controlli effettuati ai sensi dell' art. 30 del d.l. n. 90/2014 sugli appalti del grande evento EXPO 2015.

Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC

4. L'applicazione delle misure di razionalizzazione previste dall'art. 22 del d.l. n. 90 del 2014

L'articolo 22 in esame prevede da parte di tutte le Autorità indipendenti:

1) la stipula di una convenzione fra tutte le Autorità per la gestione unitaria di procedure concorsuali per il reclutamento del personale (comma 4);

2) la riduzione non inferiore al 20% del trattamento economico dei dipendenti compresi i dirigenti (comma 5);

3) la riduzione della spesa in misura non inferiore al 50% per incarichi, consulenza, studi e ricerche (comma 6);

4) la gestione comune fra più autorità di servizi comuni di servizi strumentali in modo che derivi un risparmio di almeno il 10% (comma 7);

5) l'utilizzo per la sede di un edificio in proprietà pubblica o ad uso gratuito o in locazione a condizioni più favorevoli rispetto agli edifici demaniali disponibili.

Ad esclusione degli obblighi di cui al punto 3, agli altri obblighi l'autorità ha adempiuto parzialmente, dovendo tener conto di avere accorpato un'altra autorità e di avere vincoli economici e finanziari imposti da altra norma del medesimo decreto (l'art. 19) da dover rispettare con l'adozione del piano di riordino.