

RELAZIONE ANNUALE 2019

Presentazione del Presidente
Francesco Merloni

Camera dei deputati
Roma, 2 luglio
2020

Signor Presidente della Camera,
Signor Presidente della II° Commissione del Senato,
Signor Vice Presidente della Corte Costituzionale,
Signori Ministri,
Signor Presidente della I° Commissione della Camera dei deputati
Signor Procuratore della Repubblica di Perugia,
Autorità, Signore, Signori,

prima del mio intervento, abbiamo il piacere di mostrare un brevissimo video sulla nuova identità visiva dell'Autorità.

Questo Consiglio, il primo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione come ridefinita dal decreto legge 90 del 2014, sta per concludere il proprio mandato e presenta una Relazione che in parte dà conto delle attività del 2019 e in parte prova a tracciare un bilancio di questi anni, guardando ai fattori di maggiore successo dell'Autorità e del sistema di prevenzione della corruzione ma anche ad alcuni punti di debolezza.

La Relazione è collegiale: è opera mia e dei Consiglieri Michele Corradino, Ida Angela Nicotra e Nicoletta Parisi, con i quali abbiamo condiviso anni di lavoro comune in spirito di grande concordia e amicizia.

A causa dell'emergenza sanitaria non è stato possibile mantenere il consueto appuntamento istituzionale, che quest'anno era in programma il 2 aprile, e pertanto presenterò la Relazione, già trasmessa al Governo e al Parlamento ai sensi di legge, in forma ristretta, ringraziando il Presidente della Camera dei deputati per aver concesso all'Autorità l'utilizzo della Sala della Regina.

Prima di iniziare, vorrei esprimere la mia gratitudine a Raffaele Cantone, con cui vanno doverosamente condivisi i risultati raggiunti in tutti questi anni, compreso lo stesso 2019, per gran parte del quale egli è stato con noi. Se me lo consente, quindi, quanto diciamo oggi è anche a suo nome.

Grazie davvero, Raffaele, anche a nome dei Consiglieri e del Segretario Generale, per l'autorevolezza, la capacità e la generosità con cui hai guidato la complessa

macchina dell'ANAC, e per l'azione decisa affinché la prevenzione, affiancando la repressione, si affermasse come cardine della politica di contrasto alla corruzione.

Quanto andrò a illustrare non può prescindere dall'attuale, difficile, contesto emergenziale. L'Autorità ha svolto e continua a svolgere le sue funzioni tramite riunioni in video conferenza, supportata dall'attività degli Uffici che prosegue in via ordinaria con la modalità del lavoro agile, di cui l'ANAC si era già dotata e che stava sperimentando con successo dagli inizi dello scorso anno.

Nell'ambito delle iniziative per fronteggiare la situazione di crisi, sulla scorta dei provvedimenti assunti da Governo e Parlamento, l'Autorità si è sin da subito posta al fianco di amministrazioni e imprese, adottando molti provvedimenti per alleggerirne i compiti.

Tra i più significativi vorrei qui segnalare la disponibilità a rafforzare la vigilanza di tipo collaborativo¹ e la proposta di esonerare stazioni appaltanti e imprese dal versamento del contributo in sede di gara per tutto il 2020², recepita nel decreto legge 34 dello scorso 19 maggio.

Ricordo poi l'indicazione di introdurre una norma che permetta alle amministrazioni, per tutto il 2020, di ricorrere motivatamente alle procedure di urgenza ed emergenza già consentite dal Codice; la segnalazione per prevedere l'emissione dei Sal per i cantieri sospesi, così da attenuare la carenza di liquidità delle imprese³; il *vademecum* per gli affidamenti rapidi⁴; i chiarimenti sull'acquisizione di buoni spesa e di prodotti di prima necessità⁵; la proroga dei termini delle attestazioni degli OIV relative agli obblighi di pubblicazione⁶; le indicazioni alle SOA per la qualificazione degli operatori economici⁷.

A questi si aggiungono numerose altre attività svolte dagli uffici, come ad esempio il supporto fornito al Dipartimento della Protezione Civile per valutare le deroghe al Codice dei contratti pubblici e i pareri resi in pochi giorni sulla congruità dei prezzi di forniture fondamentali per fronteggiare l'emergenza, come quelle per mascherine, ventilatori, guanti e camici (al mese di aprile

¹ Comunicato del Presidente del 1° aprile 2020.

² Delibera del 1° aprile 2020, n. 289.

³ Atto di segnalazione a Governo e Parlamento del 29 aprile 2020, n. 5.

⁴ Comunicato del Presidente del 29 aprile 2020.

⁵ Comunicato del Presidente del 9 aprile 2020.

⁶ Comunicato del Presidente del 12 marzo 2020.

⁷ Comunicato del Presidente del 4 marzo 2020.

sono pervenute 40 istanze per complessivi 40 milioni di euro).

È chiaro, dunque, che l'Autorità sta orientando sempre di più la propria attività per semplificare e aiutare gli operatori del settore nella più agevole attuazione della normativa, formulando al contempo molteplici proposte di più ampio respiro, che riprenderò più avanti, nell'ottica della leale collaborazione istituzionale.

Tornando ai temi "ordinari", l'ANAC ha acquisito autorevolezza a livello internazionale, facendo conoscere il sistema italiano della prevenzione, che in tanti⁸ considerano un modello, e divenendo nel tempo un interlocutore privilegiato, anche grazie al costante supporto del Ministero degli affari esteri.

Con l'obiettivo di attuare le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulla collaborazione fra gli organismi nazionali, l'Autorità, come soggetto promotore, lo scorso anno ha presieduto la Rete delle agenzie anticorruzione (NCPA), che conta oggi 27 aderenti, il 35% dei quali appartenenti a paesi membri dell'Unione europea. Un passo importante nella direzione dello scambio di buone pratiche e per elaborare strategie condivise di contrasto alla corruzione.

Il credito ottenuto oltre confine poggia anche sui frutti che inizia a produrre la legge anticorruzione del 2012, sebbene vi sia ancora tanto da fare, soprattutto sul piano della consapevolezza che la battaglia contro la corruzione è anche di tipo culturale.

Vi sono state indubbiamente delle difficoltà a investire sulla prevenzione.

Si tratta di attività (e non certo le uniche) per lo più svolte a "costo zero", senza formazione o nuove assunzioni per i noti vincoli di spesa cui è sottoposta la pubblica amministrazione, che inducono molti a giudicare la normativa anticorruzione come un inutile aggravio.

L'Autorità ritiene questo giudizio estremamente pericoloso perché diffonde l'idea che la prevenzione è solo adempimento formale. Abbassare la guardia e alimentare la percezione generale che il problema della corruzione non sia poi così rilevante, soprattutto in un periodo di emergenza come quello che stiamo vivendo, sarebbe un grave errore e un arretramento rispetto agli importanti passi avanti compiuti.

⁸Apprezzamenti sono arrivati, fra gli altri, da ONU, Consiglio d'Europa, OCSE, OSCE, FMI.

Secondo l'ultimo rapporto di *Transparency International*, infatti, ai significativi progressi degli anni scorsi, si aggiunge l'ulteriore, seppur lieve, avanzamento dell'Italia nel 2019, salita da 52 a 53 punti. Ciò nonostante, siamo ancora a metà classifica, quindi ben lontani dagli standard che merita un paese avanzato come il nostro. Tra l'altro, periodicamente assistiamo al ripetersi di fatti corruttivi, persino nell'attuale fase di emergenza sanitaria, con numerosi casi scoperti dall'Autorità giudiziaria, a conferma di quanto il fenomeno continui a essere una piaga sociale.

L'indice di *Transparency* è certamente utile a registrare il comune sentire, la percezione, appunto, del fenomeno, che come si sa è soggettiva e condizionata dalle vicende riportate dalla stampa e dai media.

Per conoscere e combattere meglio la corruzione è quindi necessario guardare soprattutto a rilevazioni oggettive. L'Autorità si è fortemente impegnata in questa direzione, dedicando molte energie a un progetto nell'ambito del PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020", finanziato dall'Unione europea⁹, che si propone di misurare i rischi di corruzione a livello territoriale.

Obiettivo molto ambizioso, non essendo al momento disponibili misure scientificamente attendibili, che l'ANAC sta portando avanti in collaborazione con altre istituzioni e con il supporto di esperti del mondo accademico. Il lavoro svolto fino ad oggi ha consentito di selezionare alcuni primi indicatori nel campo dei contratti pubblici da sottoporre a test e verifica. Tra questi rientrano ad esempio quelli riguardanti il tasso delle procedure negoziate e degli affidamenti diretti, le varianti, gli sforamenti di tempi e costi nell'esecuzione delle opere.

L'ANAC ha, poi, iniziato ad analizzare alcuni dati oggettivi di cui dispone, come quelli tratti dalle comunicazioni che i pubblici ministeri inviano al Presidente dell'Autorità quando esercitano l'azione penale per alcuni reati contro la pubblica amministrazione.

⁹Il progetto, denominato "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza", origina da un protocollo d'intesa siglato nel novembre 2017 da ANAC, Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, ISTAT, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'Interno e Ministero della giustizia, finalizzato a garantire la disponibilità di dati e informazioni per la costruzione di un sistema di indicatori per il contrasto all'illegalità nelle pubbliche amministrazioni.

Da un esame delle informazioni disponibili¹⁰, basato su elaborazioni effettuate dal personale della Guardia di Finanza impiegato presso l'Autorità, emerge che il fenomeno corruttivo è piuttosto polverizzato e multiforme, e coinvolge quasi tutte le aree territoriali del Paese.

Il valore della tangente è di frequente molto basso e assume sempre di più forme diverse dalla classica dazione di denaro, come l'assunzione di amici e parenti.

Desta particolare allarme il fatto che la funzione pubblica sia venduta per molto poco, 2.000 o 3.000 euro, a volte anche per soli 50 o 100 euro. Tra le contropartite più singolari (riscontrate nel 21% dei casi esaminati), figurano ristrutturazioni edilizie, riparazioni, trasporto mobili, pasti, pernottamenti e buoni benzina. Pensate che in un caso segnalato quest'anno, in cambio di un'informazione riservata è stato persino offerto un abbacchio!

Le vicende esaminate dimostrano come sia assolutamente necessario mantenere alta l'attenzione, agendo con tutti gli strumenti possibili, a partire dai doveri di comportamento dei pubblici funzionari, su cui tornerò poco oltre.

Lo sforzo di analisi, necessario per una migliore comprensione e tipizzazione del fenomeno corruttivo, abbraccia altri ambiti connessi, come quello delle interdittive antimafia, che le Prefetture comunicano all'Autorità per l'inserimento nel Casellario informatico delle imprese.

Il trend è in continuo aumento¹¹. Nel 2019 sono stati comunicati 633 provvedimenti, contro i 573 del 2018, il 10% in più, e dal 2015 siamo a circa 2.600.

Il dato è molto preoccupante perché le organizzazioni criminali ricorrono sempre più spesso a sistemi corruttivi per raggiungere i loro scopi, approfittando anche delle situazioni emergenziali come quella in corso, con effetti devastanti sul sistema economico e sulle imprese sane, già pesantemente colpite dalla crisi.

Il sistema di prevenzione della corruzione

¹⁰ Si veda *"La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare"*, ANAC, 2019.

¹¹ Negli anni passati sono state 366 nel 2015, 411 nel 2016, 572 nel 2017, 573 nel 2018.

Entrando nei singoli temi, parto dall'impianto di prevenzione della corruzione e dal ruolo dell'ANAC, soffermandomi su punti di forza, criticità e ipotesi di miglioramento del sistema.

Anzitutto, ringrazio il Ministro della funzione pubblica per aver voluto istituire la Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo, a cui l'ANAC sta partecipando attivamente, trasferendo in quella sede la propria esperienza applicativa, nella prospettiva di un intervento legislativo che porti a correzioni e semplificazioni¹², ma lasciando immutati i cardini e i principi fondamentali del sistema.

La materia ha certamente bisogno di un "tagliando", per semplificare la normativa (pervenendo a uno o più testi unici che raccolgano tutte le norme relative all'anticorruzione e alla trasparenza), ma anche per renderla più efficace.

L'approccio "collaborativo" è stato lo strumento primario con cui l'Autorità ha operato, nella convinzione che la corruzione si combatte con il coinvolgimento di tutti gli attori preposti.

Lo dimostrano i 181 protocolli di intesa siglati dal 2015 con moltissimi soggetti istituzionali, procure della Repubblica, forze di polizia, università, organizzazioni rappresentative della società civile, allo scopo di scambiare informazioni o collaborare nelle istruttorie, ma anche promuovere il dibattito scientifico, la formazione e la cultura della legalità.

Il rapporto con i nostri interlocutori principali - amministrazioni e responsabili della prevenzione della corruzione - è stato impostato con l'obiettivo di affiancarli nell'attuazione della normativa.

Sono state organizzate 6 giornate di ascolto, con almeno 300 partecipanti ogni anno (la sesta si è svolta lo scorso 18 giugno), nelle quali i RPCT sono stati i protagonisti, dibattendo collegialmente dei problemi che incontrano sul campo.

L'Autorità ha fornito supporto soprattutto tramite l'attività regolatoria e consultiva, finalizzata a dare indirizzi interpretativi e applicativi.

¹² L'Autorità fino a oggi ha adottato in materia ben 16 atti di segnalazione a Governo e Parlamento.

Il *know-how* acquisito è stato riversato nel Piano Nazionale Anticorruzione elaborato ogni anno. L'ultimo Piano, approvato con delibera 1064 del 22 novembre 2019, presenta diverse novità metodologiche. Consolida e aggiorna, in un unico atto di indirizzo, le indicazioni contenute nelle parti generali delle edizioni precedenti, mantenendo però la validità di tutti i precedenti approfondimenti su specifici temi, ambiti o tipologie di pubblica amministrazione.

Molta attenzione è stata dedicata anche alle segnalazioni arrivate da cittadini, dipendenti pubblici, amministrazioni, imprese, associazioni di categoria.

Si tratta di un canale aperto a chi vuole segnalare illeciti e che rappresenta una fondamentale base conoscitiva di vicende, forme e condotte corruttive. Dalle segnalazioni sono infatti scaturite molte delle istruttorie avviate in questi anni in tutti gli ambiti di competenza dell'Autorità (quasi 36.000, l'80% delle quali relative al settore dei contratti pubblici).

L'esperienza maturata sui vari fronti ci dice che la maggior parte delle amministrazioni attua la prevenzione della corruzione e non c'è ormai quasi più bisogno delle sanzioni (il numero è estremamente limitato, pari a 33, l'1,3% del totale dei procedimenti avviati, e riguarda i casi di totale assenza del piano anticorruzione).

Tuttavia, vi è ancora molto da fare sulla qualità dei piani; spesso infatti sono state riscontrate carenze, soprattutto la mancanza di misure specifiche calate nella realtà concreta dell'amministrazione.

Non si è del tutto compreso che il piano è uno strumento organizzativo in grado di aiutare l'amministrazione ad analizzare i propri processi, per ottimizzarli anche in funzione della prevenzione del rischio corruttivo e per creare un clima interno sfavorevole al suo verificarsi.

Prevenzione della corruzione, imparzialità e funzionalità vanno di pari passo. Una buona e ordinata amministrazione, organizzata alla luce dei principi costituzionali e al servizio dei cittadini, è il primo vero antidoto contro la corruzione!

In futuro sarà possibile, per l'ANAC e per i cittadini, comprendere ancora meglio come viene attuata la prevenzione grazie alla nuova piattaforma per l'acquisizione dei singoli piani, operativa dallo scorso luglio, realizzata con la collaborazione delle Università di Roma "Tor Vergata" e della Campania "Luigi Vanvitelli". Lo strumento consentirà di avere dati sistematici e periodici sull'effettiva applicazione ed efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle pubbliche amministrazioni.

Nonostante la natura ancora sperimentale, il progetto sta suscitando un notevole interesse: al mese di febbraio di quest'anno hanno infatti aderito oltre 2.100 amministrazioni (tra cui non poche di piccole dimensioni) e sono già stati caricati i dati relativi a oltre 1.600 piani. In base alle prime elaborazioni, le aree di rischio che le amministrazioni considerano a maggiore incidenza di eventi corruttivi sono l'acquisizione e le progressione del personale (22%), i controlli, le verifiche e le ispezioni (22%) e i contratti pubblici (14%).

* * * *

I piani anticorruzione sono efficaci solo se riescono a incidere su un'altra componente fondamentale della prevenzione: i doveri di comportamento dei pubblici funzionari.

L'importanza dei doveri è sancita dalla Carta Costituzionale, secondo cui le funzioni pubbliche sono svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con disciplina e onore (art. 54).

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del 2013¹³ ha offerto una prima declinazione di questi principi, prevedendo i doveri - minimi - di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta, che devono essere integrati dalle singole amministrazioni.

L'Autorità ha tuttavia constatato la prassi di riprodurre passivamente le disposizioni, senza alcun adattamento allo specifico contesto. Per comprenderne le ragioni e rilanciare i codici, è stato costituito un gruppo di studio interdisciplinare, che ha elaborato una relazione¹⁴ da cui poi sono scaturite le linee guida approvate lo scorso febbraio¹⁵.

Ci si augura che in futuro le amministrazioni predispongano adeguati codici e li utilizzino al meglio, cominciando con il separare il procedimento disciplinare da quello penale. Spesso, infatti, il primo viene sospeso in attesa degli esiti del secondo, quando in realtà gli aspetti disciplinari ben potrebbero essere valutati in via autonoma senza dover attendere i tempi più lunghi della giustizia.

Vanno poi colte le vere potenzialità dei codici, promuovendo l'adesione spontanea ai doveri di comportamento in essi contenuti, non solo per assicurare correttezza e imparzialità nell'agire pubblico, ma soprattutto per

¹³ Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62.

¹⁴ "Codici di comportamento dei dipendenti pubblici: Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC", ANAC 7 ottobre 2019.

¹⁵ Delibera del 19 febbraio 2020, n. 177.

l'arricchimento professionale dei dipendenti, perché il vero obiettivo è avere funzionari consapevoli del proprio ruolo al servizio della pubblica amministrazione di oggi e di domani!

* * * *

Concorre alla politica di prevenzione della corruzione anche la normativa sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi e sulla imparzialità dei pubblici funzionari.

In questo campo l'ANAC ha dovuto compiere considerevoli sforzi interpretativi sia in sede consultiva che di vigilanza, con quasi 900 istruttorie avviate.

L'ampia casistica esaminata ha certamente contribuito a sciogliere alcuni dubbi applicativi. Su svariati punti, però, non è stato possibile procedere in via interpretativa e si è quindi reso necessario sollecitare l'intervento del legislatore. Nel complesso, sono 7 gli atti di segnalazione sulla materia inviati a Governo e Parlamento in questi anni, il primo nel lontano 2015, quando l'Autorità aveva suggerito ben 25 ipotesi di correzione della normativa.

In tema di imparzialità, l'Autorità si è soffermata sulla delicata materia del conflitto di interessi. Al di là delle situazioni trattate con le ipotesi dell'inconferibilità e dell'incompatibilità degli incarichi di cui al decreto legislativo 39 del 2013, per molte altre fattispecie si è potuta svolgere solo una funzione di supporto, non avendo l'ANAC specifici poteri di intervento o sanzionatori, rimettendo alle amministrazioni interessate l'accertamento in concreto del conflitto e la decisione sulle eventuali misure da adottare.

L'Autorità ha potuto distinguere le normali situazioni di conflitto "occasionale" (per lo più risolte con la regola generale dell'astensione ex art. 6-bis della legge 241 del 1990, oppure valutando soluzioni organizzative idonee a sterilizzarle) dal conflitto c.d. "strutturale".

Quanto alle prime, pur in assenza di specifici poteri di accertamento, si è cercato di rispondere alle numerose richieste delle amministrazioni in sede consultiva e in funzione collaborativa sulle singole situazioni, affrontando la materia anche in via organica. Dopo aver adottato nel 2019 le linee guida specifiche per i contratti

pubblici¹⁶, lo scorso gennaio è stata approvata una delibera relativa alle commissioni di gara e di concorso¹⁷. In essa è stato chiarito che i rapporti lavorativi pregressi e le collaborazioni scientifiche integrano delle ipotesi di conflitto di interessi solo se connotati da caratteri di stabilità, intensità dei rapporti personali o reciprocità di interessi.

I conflitti di tipo strutturale, invece, richiedono soluzioni più drastiche, che impediscano di accedere o di permanere in carica al funzionario che abbia interessi costantemente in conflitto con quelli pubblici da curare. L'ordinamento ha cominciato ad occuparsi in modo organico dei conflitti per i funzionari professionali (i dirigenti), ma rimane irrisolto il tema delle cariche politiche, soprattutto per i titolari di cariche di governo (più complesso l'intervento sui componenti delle assemblee elettive). Come segnalato dal Presidente Cantone nell'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 25 giugno dello scorso anno, le correzioni per le cariche di governo, ai diversi livelli di amministrazione, potrebbero prevedere soluzioni analoghe (un calibrato regime di inconfiribilità e incompatibilità), attribuendo all'Autorità, vista la sua esperienza consolidata in materia di incarichi dirigenziali, un potere di accertamento di ipotesi di conflitto occasionale e strutturale.

Problemi applicativi sono emersi anche sull'innovativo istituto del *pantouflage*, finalizzato a prevenire i conflitti di interesse c.d. "successivi", ovvero quelli che possono verificarsi nel passaggio di funzionari pubblici al settore privato.

I casi accertati di violazione della norma (art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 165 del 2001) sono piuttosto limitati, e in molte circostanze non è stata in concreto riscontrata alcuna violazione. Tuttavia, dalle attività di vigilanza svolte sono emerse rilevanti criticità, come ad esempio la mancata identificazione nella norma dell'autorità competente ad accertare la violazione e ad applicare le relative sanzioni.

¹⁶ Delibera del 5 giugno 2019, n. 494 "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici".

¹⁷ Delibera del 15 gennaio 2020, n. 25 "Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici".

Nell'ambito del contenzioso insorto su una delibera, il Consiglio di Stato, con una pronuncia dello scorso ottobre, ha riconosciuto all'ANAC non solo la competenza ad accertare la fattispecie ma anche i poteri sanzionatori, proprio alla luce del «nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni di vigilanza attribuite»¹⁸.

Nonostante questo importante chiarimento, rimane indispensabile un intervento del legislatore, come evidenziato dall'Autorità in un atto di segnalazione approvato lo scorso maggio¹⁹. La norma attuale infatti è assai scarna, compressa in poche righe di un comma, mentre richiederebbe una disciplina molto più dettagliata, una graduazione delle sanzioni, attualmente automatiche e sproporzionate, e una esplicita attribuzione all'Autorità dei poteri di accertamento e sanzionatori.

* * * *

Nel chiudere questa prima parte, vorrei soffermarmi brevemente sul *whistleblowing*, istituto dal successo crescente, che dal 2015 ha visto aumentare esponenzialmente le segnalazioni e di conseguenza i fascicoli istruttori aperti (oltre 2.300). Si tratta di uno strumento peculiare, in quanto rivolto a soggetti - i dipendenti pubblici - in possesso di informazioni "qualificate" sugli eventuali illeciti commessi nella pubblica amministrazione.

La legge 179 del 2017 lo ha potenziato, in particolare prevedendo che l'Autorità eserciti poteri sanzionatori in caso di discriminazione o ritorsione nei confronti del dipendente che ha effettuato la segnalazione.

Il rafforzamento del *whistleblowing* ha indotto l'Autorità a intraprendere misure organizzative *ad hoc*. In una prima fase, è stato creato un ufficio dedicato appositamente alla materia per poter rispondere prontamente ai nuovi compiti. Successivamente, nel dicembre del 2018 è stato approvato il regolamento²⁰ per disciplinare il procedimento sanzionatorio.

¹⁸ Sentenza 7411 del 29 ottobre 2019, sulla quale sono stati presentati due ricorsi, uno per revocazione e un altro in Cassazione.

¹⁹ Atto di segnalazione del 27 maggio 2020, n. 6.

²⁰ "Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)" del 30 ottobre 2018.

Dopo l'approvazione del regolamento, sono stati aperti oltre 300 fascicoli, ma di questi solo il 3% ha portato all'avvio di un procedimento sanzionatorio e, ad oggi, solo per un caso si è accertata la misura discriminatoria e si è applicata la sanzione all'autore. Per le vicende davvero rilevanti, è emersa una oggettiva difficoltà ad accertare le fattispecie e a valutare adeguatamente il nesso tra quanto segnalato dal *whistleblower* e la presunta ritorsione da egli subita.

Il numero molto elevato di archiviazioni registrate (più di 600), complice l'assoluta novità dell'istituto, evidenzia inoltre che gli autori delle denunce non ne hanno del tutto compreso la finalità. Infatti, le segnalazioni hanno talvolta riguardato fatti di scarsa rilevanza oppure nascosto un intento strumentale del dipendente, posto in essere per preconstituirsì situazioni utili, ad esempio, a evitare trasferimenti, modifiche organizzative già annunciate dall'ente di appartenenza o imminenti procedimenti disciplinari nei suoi confronti. In altre circostanze in cui non si è ravvisata una competenza a intervenire (quasi 300 casi), l'ANAC, tuttavia, a seguito di attento esame, ha trasmesso le proprie valutazioni ad altre autorità (Corte dei conti, Autorità giudiziaria e Dipartimento della Funzione Pubblica) per gli eventuali accertamenti del caso.

L'attuazione della trasparenza amministrativa

Passando al tema della trasparenza, vorrei partire ricordando alcuni principi ispiratori del decreto 33 del 2013 (art. 1, comma 1): «tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

«Diritti».

«Cittadino».

«Risorse pubbliche».

La trasparenza serve proprio a questo: consentire a ciascun cittadino di esercitare il diritto di controllare l'amministrazione, di sapere cosa fa e come utilizza le risorse pubbliche.

A distanza di 7 anni dalla sua approvazione, dopo un comprensibile processo di metabolizzazione, la trasparenza si è ormai consolidata tanto a livello normativo quanto a livello giurisprudenziale.

In questo campo l'Autorità svolge un'importante azione di stimolo, ancora una volta nella logica dell'affiancamento, con risultati che, senza peccare di autocompiacimento, possono dirsi apprezzabili. In base alle più recenti verifiche del 2019, il 96% dei procedimenti si è infatti concluso con la pubblicazione del dato mancante già alla prima richiesta di adeguamento del sito istituzionale all'amministrazione interessata.

Una conferma che la materia è stata assimilata proviene da un monitoraggio²¹ sugli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente" dei 20 comuni capoluogo di regione. Al di là di un aumento delle visualizzazioni, le verifiche evidenziano chiaramente che le amministrazioni hanno imparato a gestire gli adempimenti previsti e riconoscono l'importanza di rendere pubblici gli atti e i documenti. I problemi, semmai, riguardano la possibilità di pubblicare alcuni contenuti sotto forma di "informazioni riassuntive" ma soprattutto la carenza di strumenti informatici per assicurare reperibilità, confrontabilità e riutilizzabilità dei dati.

Nonostante i risultati raggiunti, permane una certa resistenza alla piena trasparenza, soprattutto dall'interno degli enti tenuti agli obblighi di pubblicazione.

Al riguardo sono emblematiche le vicende che hanno interessato i dirigenti pubblici e gli organi di indirizzo delle società quotate. Nel primo caso, di fronte a una disposizione che l'Autorità ha ritenuto sproporzionata (la piena equiparazione di tutti i dirigenti alla condizione dei titolari di incarichi di indirizzo politico-amministrativo), un complesso contenzioso che ha visto il meritorio intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 20 del 2019) ha lasciato ancora indeterminato l'ambito soggettivo dei dirigenti tenuti a pubblicare i propri dati reddituali e patrimoniali. Il decreto mille proroghe 2020 ha previsto un regolamento governativo per disciplinare la materia, ma si è rischiato che venissero esclusi dagli obblighi di pubblicazione anche i dati relativi ai compensi dei dirigenti, pacificamente pubblicati ormai da 11 anni!

Nel secondo caso, la sottrazione dagli obblighi di trasparenza delle società quotate (così come definite dal decreto legislativo 175 del 2016) implica che, come

²¹ Monitoraggio conoscitivo sulle visualizzazioni/accessi della sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di n. 20 Comuni capoluogo di Regione - Anno 2018/primi otto mesi 2019, disponibile sul sito dell'Autorità. Si veda altresì il "Monitoraggio conoscitivo sulla "esperienza della trasparenza", anch'esso disponibile sul sito dell'Autorità.

l'Autorità ha più volte segnalato, per una società in pieno controllo pubblico è oggi sufficiente emettere obbligazioni in un mercato di un altro paese comunitario per godere dell'esenzione!

Le due vicende ci dicono che la cultura della trasparenza (che non significa affatto violazione dei dati personali, ma che resta un caposaldo nell'affermazione del controllo diffuso dei cittadini sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti del settore pubblico) è ancora lungi dall'essersi affermata.

Problematico è anche il rapporto tra obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato (FOIA) introdotto, meritoriamente, dal decreto legislativo 97 del 2016.

L'accesso generalizzato completa la trasparenza, perché consente di accedere a dati, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Ma gli obblighi di pubblicazione restano un punto essenziale della strategia italiana verso la trasparenza. Essi sono semplici da applicare (non occorrono bilanciamenti tra interessi diversi, perché la legge ha già stabilito cosa deve essere pubblicato) e contribuiscono in modo organizzato e oggettivo a realizzare l'obiettivo della "casa di vetro". Con gli obblighi, le amministrazioni si aprono al controllo diffuso dei cittadini, indipendentemente dalle curiosità che possono spingere i singoli richiedenti l'accesso generalizzato. Potendo sapere cosa si pubblica con regolarità, aumenta la sensibilità e la consapevolezza del cittadino del proprio diritto di sapere (e di controllare).

I contratti pubblici

Anche nell'ambito dei contratti pubblici non mi limito a indicare i fattori di successo ma segnalo, altresì, i problemi e i possibili interventi correttivi, a cominciare dall'attuale emergenza.

Per superare la crisi, sembrano riaffacciarsi in questi giorni ipotesi rischiose come quelle di un largo utilizzo dei "super-commissari", del "modello Genova" per alcuni appalti sopra soglia, con amplissime deroghe (ad accezione delle norme penali e di quelle antimafia), e l'affidamento diretto fino a 150.000 euro senza alcuna consultazione degli operatori economici.

Ben vengano tutte le semplificazioni necessarie, ma non è togliendo le regole che il sistema funziona meglio;

al contrario, le deroghe indiscriminate creano confusione, i rup e le imprese non hanno punti di riferimento e si rischia di favorire la corruzione e la paralisi amministrativa.

Dopo il provvedimento del 2019, vi è ora il rischio di uno sblocca cantieri-bis, con le stesse problematiche.

Nonostante i dati incoraggianti, infatti, lo scorso anno il legislatore ha nuovamente modificato il Codice: prima, con la legge di bilancio a fine 2018 e, dopo, con il corposo decreto legge 32 del 2019 (c.d. "sblocca cantieri"), mediante interventi significativi, ad esempio, allargando le maglie degli affidamenti diretti. Ma siamo proprio sicuri che queste norme abbiano davvero sbloccato i cantieri?

Le perplessità che l'Autorità aveva su quel decreto trovano una conferma nei dati. A fronte di una crescita del mercato del 23%, quella degli appalti sotto soglia, oggetto delle semplificazioni normative, è stata di poco oltre il 10%. Dunque, non si è avuto nessun beneficio concreto, e il dato non deve stupire più di tanto: i cantieri più piccoli non avevano alcuna necessità di sblocco, perché già ci sono gli strumenti per avviare e chiudere velocemente le gare.

Caso mai, i problemi vanno ricercati nelle fasi preliminari all'affidamento, ad esempio, nella carente programmazione e progettazione, e in quella successiva dell'esecuzione, spesso frenata da apposizione di riserve e varianti (causata anche da problemi di progettazione), da incrementi di costi e da contenziosi che finiscono per ritardare pesantemente la conclusione delle opere.

Quanto all'andamento del mercato, dal 2017 in poi la domanda di contratti pubblici è cresciuta sensibilmente. Il trend positivo è proseguito anche nel 2019, con un aumento complessivo del numero delle procedure di circa l'8% e degli importi di quasi il 23%, sfiorando la cifra record di 170 miliardi di euro.

L'emergenza Covid ha cambiato completamente lo scenario. Nel primo quadrimestre del 2020 le procedure c.d. "perfezionate" (per le quali, cioè, all'acquisizione del CIG è seguita la pubblicazione del bando di gara o l'invio della lettera di invito) sono scese di circa il 24% in numero e del 33% in valore.

L'analisi è gioco forza parziale in quanto non considera molte procedure che sono ancora in attesa della pubblicazione del bando o dell'invio della lettera di invito, e il quadro definitivo sull'andamento del mercato si avrà solo fra qualche settimana.

Guardando più da vicino gli acquisti legati all'emergenza, si nota che il valore complessivo, al mese di aprile, è di circa 3 miliardi di euro, il 95% dei quali relativo a forniture di dispositivi di protezione, ventilatori e camici.

Focalizzando l'attenzione sui valori superiori a 40 mila euro, risalta il fatto che la quasi totalità degli affidamenti è stata effettuata mediante procedure senza pubblicazione del bando (77%) o tramite affidamento diretto (20%), con un ruolo predominante delle centrali di committenza e degli organi centrali (circa il 57% degli appalti è riconducibile a tali comparti).

Nella maggior parte dei casi sono state scelte procedure a invito, che assicurano un minimo confronto tra più offerte e migliori rapporti qualità/prezzo, mentre il minor numero di affidamenti diretti è verosimilmente riconducibile ai casi di effettiva estrema urgenza. Ciò dimostra una certa capacità delle amministrazioni di maggiori dimensioni di utilizzare i numerosi e articolati strumenti emergenziali che il Codice prevede.

I problemi non sono tuttavia mancati, come dimostrano anche gli interventi dalla magistratura, e per questo l'Autorità ha deciso di avviare una indagine conoscitiva con il coinvolgimento del Dipartimento della Protezione Civile e del Commissario per l'emergenza, che hanno già fornito alcuni elementi utili.

Sulle problematiche "ordinarie" mi limito a segnalare il tema dell'apertura delle banche dati.

Dal punto di vista generale, continuiamo a registrare una significativa instabilità normativa. Il Codice varato nel 2016 è già stato sottoposto al correttivo del 2017, alle ulteriori modifiche del 2018-2019, e ora si attendono i nuovi provvedimenti di semplificazione del Governo, che avranno ricadute sul destino del regolamento unico (su cui l'Autorità ha fornito il proprio contributo nell'ambito del tavolo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), allungandone ulteriormente i tempi di approvazione.

Al riguardo, si prende atto che la *soft law* non è stata del tutto accettata e che da più parti si è ritenuto preferibile tornare al sistema precedente.

Gli effetti si vedranno naturalmente solo con il tempo, ma non è detto che il regolamento risolverà i problemi. Il testo circolato tempo fa era infatti piuttosto robusto e non sostituiva tutte le linee guida dell'ANAC, con la conseguenza di mantenere un *corpus* normativo composto

da Codice, regolamento, alcuni decreti ministeriali, linee guida vincolanti e non: certamente non un esempio di semplificazione!

Il Codice prevedeva l'interoperabilità e lo scambio delle informazioni fra vari attori pubblici, per far sì che venissero fornite una sola volta e a un solo sistema informativo (c.d. "*only once principle*"), rendendole poi disponibili anche a tutti gli altri. Questo meccanismo purtroppo non è mai partito a causa, soprattutto, della molteplicità dei soggetti coinvolti e dell'assenza nella norma di un ente coordinatore. La problematica richiederebbe un intervento normativo anche per eliminare le sovrapposizioni nell'acquisizione di alcuni dati, come tra l'altro l'Autorità ha avuto modo di segnalare in varie occasioni²², così da semplificare davvero il sistema e ridurre gli oneri informativi a carico delle stazioni appaltanti!

Non solo, la piena interoperabilità dei sistemi e lo scambio dei dati consentirebbe di avviare la trasformazione digitale dei contratti pubblici, la vera chiave per semplificare gli appalti anche sotto il profilo della gestione degli obblighi di trasparenza.

Ci si augura che la crisi in atto offra l'opportunità di rilanciare il tema, con la definitiva attuazione di norme già presenti (artt. 29, 44, 58, 73 e 212 del Codice), innestando un circolo virtuoso tra digitalizzazione, innovazione, semplificazione, efficienza e trasparenza, e individuando l'Autorità come soggetto coordinatore e destinatario dell'unico invio dei dati sui contratti pubblici.

Per quanto ci riguarda, la banca dati dell'ANAC è un grande patrimonio informativo che da tempo mettiamo a disposizione di moltissime istituzioni, Università e centri di ricerca, e che stiamo progressivamente aprendo con la pubblicazione di tutti i dati relativi ai contratti pubblici, nel rispetto delle regole sulla privacy.

* * * *

Passiamo, finalmente, alle note più positive.

Fra queste, vanno menzionate la vigilanza collaborativa, il precontenzioso, il potere di impugnativa

²² Da ultimo, nella segnalazione del 13 febbraio 2019, n. 4, con particolare riferimento agli obblighi di comunicazione delle modificazioni del contratto ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016.

degli atti di gara, i prezzi di riferimento e la gestione commissariale delle imprese.

Il successo della vigilanza collaborativa (tanto nella forma "volontaria" quanto nell'alta sorveglianza prevista *ex lege* e svolta dal Presidente avvalendosi dell'Unità Operativa Speciale), considerata una *best practice* internazionale dall'OCSE, si può misurare con pochi numeri.

Complessivamente, in questi anni sono stati vagliati quasi 1.000 appalti ed elaborati oltre 2.500 pareri, resi sempre nell'arco di pochissimi giorni, e con un bassissimo livello di contenzioso.

Solo il 7% dei 239 appalti sottoposti a vigilanza collaborativa ex art. 213 del decreto legislativo 50 del 2016 è stato oggetto di contenzioso. Esso ha tuttavia riguardato prevalentemente aspetti estranei alle indicazioni fornite dall'Autorità (ad esempio, il possesso dei requisiti di partecipazione da parte degli operatori economici). Finora, solo nei confronti di un appalto un Tar ha avanzato rilievi, su ambiti peraltro non oggetto della vigilanza ANAC. Tutti i restanti pronunciamenti giurisdizionali hanno sempre visto prevalere l'amministrazione che si era avvalsa della collaborazione dell'Autorità.

Il supporto dell'Autorità non si è limitato a verificare la legittimità degli atti ma si è spinto, in moltissimi casi, a fornire suggerimenti per migliorare la qualità dei bandi.

L'istituto ha affiancato la tradizionale vigilanza, che ha dato un contributo significativo a identificare le problematiche del settore, grazie ai quasi 29.000 fascicoli istruttori aperti e alle 225 verifiche ispettive, molte delle quali svolte con il prezioso apporto del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza.

Di recente, l'Autorità ha dato la disponibilità a incrementare la vigilanza collaborativa per fornire ulteriore supporto alle stazioni appaltanti nella difficile crisi in atto, come nel caso del sostegno assicurato al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, soggetto attuatore delle attività emergenziali relative al soccorso dei migranti.

L'Autorità ha esercitato in un numero molto limitato di casi il potere di ricorrere al Giudice amministrativo (ex art. 211, commi 1-bis e 1-ter, del Codice): 11 volte in tutto, per appalti di particolare rilievo per importo o per la gravità delle violazioni riscontrate. Del totale, 8 sono

i casi di adesione spontanea alle indicazioni dell'ANAC di modificare il bando di gara, mentre per gli altri 3 non vi è stato adeguamento al parere reso dall'Autorità.

Di questi 3 casi di mancato adeguamento al parere, per uno la gara è andata deserta, di fatto precludendo l'attivazione dei poteri di impugnativa, ma è stata comunque attivata la vigilanza ordinaria; per un altro, si attende la pronuncia del Tar; mentre per il terzo, il Tar Lombardia, con una sentenza resa lo scorso febbraio (impugnata innanzi al Consiglio di Stato), ha accolto pienamente le ragioni dell'ANAC, annullando una gara di oltre 830 milioni di euro espletata da un consorzio, che è stato ritenuto non legittimato a operare come centrale di committenza.

Il successo avuto dalla vigilanza collaborativa e dal potere di impugnativa nel "proteggere" le gare da condizionamenti e nel garantire la qualità degli atti, rende auspicabile un intervento normativo che consenta la loro applicabilità anche ai settori della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Con il precontenzioso sono state rese circa 2.500 risposte per supportare amministrazioni e operatori su questioni insorte in sede di gara, con effetti deflattivi del contenzioso giurisdizionale. I pareri hanno riguardato appalti di tutti gli importi, a testimonianza di come l'istituto abbia assunto anche un carattere "sociale".

A causa delle moltissime istanze pervenute, nelle prime fasi non si è riusciti a rispondere rapidamente. Tuttavia, l'Autorità ha progressivamente ridotto i tempi di lavorazione dei pareri, che negli ultimi mesi sono scesi a una media di 59,5 giorni, che si riducono ulteriormente a 36,5 per quelli vincolanti per le parti.

Al precontenzioso devono aggiungersi i numerosissimi pareri sulla normativa (oltre 1.000) resi su questioni interpretative di particolare rilevanza, forniti per aiutare le amministrazioni, anche qui in ottica preventiva, ad applicare correttamente la normativa.

Tra gli strumenti a supporto delle amministrazioni figurano anche i prezzi di riferimento, calcolati dall'Autorità in relazione a varie tipologie di beni e servizi (es. dispositivi medici, servizi di lavanderia, principi attivi, carta in risme). Si tratta di una funzione introdotta diversi anni fa dal legislatore con obiettivi di *spending review* e che l'Autorità ha esercitato in ottica sia regolatoria (indicando alle stazioni appaltanti i

limiti di prezzo in funzione di quantità e caratteristiche qualitative del servizio) sia di individuazione dei potenziali rischi corruttivi o distorsivi delle scelte di acquisto. In taluni casi, infatti, si sono rilevate differenze anche notevoli dei prezzi di uno stesso prodotto a livello regionale²³.

Un cenno merita la gestione commissariale delle imprese.

Dall'entrata in vigore della norma nel 2014, sono state formulate 84 proposte al Prefetto competente, di cui 45 di commissariamento vero e proprio e 39 di sostegno e monitoraggio dell'impresa.

Lo strumento si è rivelato di particolare efficacia, anzitutto, per impedire che gli illeciti commessi dalle imprese aggiudicatrici potessero bloccare i cantieri o l'erogazione di servizi essenziali per la collettività, e poi per evitare l'incameramento di utili frutto di condotte corruttive.

Da menzionare per la significatività è una vicenda sull'illecito scambio tra l'approvvigionamento di farmaci oncologici e la sponsorizzazione di congressi e convegni scientifici: il solo avvio della procedura finalizzata a proporre il commissariamento ha consentito una efficace *moral suasion*, inducendo le imprese coinvolte ad adottare specifiche misure organizzative e correzioni al Modello 231.

In tal senso, l'attivazione del procedimento stesso ha assolto alla funzione di "ritorno preventivo" alla legalità.

Vorrei infine dedicare qualche parola agli arbitrati bancari, i cui risultati sono illustrati in dettaglio nelle relazioni complete di questo e dello scorso anno.

È stata un'operazione assai complessa e anche molto apprezzata, in quanto i tanti ricorsi presentati (1.770) sono stati definiti in tempi record (in poco più di un anno) e con una bassissima percentuale di impugnative (meno dell'1%). Un'attività del tutto eccezionale, svolta al di fuori degli ordinari compiti istituzionali, per puro spirito di servizio nei confronti del Paese, e per di più senza oneri per le casse pubbliche.

²³ Si veda ad esempio "Indagine conoscitiva sul mercato dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete", ANAC, 2018.

Il merito va integralmente attribuito a Raffaele Cantone, alla Camera arbitrale e al suo Presidente, e ai componenti dei due collegi, che hanno consentito a molti risparmiatori (oltre l'80% dei richiedenti) di ottenere rapidamente il giusto ristoro.

A ciò si aggiunge l'ulteriore effetto positivo dalla revoca della costituzione di parte civile, perché evidentemente i risparmiatori sono stati soddisfatti dai ristori ottenuti.

Conclusioni

Vengo ora a qualche considerazione conclusiva.

L'obiettivo della prevenzione è mettere in campo tutti gli strumenti per creare nelle amministrazioni un clima nel quale sia sempre più difficile per i funzionari (tutti, politici e professionali) adottare condotte di tipo corruttivo.

Agire, dunque, sui comportamenti per orientarli sempre ed esclusivamente al servizio dell'interesse pubblico.

Condizione necessaria per far questo è partire dalle cose più "semplici" e (si presume) "alla portata": dotarsi di una buona amministrazione e di regole chiare e trasparenti.

Al contempo, è assolutamente indispensabile intervenire su risorse e organici delle pubbliche amministrazioni. Troppo spesso le verifiche dell'Autorità hanno messo a nudo il problema della carenza di competenze, di formazione e di personale rispetto ad attività anche molto rilevanti, come la progettazione delle opere e la gestione degli appalti in generale.

Migliorare la legislazione è inutile se non si lavora anche sulla qualità delle amministrazioni.

In tal senso, si potrebbe cogliere l'occasione dalla gravissima crisi economica prodotta dall'emergenza sanitaria per realizzare un massiccio investimento pubblico volto a innalzare, con nuovo personale ad elevata competenza e con un deciso rilancio dell'utilizzo delle tecnologie informatiche e della digitalizzazione, la qualità delle pubbliche amministrazioni, partendo dall'assunzione di tecnici assegnati con procedure rapide.

Anche nell'attuale, difficile, quadro, l'Autorità ha messo a disposizione la propria competenza in una logica di

affiancamento, operando sempre più spesso tramite lo strumento della vigilanza collaborativa.

Mi auguro che i nostri successori proseguano decisi in questa direzione, non disperdendo ciò che è stato fatto, perché i risultati cominciano a vedersi proprio ora, dopo un lungo e faticoso percorso. Infatti, dopo una prima fase di "ideazione" dell'ANAC, ad opera della legge 190 del 2012, fino al decreto-legge "Madia" del 2014, l'Autorità si è dedicata alla costruzione del sistema di prevenzione, consolidando le proprie funzioni, con una costante opera di interpretazione della legge (e di segnalazione a Parlamento e Governo delle criticità normativa da superare), di indirizzo alle amministrazioni, di regolamentazione delle proprie attività.

Questa seconda fase non è stata sempre facile. Dietro consensi di facciata, abbiamo registrato resistenze, spesso silenziose e tenaci, accompagnate da tentativi di dipingere l'Autorità per quello che non è mai stata (un intralcio o un produttore di nuovi vincoli, solo perché presente e attiva!) e si è sempre sforzata di non essere.

Sull'inconsistenza di queste critiche si è già detto. Ma le resistenze restano; né si può immaginare un cambiamento immediato della cultura amministrativa, anche se la prevenzione della corruzione è e va considerata come un potente strumento di innovazione amministrativa.

L'ANAC, però, c'è. È definitivamente configurata come Autorità indipendente, custode dell'attuazione della legge nei settori di competenza e con i poteri che le sono conferiti.

È un'Autorità dotata di elevata competenza tecnica e di equilibrio di giudizio, che si è dimostrata in grado, in assoluta indipendenza e imparzialità, di dire le cose come stanno, anche se scomode, a garanzia di tutti, a cominciare dai cittadini, per contribuire al bene comune di una pubblicazione amministrazione efficiente, efficace, corretta, imparziale.

Come per tutte le Autorità indipendenti, la bontà della scelta, coraggiosa e doverosa, compiuta dal legislatore nell'istituirle (ricordo che lo ha previsto la Convenzione dell'ONU contro la corruzione del 2003), si deve sempre fondare su due pilastri. Da un lato, e prima di tutto, la qualità e l'indipendenza del Consiglio, cioè dei suoi singoli componenti, a partire dal suo Presidente. In questa prospettiva, tutti noi auspichiamo che si individui rapidamente il nuovo organo collegiale, certi che le particolari norme poste dalla legge a garanzia dell'indipendenza (elevati requisiti professionali e

morali, procedure di nomina, non rinnovabilità del mandato), ma anche la concreta esperienza di coesione e di imparzialità dimostrata dal Consiglio in questi anni, siano utili a confermare e consolidare il prestigio di cui oggi gode l'Autorità Anticorruzione.

Dall'altro lato, è decisiva la qualità della struttura amministrativa.

Lasciamo in eredità un organismo sano, con una missione istituzionale ben definita, dotata di nuovi regolamenti su funzioni e organizzazione. Tra questi voglio qui ricordare il nuovo ordinamento del personale, entrato pienamente in vigore il 1° gennaio scorso e ispirato al modello dell'Autorità Antitrust, a cui va il nostro ringraziamento per il supporto fornito nel portare a termine questo delicato passaggio.

Infine qualche doveroso ringraziamento.

L'Autorità, anche grazie allo straordinario impegno del Segretario Generale, Angela Lorella Di Gioia, è oggi dotata di uffici, dirigenti, funzionari e impiegati all'altezza dei compiti affidati, i quali hanno operato con grande impegno e competenza professionale in situazioni non sempre facili in questi sei anni di lavoro comune.

Ringrazio tutte le magistrature, ordinaria, amministrativa e contabile, per la grande collaborazione che si è stabilita in questi anni, con un particolarissimo cenno al Consiglio di Stato, che ha accompagnato l'Autorità nella sua fase di costruzione effettiva, contribuendo in modo determinante, sia in sede consultiva che giurisdizionale, alla più precisa definizione delle sue funzioni e dei suoi poteri.

Ringraziamo l'Avvocatura Generale dello Stato per il costante sostegno fornito e le altre Autorità indipendenti, con cui si sono creati e rafforzati rapporti di fattiva collaborazione.

Un sentito grazie ai vertici della Guardia di Finanza, che ci hanno fornito un qualificato e insostituibile sostegno nello svolgimento di attività di grande importanza, aiutandoci a svolgere accertamenti rilevanti e delicati, ma anche nell'opera di vigilanza collaborativa e di affiancamento delle amministrazioni.

Vorrei infine esprimere un profondo ringraziamento al Signor Presidente della Repubblica per averci ricevuto ieri al Quirinale e per l'attenzione costante con cui ha seguito le attività dell'Autorità.