

Acronimo	Descrizione
PA	Pubblica amministrazione
PEF	Piano economico finanziario
PMI	Piccole e medie imprese
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PPP	Partenariato pubblico-privato
PTPC	Piano triennale per la prevenzione della corruzione
RASA	Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti
RFI	Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
RGS	Ragioneria generale dello Stato
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPD	Responsabile della protezione dei dati
RT	Responsabile della trasparenza
RTI	Raggruppamento temporaneo di imprese
RUP	Responsabile unico del procedimento
SA	Stazione appaltante
SIAN	Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIMOG	Sistema informativo monitoraggio gare
SISTAN	Sistema statistico nazionale
SOA	Società organismo di attestazione
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
SSN	Sistema sanitario nazionale
TAR	Tribunale amministrativo regionale
TI	<i>Transparency International</i>
UE	Unione europea
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UOS	Unità Operativa Speciale
VIR	Verifica di impatto della regolazione

Elenco delle principali leggi menzionate

Legge per esteso	Abbreviazione
Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi)	l. 241/1990
Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato)	l. 287/1990
Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale)	l. 84/1994
LEGGE 23 dicembre 1996, n. 662 (isure di razionalizzazione della finanza pubblica)	l.662/1996
Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)	d.lgs. 58/1998
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)	d.lgs.267/2000
Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)	d.lgs.165/2001
Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300)	d.lgs. 231/2001
Decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia)	d.P.R. 115/2002
Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti)	d.P.R. 313/2002
Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali)	d.lgs.196/2003
Legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004)	l. 62/2005
Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	d.lgs.152/2006
Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.)	d.lgs. 163/2006

Legge per esteso	Abbreviazione
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007))	l. 296/2006
Legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia)	l. 136/2010
Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»)	d.P.R. 207/2010
Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività)	d.l. 1/2012
Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)	d.lgs. 159/2011
Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)	l. 190/2012
Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).	d.lgs. 33/2013
Decreto legislativo 9 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190)	d.lgs. 39/2013
Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)	d.P.R. 62/2013
Legge 30 ottobre 2013, n. 125 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni)	l. 125/2013
Decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale)	d.l. 66/2014
Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari)	d.l. 90/2014

Legge per esteso	Abbreviazione
Legge 27 maggio 2015, n. 69 (Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio)	l. 69/2015
Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)	l. 124/2015
Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale)	d.lgs. 142/2015
Decreto legge 25 novembre 2015, n. 185 (Misure urgenti per interventi nel territorio)	d.l. 185/2015
Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) Legge di stabilità 2016	l. 208/2015
Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché' per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)	l. 11/2016
Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)	d.lgs. 50/2016
Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)	d.lgs. 97/2016
Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)	d.lgs. 175/2016
Decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili)	d.l. 193/2016
Legge 1 dicembre 2016, n. 225 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili)	l. 225/2016
Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)	l. 232/2016

Legge per esteso	Abbreviazione
Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)	d.lgs. 56/2017
Decreto-Legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo)	d.l. 50/2017
Legge 21 giugno 2017, n. 96 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo)	l. 96/2017
Legge 17 ottobre 2017 n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate)	l. 161/2017
Legge 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato)	l. 179/2017
Decreto legislativo 17 dicembre 2017, n. 232 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità Portuali)	d.lgs. 232/2017
Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)	l. 205/2017
Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).	d.lgs. 101/2018
Decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze)	d.l. 109/2018

Autorità Nazionale Anticorruzione

XII

PARTE I

L'Autorità e il contesto di riferimento

CAPITOLO 1

Il contesto normativo e istituzionale

1.1 Il contesto istituzionale

Negli ultimi anni, il tema della corruzione si è indiscutibilmente imposto sempre più nello scenario internazionale, come fenomeno avvertito, anche da parte dei cittadini, nella sua gravità, per gli effetti negativi che determina sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico ed in grado, altresì, di compromettere la legittimazione delle istituzioni democratiche.

Ciò nella crescente consapevolezza che la corruzione non è solo la violazione di disposizioni del codice penale ma è una dimensione più generale che coinvolge la *mala gestio*, la cattiva amministrazione, il cattivo governo. In un contesto caratterizzato dalla presenza di cattiva amministrazione e corruzione i diritti rischiano di diventare privilegi e la sfiducia nelle istituzioni pubbliche contribuisce alla diffusione della corruzione e rende, progressivamente, i cittadini sudditi. Pur non essendo mancato qualche precedente intervento normativo, è solo negli ultimi sette anni che si è assistito ad un cambio di passo nelle scelte politiche, dovuto alla necessità di dare esecuzione alle convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito, nonché alla volontà di avviare una nuova fase di contrasto di un fenomeno che è unanimemente considerato un fattore frenante dello sviluppo economico del Paese.

A partire dal novembre 2012, si è radicata nell'ordinamento una nuova funzione di prevenzione e contrasto amministrativo della corruzione, affiancandosi al tradizionale approccio repressivo che aveva connotato fino a quel momento il sistema italiano e che aveva mostrato alcuni limiti.

Tale complesso disegno è fatto di misure specifiche e regolazioni settoriali, tenute insieme da due strumenti: uno, organizzativo, che ha come fulcro l'Autorità Nazionale Anticorruzione; l'altro, procedurale e programmatico, che si sviluppa in coerenza con il piano nazionale anticorruzione. Dunque, vecchie sfide e nuovi approcci: contrastare la corruzione attraverso un approccio "misto" (penalistico e amministrativo), investendo sulla funzione amministrativa di "prevenzione", caratterizzata per il ruolo centrale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Nella convinzione che una efficace prevenzione debba fondare sulla promozione della cultura della legalità nella società civile e che non sia sufficiente individuare ed espellere questo o quel funzionario o politico corrotto, l'Autorità, sin da subito, ha puntato ad una metodologia sistemica e strutturata, espressione di una nuova cultura e, soprattutto, dell'opportunità di "educare alla

legalità”, attraverso il rispetto delle regole e lo spirito collaborativo. Occorre, infatti, contrastare i comportamenti corruttivi scardinando la cultura che li sostiene ed elevare il grado di avversione etica nei confronti della corruzione. Questo l’approccio dell’Autorità in questi cinque anni di attività: introdurre meccanismi organizzativi e procedurali, agendo sui controlli amministrativi e sulla trasparenza, puntando sulla deontologia e sulla formazione del personale.

Per realizzare questo processo di rinnovamento culturale, è stata instaurata una fitta rete di collaborazioni istituzionali volte a creare un insieme di relazioni che permettano all’Autorità, in una logica “di sistema”, di perseguire la propria missione istituzionale di prevenzione e contrasto della corruzione e di diffusione della cultura della legalità.

L’Autorità, infatti, ritiene indispensabile, e così ha delineato fin dal 2014 il proprio intervento, il confronto sulle esperienze in atto e, in generale, ha scelto di non muoversi in una logica autoreferenziale, lavorando, invece, per creare rapporti di collaborazione istituzionale, tanto a livello internazionale quanto a livello nazionale.

È stato dato un notevole impulso alla definizione di numerosi accordi di collaborazione e protocolli di intesa con organismi, istituzioni, uffici di Procura, università e soggetti operanti nel mondo della società civile. Ad oggi, sono stati stipulati 133 Protocolli di intesa.

Gli accordi sono stati indirizzati, tra l’altro, alla condivisione e all’integrazione del patrimonio informativo e, a tale scopo, alla cooperazione applicativa tra le parti; alla vigilanza, specificatamente nel settore della prevenzione della corruzione, alla diffusione nelle strutture pubbliche e mondo imprenditoriale della cultura della legalità, dell’etica pubblica e della trasparenza, anche attraverso la realizzazione di iniziative formative; alla vigilanza collaborativa per finalità di controllo preventivo e volontario sugli atti di gara.

Il legislatore ha istituzionalizzato, per la vigilanza sugli appalti pubblici, questa metodologia utilizzata dall’ANAC fino dal 2014 (nata dall’esperienza di Expo), introducendo una specifica norma nel Codice dei contratti pubblici del 2016: è stata così stigmatizzata una forma di controllo innovativa, attivata su richiesta delle medesime stazioni appaltanti. Si tratta di uno strumento che ha segnato un cambiamento culturale e ha riscosso un grande successo e portato a risultati immediati e tangibili.

In particolare, per la vigilanza collaborativa, dal 2015 ad oggi sono stati sottoscritti 78 protocolli con le stazioni appaltanti (11 protocolli sottoscritti nel 2015, 26 protocolli sottoscritti nel 2016, 16 protocolli sottoscritti nel 2017, 18 protocolli sottoscritti nel 2018 e 7 protocolli sottoscritti nel 2019, fino al 18 aprile 2019), comprendenti complessivamente 206 procedure di gara sottoposte a vigilanza collaborativa (25 procedure vigilate nell’anno 2015, 41 procedure vigilate nell’anno 2016, n. 65 procedure vigilate nell’anno 2017, 69 procedure vigilate nell’anno 2018 e 6 procedure vigilate

nei primi mesi dell'anno 2019). A questi, si aggiungono 10 protocolli di alta sorveglianza su altrettanti grandi eventi seguiti dall'Unità Operativa Speciale e da cui sono scaturiti oltre 1.000 pareri.

A conferma ulteriore dell'utilità di tale modalità innovativa di vigilanza, recentemente, il legislatore, con l'art. 2, co. 2-*bis*, del decreto legge 113/2018, ha affidato all'Autorità l'attività di vigilanza collaborativa sulle procedure di affidamento dei centri di permanenza per il rimpatrio. È in corso di stipula il relativo Protocollo di Azione con il Ministero dell'interno al fine di disciplinare lo svolgimento dell'attività di vigilanza collaborativa preventiva finalizzata a verificare la conformità degli atti di gara alla normativa di settore, all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale sulle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, avviate dalle Prefetture per l'affidamento dei lavori di costruzione, completamento, adeguamento e ristrutturazione dei centri in questione.

Ancora, il rafforzamento della vigilanza collaborativa è uno dei criteri di delega previsti nel disegno di legge (AS 1162) recante "Delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici".

Il quadro delle relazioni si è arricchito nel corso del tempo con gli accordi e le convenzioni sottoscritti con numerosi enti ed istituti universitari allo scopo di promuovere la formazione e la cultura della trasparenza e dell'integrità e che si sono anche tradotti in dibattiti, conferenze e nell'organizzazione di tirocini formativi. Al contempo, si sono attivati dei canali di ascolto, quale la giornata dei responsabili della prevenzione della corruzione, giunta quest'anno al quinto appuntamento.

Inoltre, si devono ricordare i numerosi tavoli tecnici attivati con gli *stakeholders* e le consultazioni, finalizzati a predisporre gli atti di regolazione, le linee guida, il PNA.

Insomma, l'Autorità ha agito mediante coinvolgimento costante degli attori istituzionali e dei cittadini, in una logica di corresponsabilità nelle azioni di contrasto alla corruzione, a partire dagli operatori pubblici chiamati ad attuare la normativa in materia di anticorruzione, trasparenza e gestione delle commesse pubbliche, sino ad arrivare ai vari settori della società civile, ordini professionali, scuole, associazioni.

All'assetto che attualmente contraddistingue status, ruolo, funzioni e competenze dell'ANAC si è giunti per tappe progressive, a seguito di diversi provvedimenti normativi, principalmente con la legge 190/2012; poi con la legge 30 ottobre 2013, n. 125 (di conversione del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101); poi ancora con i decreti legislativi nn. 33 e 39/2013 (di adempimento delle deleghe contemplate dalla l. 190/2012) e con il decreto del Presidente della Repubblica 62/2013; infine con legge 18 agosto 2014, n. 114 (di conversione del d.l. 90/2014), il d.lgs. 50/2016 e la l. 179/2017.

Talune competenze dell'Autorità, nel settore contratti pubblici sono state recentemente riviste: è in discussione la conversione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, con il quale si conferma la volontà politica di tornare ad un regolamento unico attuativo del Codice dei contratti pubblici.

Tracciando, quindi, un bilancio dei cinque anni dalla istituzione della “nuova” ANAC, il numero di segnalazioni ricevute e di richieste di intervento, sempre crescente, anche da parte dei cittadini, testimonia il fatto che l'Autorità è diventata un punto di riferimento nel settore.

Dal giugno 2014 al dicembre 2018, considerando tutti gli ambiti di propria competenza, l'Autorità ha aperto oltre 30.000 fascicoli istruttori. La vigilanza è stata anche supportata da un consistente numero di verifiche ispettive (quasi 200), molte delle quali svolte con il prezioso apporto del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza.

Particolarmente significativa è stata l'attività di natura preventiva a supporto delle stazioni appaltanti, con oltre 3.150 pareri resi in materia di contratti pubblici. Circa 2.260 sono state le sanzioni a vario titolo irrogate, in larghissima parte nel settore dei contratti pubblici.

Dall'anno 2014 fino all'anno 2018, risulta, poi, una crescita esponenziale delle segnalazioni di fatti illeciti (*whistleblowing*) inviate all'ANAC; ciò riguarda soprattutto il 2018, anno in cui è entrata in funzione la piattaforma informatica.

Infine, numerosi sono stati i provvedimenti a carattere generale adottati per dare indicazioni ad amministrazioni e stazioni appaltanti (oltre 60 tra piano nazionale anticorruzione, linee guida in varie materie, bandi-tipo e prezzi di riferimento); 35 gli atti fino a oggi inviati a Governo e Parlamento per segnalare disfunzioni e proposte di modifica normativa.

Non da ultimo, la rilevante attività di proposta di gestione commissariale delle imprese: fino a oggi sono state formulate un totale di 72 proposte al Prefetto competente, 43 di commissariamento vero e proprio e 29 di sostegno e monitoraggio.

1.2 Profili organizzativi e di gestione

Il bilancio di previsione per l'anno 2018 è stato predisposto tenendo conto delle priorità fissate dal Consiglio per lo svolgimento delle attività attribuite all'ANAC, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di anticorruzione, trasparenza e regolazione dei contratti pubblici.

In considerazione dell'impatto sulle previsioni di bilancio si è tenuto conto, altresì, delle funzioni di vigilanza attribuite all'Autorità a seguito degli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale a

partire dal 24 agosto 2016 e che hanno portato, tra l'altro, alla sottoscrizione di un protocollo di vigilanza collaborativa tra Autorità, Dipartimento della Protezione Civile e Presidenti delle regioni interessate dal sisma volto, non solo a definire le deroghe al Codice dei contratti pubblici, ma anche a perseguire l'attività di verifica preventiva degli appalti finalizzati a fronteggiare l'emergenza. Al fine di sostenere la complessa opera di ricostruzione delle aree pesantemente colpite, evitando che il pagamento del contributo da parte delle stazioni appaltanti o altri soggetti attuatori potesse ridurre l'ammontare di risorse effettivamente disponibili per la ricostruzione, con le delibere 359/2017 e 1078/2018 è stato disposto l'esonero dal pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture espletati nell'ambito della ricostruzione, pubblica e privata, a seguito degli eventi sismici del 2016 e del 2017.

L'allentamento del vincolo sul contenimento delle spese di funzionamento previsto dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, di conversione del d.l. 193/2016, ha messo a disposizione dell'Autorità risorse aggiuntive che hanno consentito la pianificazione di interventi di natura informatica nonché di bandire nuovi concorsi di personale indispensabili allo svolgimento delle nuove competenze assegnate.

Il bilancio di previsione per l'anno 2018, approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1299 del 20 dicembre 2017, prevede uscite di competenza, comprensive delle partite di giro, per €75.026.797,00, di cui € 52.329.597,00 di parte corrente, € 7.226.000,00 in conto capitale ed €15.471.200,00 per partite di giro, a fronte di entrate pari a € 70.488.817,00, di cui €55.017.617,00 di parte corrente ed € 15.471.200,00 per partite di giro. Il pareggio è stato garantito con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2017 per € 4.537.980,00.

Anche per l'esercizio finanziario 2018 è stato garantito il contenimento delle spese di funzionamento previsto dal d.l. 90/2014 come aggiornato dall'art. 7-ter della legge 225/2016 ottenendo un risparmio di € 8.888.307,82 (15,8%) rispetto al consuntivo consolidato 2014 delle preesistenti Autorità (ANAC ante decreto legge 90/2014 e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici).

1.2.1 Il Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale

L'articolo 52-*quater* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 stabilisce che «l'Autorità nazionale anticorruzione definisce, con propri regolamenti, la propria

organizzazione, il proprio funzionamento e l'ordinamento giuridico ed economico del proprio personale secondo i principi contenuti nella legge 14 novembre 1995, n. 481. In sede di prima applicazione, e comunque per un periodo di un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento che disciplina l'ordinamento giuridico ed economico del personale, il trattamento economico del personale dell'Autorità non può eccedere quello già definito in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° febbraio 2016 [...]. Fino alla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti continua ad applicarsi il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° febbraio 2016. A decorrere dal secondo anno successivo alla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti l'Autorità nazionale anticorruzione, tenuto conto delle proprie specifiche esigenze funzionali e organizzative, può adeguare il trattamento economico del personale, nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità, sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato [...]. L'articolo 52-*quater* permette di fare chiarezza sulla disciplina applicabile al personale dell'ANAC, e comporta la gestione di un cambiamento radicale nella disciplina del personale dell'ANAC che transita da un regime privatistico ad un regime pubblicistico, rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. L'Autorità ha dato attuazione alla citata norma predisponendo il Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale, prendendo a riferimento il modello attualmente vigente presso l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) di cui alla l. 287/1990. Il Regolamento è entrato in vigore il 1 gennaio 2019, salvo alcune disposizioni la cui efficacia è sospesa in attuazione di quanto disposto dal citato art. 52-*quater*. Infatti, l'articolo 52-*quater* impone un disallineamento di un anno fra la data di entrata in vigore della disciplina giuridica rispetto all'entrata in vigore della disciplina economica, con ricadute anche notevoli per alcuni istituti giuridici; pertanto, anche a seguito di sollecitazione pervenuta da parte sindacale, nelle more della definizione del Regolamento, è stata avanzata una richiesta di parere all'Avvocatura Generale dello Stato che ha ritenuto condivisibile l'ipotesi avanzata dall'ANAC di disporre l'entrata in vigore del Regolamento in parola a far data dal 1 gennaio 2019, sospendendo l'efficacia di quegli istituti la cui entrata in vigore determinerebbe ricadute di tipo economico e che, quindi, entrerebbero in vigore il primo gennaio 2020, contestualmente alla nuova disciplina sul trattamento economico del personale.

Il Regolamento è stato sottoposto al Consiglio di Stato che si è espresso con parere favorevole con osservazioni (Cons. St., sez. cons. atti norm., 25 febbraio 2019, n. 506). L'Autorità ha recepito le osservazioni del Consiglio di Stato e con delibera n. 303 del 3 aprile 2019 ha apportato le conseguenti modifiche al testo del regolamento, adottando un testo coordinato.

Il Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'ANAC segue in maniera abbastanza puntuale l'impostazione dell'omologo Regolamento vigente in AGCM, tuttavia, pur mantenendo l'impianto complessivo, l'Autorità ha ritenuto - nell'esercizio della propria potestà regolamentare - di introdurre, in alcuni ambiti, specifiche disposizioni in quanto più confacenti al modello organizzativo attualmente presente in ANAC.

Quanto alla disciplina del trattamento economico del personale essa è stata mutuata, in attuazione dell'art. 52-*quater*, dal modello AGCM. Tuttavia, considerato che il trattamento economico spettante attualmente al personale AGCM è più elevato rispetto a quello corrisposto al personale ANAC e, tenuto conto dei vincoli normativi di bilancio che impediscono all'Autorità di attribuire al proprio personale il trattamento economico in godimento presso l'AGCM, è stato necessario individuare specifici criteri di inquadramento. Criteri che hanno dovuto contemperare l'esigenza di salvaguardare la professionalità maturata dal personale ANAC ed il rispetto dei vincoli di spesa imposti dalle disposizioni vigenti. Pertanto, a far data dal 1 gennaio 2020, il personale dell'Autorità avrà una struttura della retribuzione uguale a quella del personale dell'AGCM, come stabilito nel nuovo Regolamento agli articoli 35, 42 e 47, ma non riceverà il medesimo trattamento economico. Considerati i vincoli di bilancio e la necessità di garantire anche per il prossimo futuro la stabilità economica dell'Autorità, si è proceduto, quindi, ad effettuare una riparametrazione percentuale delle tabelle stipendiali AGCM in modo tale da garantire al personale ANAC il mantenimento del trattamento economico in godimento.

1.3 Misure per la trasparenza e l'anticorruzione

1.3.1 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020 (di seguito PTPC 2018) è stato adottato nella seduta del Consiglio dell'ANAC del 24 gennaio 2018 e posto in consultazione fino al 30 aprile 2018, al fine di acquisire eventuali suggerimenti ed osservazioni da parte degli *stakeholders* interni ed esterni. Successivamente il Consiglio ha approvato le proposte di aggiornamento (adunanza del 6 giugno 2018), effettuate dall'ufficio del RPCT a seguito della chiusura della consultazione pubblica.

Nel corso dell'annualità 2018, inoltre, il Consiglio ha reputato opportuno nominare un nuovo RPCT, anche in considerazione dell'ultimo mutamento dell'assetto organizzativo approvato con la delibera n. 1/2018. Quest'ultimo è stato individuato in base al criterio, dettato dall'Aggiornamento

2015 al PNA, per il quale le relative funzioni devono essere preferibilmente assegnate a dirigenti non titolari di uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva o, comunque, attività nei settori più esposti al rischio corruttivo. Il Piano rappresenta la “prosecuzione” di quello precedente: in un’ottica di continuità evolutiva si è ritenuto, infatti, di portare avanti le iniziative strategiche già adottate sul versante della prevenzione della corruzione. Nella sua elaborazione, poi, si è tenuto conto anche di una cornice normativa in fase di assestamento e di evoluzione nonché di uno scenario in parziale trasformazione e adeguamento della struttura amministrativa (v. delibere n. 1196/2016, n. 1306/2016 e n. 1/2018).

È stata confermata la metodologia precedentemente adottata, specificamente studiata e calibrata in relazione al peculiare contesto amministrativo dell’ANAC, sia per quanto riguarda le modalità di elaborazione, attuazione e monitoraggio (svolti attraverso il supporto prestato al RPCT dal Gruppo di Lavoro permanente) sia in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio di corruzione. Ciò in quanto la sua applicazione non solo ha prodotto dei risultati sostanzialmente positivi, ma anche ha garantito un’omogeneità nell’esame e nella comparazione dei suoi esiti.

Sebbene siano state introdotte alcune novità, la programmazione delle misure generali è stata effettuata in continuità rispetto alla precedente del 2017. Ciò anche in virtù della loro idoneità e funzionalità all’applicazione trasversale in tutti i processi dell’Autorità. Per tale motivo è stata operata un’attenta ricognizione dello stato di attuazione raggiunto nell’anno 2017, al fine di stabilire, per ciascuna di esse, le fasi di avanzamento del 2018, anche sotto il profilo dei rispettivi tempi di esecuzione. Si è reputato opportuno porre l’accento soprattutto su alcuni strumenti la cui corretta applicazione, proprio in considerazione della *mission* istituzionale dell’Autorità, risulta di fondamentale importanza, come, ad esempio, la misura relativa alla disciplina del conflitto di interesse/obblighi di comunicazione e di astensione, in relazione alla quale gli uffici competenti hanno provveduto a verificare le dichiarazioni rilasciate nel corso dell’anno 2018 dai dipendenti dell’amministrazione e a proporre un affinamento della procedura seguita; quella delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d’ufficio/attività ed incarichi extra-istituzionali, in riferimento alla quale si è verificato che non sono pervenute segnalazioni di richieste di incarichi extra-istituzionali non autorizzati; quella dell’attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage* o *revolving doors*), in attuazione della quale è stata acquisita una apposita dichiarazione; quella dell’inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali, attuata dagli uffici competenti non solo richiedendo a tutto il personale le dichiarazioni di assenza di cause d’incompatibilità aggiornate, ma anche operando le successive necessarie verifiche e pubblicando ai fini della trasparenza, le relative dichiarazioni sul sito istituzionale.

È stata, poi, oggetto di particolare attenzione la misura di protezione del dipendente che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*): dal monitoraggio effettuato è risultato che nel corso del 2018 non vi sono state segnalazioni da parte di dipendenti dell'ANAC. È stato realizzato, inoltre, uno specifico *software* per l'acquisizione e la gestione informatica delle predette segnalazioni inoltrate dal personale, che ne garantisce la riservatezza così come richiesto dall'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001. Per quanto attiene all'attuazione della misura della trasparenza, i flussi per la pubblicazione dei dati (art. 10 del d.lgs. 33/2013) sono stati riportati nella tabella di cui all'Allegato 3 del PTPC 2018. L'ufficio del RPCT ha provveduto ad effettuare un costante monitoraggio della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, volto a verificare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate. In occasione dell'attestazione sugli obblighi di pubblicazione l'OIV ha attestato sia l'individuazione, da parte dell'Autorità, delle misure organizzative necessarie per assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" sia la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione, di quanto riscontrato dal RPCT nell'Allegato 2 alla delibera rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'amministrazione.

Nel corso del 2018, poi, sono pervenute una richiesta di accesso civico obbligatorio, che ha dato luogo ad un adeguamento nella pubblicazione dei dati, e 30 richieste di accesso civico generalizzato, riferite a molteplici settori e aventi il contenuto più vario.

In merito alle modalità di attuazione del summenzionato istituto e agli strumenti organizzativi volti a garantirne la migliore funzionalità, in data 24 ottobre 2018 è stato emanato il "Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dall'ANAC e all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 241/1990" all'interno del quale sono stati definiti i criteri di formulazione dell'istanza di accesso (e i moduli *standard* per la presentazione della richiesta); eventuali limiti relativi alla legittimazione soggettiva del richiedente (presenti, come noto, solo per l'accesso *ex l.* 241/1990); il destinatario dell'istanza, le modalità di svolgimento del procedimento; gli strumenti a disposizione nei casi di inerzia, mancata risposta o diniego.

Riguardo alle misure di carattere specifico, sono stati vagliati e confermati gli esiti dell'operazione di "*assessment*" delle stesse, svolta nel 2017, riassunta in due tabelle che riportano distintamente quelle indicate dagli uffici che svolgono attività di vigilanza e quelle individuate dagli uffici che si occupano di regolazione. L'elencazione non può considerarsi tassativa, né esaustiva, in quanto ricomprende le misure comuni a più uffici appartenenti alla medesima area (vigilanza o regolazione) e non riporta, invece, le misure tipiche dell'attività specifica del singolo ufficio e non ripetibili per altri uffici della medesima area.