

PREMESSA

La presente relazione, predisposta ai sensi dell'art. 213, co. 3, lett. e) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dell'art. 1, co. 2, lett. g) della legge 6 novembre 2012, n. 190, illustra l'attività svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) nel corso del 2016, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di anticorruzione e in materia di contratti pubblici, alla stessa attribuiti, dalla l. 190/2012 e dai relativi decreti legislativi di attuazione (d.lgs. 33/2013 e d.lgs. 39/2013 e ss. mm.), nonché dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 e dal citato d.lgs. 50/2016.

La Parte I è dedicata alla descrizione del contesto normativo e istituzionale in cui l'Autorità è chiamata ad operare e descrive le competenze svolte, anche alla luce dei più recenti interventi normativi. Le Parti II e III sono dedicate, rispettivamente, alle attività relative alla prevenzione della corruzione e della trasparenza e alle attività svolte in materia di contratti pubblici.

Il Capitolo 3 della Parte II, relativo agli indicatori del rischio di corruzione, dopo aver riportato i diversi approcci e definizioni utilizzabili come indicatori di misurazione della corruzione, delinea alcuni indicatori elaborati dall'Autorità per la misurazione del rischio di corruzione, da applicare ai contratti pubblici nelle diverse fasi di affidamento.

Il Capitolo 4 descrive il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 che rappresenta il primo PNA predisposto e adottato dall'ANAC ai sensi dell'art. 19 del d.l. 90/2014.

I due Capitoli successivi (5 e 6) sono dedicati, invece, alle azioni intraprese dall'ANAC per favorire, rispettivamente, la prevenzione alla corruzione e la trasparenza. Entrambi i capitoli si aprono con la descrizione dei principali interventi regolatori adottati dall'Autorità per far fronte a specifiche esigenze interpretative sorte in riferimento alla normativa vigente in materia, per poi illustrare le principali attività di vigilanza condotte e le specifiche fattispecie interessate.

La Parte III descrive le numerose attività realizzate dall'Autorità nel corso del 2016 in materia di contratti pubblici e, seguendo un diverso approccio, dedica i primi capitoli all'attività di vigilanza, per poi illustrare gli interventi eseguiti in ambito regolatorio e consultivo, anche per consentire un'analisi di riscontro sulle principali criticità emerse in tale sede.

Come di consueto, nel primo Capitolo dedicato ai contratti pubblici, viene fornita una panoramica del mercato di riferimento, facendo altresì un confronto con i valori rilevati negli anni passati.

Il Capitolo 8 è dedicato ad una delle principali novità del Codice, ovvero la vigilanza collaborativa, mentre il Capitolo 9 riporta gli esiti delle principali indagini a carattere generale e puntuale condotte nel settore dei lavori, dei servizi e delle forniture.

Dopo il Capitolo 10, dedicato alla vigilanza sul sistema di qualificazione e all'attività sanzionatoria, il Capitolo 11 descrive i poteri attribuiti all'Autorità sulle procedure di ricostruzione post-sisma e i controlli effettuati sulle opere di bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area Bagnoli-Coroglio, Expo e Giubileo straordinario della Misericordia, nonché le attività svolte nell'ambito della gestione commissariale delle imprese.

Ai Capitoli 12 e 13, come sopra anticipato, è dedicata la trattazione delle attività realizzate dall'Autorità in ambito regolatorio e consultivo, mentre il Capitolo 13 è dedicato all'attività svolta dalla Camera arbitrale.

PARTE I

L'Autorità e il contesto di riferimento

CAPITOLO 1

Il contesto normativo e istituzionale

1.1 Il quadro generale delle nuove funzioni

L'anno 2016 rappresenta per l'Autorità un punto di svolta e una sfida: da una parte, si stabilizza l'assetto istituzionale e organizzativo con l'approvazione del Piano di riordino (dPCM del 1 febbraio 2016), dall'altra, i poteri dell'Autorità si arricchiscono, per effetto d.lgs. 50/2016 nel settore dei contratti pubblici e per effetto del d.lgs 97/2016 (che interviene sia sul d.lgs 33/2013 che sulla legge 190/2012) nell'ambito della trasparenza.

A tali riforme “di sistema”, si sono aggiunte altre importanti funzioni di vigilanza, attribuite all'Autorità a seguito degli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale a partire dal 24 agosto 2016, sia sul fronte dell'emergenza sia su quello della ricostruzione.

Sotto il profilo istituzionale, il Consiglio di Stato¹ ha confermato la natura di autorità indipendente dell'ANAC, affermando che la natura di autorità amministrativa indipendente è conferita all'ANAC in virtù della funzione di garanzia da essa assolta e dei delicati interessi sottesi alla disciplina degli appalti pubblici, conformemente alle direttive comunitarie in materia.

Il d.lgs. 50/2016 (di seguito nuovo Codice o Codice) rappresenta - a parere dell'Autorità - una piccola “rivoluzione copernicana” nella materia degli appalti in Italia, un testo rispettoso delle indicazioni che venivano dalle direttive comunitarie e dalla legge delega e che merita sostanziale condivisione.

Il provvedimento è molto più agile e snello rispetto al passato (si passa dai 616 articoli, fra il d.lgs.163/2006 e il relativo regolamento di attuazione, a soli 219), contiene significative innovazioni e raccoglie, con precisione, le indicazioni delle direttive comunitarie, calandole in maniera intelligente nelle peculiarità della situazione italiana.

A mero titolo indicativo, si sottolinea positivamente: l'introduzione del partenariato per l'innovazione e del dibattito pubblico, esperienza che, soprattutto per le grandi opere con significativo impatto ambientale, ha dato ottimi risultati all'estero; l'abbandono quasi totale del criterio del massimo ribasso e la riduzione delle stazioni appaltanti, attuata non attraverso un

¹ Cfr. Cons. St., comm. spec., 14 settembre 2016, n. 1920.

semplice “taglio lineare”, ma prevedendo l’obbligatorietà del ricorso alle centrali di committenza per alcuni enti e contratti e precise regole di qualificazione delle stazioni appaltanti medesime. Quest’ultima è un’assoluta novità per il settore degli appalti pubblici, che consentirà alle sole amministrazioni in possesso del *know how* sufficiente di bandire le gare più significative.

Il Codice, inoltre, introduce una maggiore discrezionalità della PA e una maggiore semplificazione delle procedure, accompagnando questi tratti con una decisa virata verso una ancora più ampia trasparenza e un rafforzamento dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti soprattutto, ma non certo esclusivamente, all’ANAC.

Non vi è dubbio, infatti, che l’ANAC somma ora molteplici poteri non solo di vigilanza, ma anche para-normativi, amministrativi, gestionali, sanzionatori; ma è proprio perché l’Autorità, in quanto indipendente, si pone al di fuori delle influenze politico-amministrative - che invece un apparato ministeriale di tipo tradizionale inevitabilmente implica - che il modello prescelto appare il più idoneo a svolgere il delicato compito di vigilanza e controllo sulla regolarità delle procedure e, in generale, sull’uso delle risorse connesse all’affidamento dei contratti pubblici.

Inoltre, sul piano della rilevanza costituzionale degli interessi tutelati dall’Autorità, può individuarsi come disposizione-guida l’art. 97 della Costituzione, a servizio non solo del buon andamento ed efficienza dell’azione pubblica, ma, altresì, della sua trasparenza e correttezza, posti a tutela dell’intera collettività.

Il Codice, in estrema sintesi, attribuisce all’Autorità importanti funzioni finalizzate a: a) promozione dell’efficienza e sostegno allo sviluppo di migliori pratiche da parte delle stazioni appaltanti; b) agevolazione dello scambio di informazioni tra le amministrazioni e gli enti pubblici; c) vigilanza, nell’intero settore degli appalti pubblici e delle concessioni, con poteri di controllo, di raccomandazione, di intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatori; d) regolazione del mercato, attraverso l’adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolamentazione flessibile, come i pareri resi in occasione delle procedure di gara, dotati anche di efficacia vincolante e fatta salva l’impugnabilità di tutte le decisioni e gli atti assunti dall’ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa.

Da una parte l’ANAC è chiamata ad interventi *ex ante* come autorità di regolazione (con l’adozione di atti vincolanti e non vincolanti), dall’altra conserva poteri di intervento esercitabili *ex post*, di vigilanza, ispettivi, sanzionatori e di precontenzioso.

Certamente la scelta più coraggiosa, in linea con le esperienze positive di altri ordinamenti, è quella di puntare su un livello di regolazione secondaria, effettuato attraverso sistemi di *soft*

law, in gran parte affidati proprio all'ANAC. Un tipo di regolazione certo non nuova, ma che riceve oggi una sua formale istituzionalizzazione e il riconoscimento del ruolo centrale per il destino del nuovo Codice.

È un sistema che si giova dell'esperienza positiva già maturata nella ex AVCP, confluita nell'ANAC in virtù del d.l. 90/2014 e che consentirà, sicuramente, una regolazione più duttile, idonea a rappresentare un riferimento significativo per gli operatori del settore, anche perché adottata attraverso il confronto con gli *stakeholders*.

In questo quadro, l'Autorità, nel 2016, ha dato assoluta priorità alla predisposizione delle linee guida, per assicurare agli operatori una rapida attuazione del nuovo assetto normativo. Ad oggi, previa consultazione degli *stakeholders*, sono state adottate, in via definitiva, sette linee guida attuative del Codice, dopo aver acquisito il parere del Consiglio di Stato e l'avviso delle Commissioni Parlamentari, al fine di garantire una leale cooperazione istituzionale.

L'Autorità è intervenuta con atti di regolazione anche su ulteriori tematiche, tra cui i beni infungibili, la tracciabilità dei flussi finanziari e il *rating* d'impresa, avviando le relative consultazioni.

Al momento dell'approvazione del d.lgs. 56/2017 (di seguito, decreto correttivo), quindi, l'attuazione del nuovo Codice da parte della Autorità era sulla buona strada: l'intervento del decreto correttivo emesso, come previsto dalla legge delega, dopo solo un anno dall'entrata in vigore del Codice, ha inevitabilmente determinato un rallentamento, avendo modificato molte disposizioni.

Nel merito del provvedimento, l'intervento governativo presenta indubbi aspetti positivi ma anche profili critici quali, ad esempio, la reintroduzione dell'appalto integrato e l'aumento consistente del contributo pubblico nella finanza di progetto.

Inoltre, per quanto attiene alle competenze dell'Autorità, il decreto correttivo ha abrogato il potere di raccomandazione vincolante, istituto su cui la stessa ANAC, peraltro, aveva espresso perplessità.

Un assetto parzialmente diverso sarà quello derivante dalle modifiche al Codice introdotte in sede di conversione del d.l. 50/2017, che, pur non ripristinando la raccomandazione vincolante, "risarcisce" l'Autorità con l'attribuzione della legittimazione processuale in chiave di "controllo collaborativo", così come già previsto con riferimento all'AGCM dall'art. 21-*bis* della l. 287/1990.

Viene infatti conferita all'ANAC, in via generale, la legittimazione ad impugnare i bandi, gli atti generali o i contratti di grande rilievo, che violino le norme sui contratti pubblici.

E, ancora, si prevede un rafforzamento dei poteri di *moral suasion* in esito all'attività di vigilanza: l'ANAC, qualora riscontri gravi irregolarità in un provvedimento di una stazione appaltante, può emettere un parere motivato nel quale specifica i vizi di legittimità. Qualora la stazione appaltante non si uniformi entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ANAC, questa può rivolgersi alla giustizia amministrativa.

Il decreto correttivo ha poi apportato ulteriori modifiche alle competenze dell'ANAC. È stata reintrodotta la competenza nell'elaborazione dei costi *standard* dei lavori e dei prezzi di riferimento di beni e servizi, alle condizioni di maggiore efficienza tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. Tale previsione appare ragionevole in quanto, da un lato sistematizza la disciplina di settore, ad oggi contenuta in due norme (il d.l. 98/2011 ed il d.l. 66/2014) in tema di *spending review* e, dall'altro, individua nuovamente l'ANAC quale soggetto deputato a svolgere le predette attività. È apprezzabile la precisazione della competenza dell'Autorità a stabilire le informazioni che devono essere presenti nel casellario per le finalità di tenuta dello stesso, di verifica dei gravi illeciti professionali, di attribuzione del *rating* di impresa o di conseguimento dell'attestazione di qualificazione, stabilendosi, altresì, il collegamento del casellario con la banca dati di cui all'art. 81 del Codice. In tal modo si legittima la richiesta di comunicazioni, da parte delle stazioni appaltanti, delle notizie utili ai fini dell'inserimento nel casellario.

È poi da salutare con favore la norma inserita con la legge di conversione del d.l. 50/2017, che supera l'incertezza normativa relativa all'organizzazione, il funzionamento e la disciplina del personale dell'Autorità, definendo il regime applicabile; un ultimo tassello necessario a garantire l'autonomia dell'Autorità stessa.

Il rafforzamento dei poteri di vigilanza e di regolazione di ANAC, come si è accennato, ha anche la finalità di controbilanciare l'aumento di discrezionalità delle amministrazioni, ed è accompagnato dall'incremento delle misure di trasparenza e da una riqualificazione degli attori del mercato: stazioni appaltanti e imprese.

L'efficacia della nuova normativa dipende, in effetti, in modo diretto da come operano i soggetti aggiudicatori, inoltre, l'identificazione delle responsabilità e la trasparenza e tracciabilità dei processi sono condizioni necessarie per la prevenzione della corruzione.

L'elevata frammentazione del numero delle stazioni appaltanti ostacola certamente il coordinamento e la ricerca di soluzioni efficienti, ma i processi di aggregazione, senza azioni di rafforzamento delle competenze, potrebbero risultare inefficaci, mentre l'introduzione, da parte del Codice, di un sistema di certificazione delle competenze e di qualificazione delle

stazioni appaltanti potrà consentire di innalzare le capacità dei *manager* pubblici chiamati a gestire gare e contratti.

Al fine di istituire il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, il Codice prevede la pubblicazione di un dPCM, attraverso il quale sono stabiliti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate. Il dPCM, ad oggi, non è stato ancora pubblicato anche se, da alcune prime bozze, si prevede una qualificazione suddivisa per quattro differenti fasce di importo. Per accedere a ciascuna classe d'importo, le stazioni appaltanti dovranno dimostrare di avere un organico adeguato (accedere ad una classe di importo più elevata significherà avere nella propria struttura più personale qualificato) e aver gestito un determinato numero di lavori, servizi o forniture.

Il decreto prevede, tuttavia, una gradualità di attuazione: per un periodo di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione, le stazioni appaltanti che hanno fatto domanda di qualificazione manterrebbero la capacità di espletare la propria attività e, dunque, di acquisire il Codice Identificativo Gara (CIG).

Altre misure sono poi poste dal Codice a garanzia della trasparenza e legalità delle procedure da parte dei committenti, la cui gestione è affidata all'ANAC; si tratta dell'albo dei commissari di gara e dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*.

Come si vedrà nel Capitolo 12, l'Autorità ha adottato, per entrambe le funzioni, le prescritte linee guida, che sono ora in corso di aggiornamento in attuazione delle modifiche previste dal decreto correttivo.

Il nuovo Codice non si limita, tuttavia, a regolare il lato della domanda, ma si interessa anche della qualità e dell'affidabilità degli operatori economici. Si prevede, infatti, l'istituzione presso l'ANAC del sistema del *rating* di impresa, in relazione al quale l'Autorità deve procedere al rilascio dell'apposita certificazione agli operatori economici; spetta all'ANAC definire i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione. A tale scopo, l'Autorità ha tempestivamente avviato una serie di attività propedeutiche alla costituzione del suddetto sistema, predisponendo un documento posto in consultazione pubblica, in relazione al quale sono pervenute numerose osservazioni, prevalentemente finalizzate a mettere in luce le varie difficoltà applicative della norma, così come originariamente strutturata (cfr. Atto di segnalazione n.1 del 2017, v. par. 2.2.1.). Recependo in parte le osservazioni formulate dall'Autorità nel suddetto atto, il legislatore, con il decreto correttivo ha modificato la norma, rendendo il *rating* facoltativo per le imprese e premiante in sede di gara.; conseguentemente l'ANAC dovrà aggiornare le linee guida.

Infine, nel Codice viene istituzionalizzata la vigilanza collaborativa che l'Autorità aveva introdotto fin dal 2014: 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 (cfr. Capitoli 8 e 11). Mediante tale strumento si supera l'endiadi vigilanza-regolazione: l'ANAC, infatti, interviene non per censurare *ex post* comportamenti illeciti, a cui spesso, peraltro, è difficile porre rimedio, ma per prevenire *ex ante* le criticità, in una logica di accompagnamento dell'amministrazione verso scelte corrette e trasparenti e per scoraggiare la partecipazione alle gare di operatori economici scorretti. A tale tipologia di controlli si ascrive anche la vigilanza sull'emergenza e la ricostruzione a seguito del sisma nell'Italia centrale, sulla quale ci si sofferma nel successivo paragrafo.

In tema di normativa sulla trasparenza, nell'anno 2016, il d.lgs 97/2016 ha apportato numerosi cambiamenti, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini. Tra le innovazioni di carattere generale di maggior rilievo, il decreto ha modificato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha definitivamente sancito l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza, ha introdotto nuove sanzioni pecuniarie, attribuendo all'ANAC la competenza all'irrogazione delle stesse e, di conseguenza, l'Autorità ha provveduto ad adeguare il proprio Regolamento sanzionatorio (cfr. Capitolo 6).

Di tali innovazioni si è discusso con i diretti destinatari nella "Terza giornata nazionale di incontro con i Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza in servizio presso le pubbliche amministrazioni e le società in controllo pubblico", organizzata dall'Autorità a maggio 2017. All'incontro hanno partecipato ben 391 RPCT provenienti da tutta l'Italia e si sono approfondite le principali novità legislative intercorse.

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.

1.1.1 Il presidio sull'emergenza e la ricostruzione post-sisma

A seguito degli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale a partire dal 24 agosto 2016, il Governo ha emanato una serie di provvedimenti per affrontare l'emergenza e la successiva opera di ricostruzione. Il 25 agosto 2016 il Consiglio dei Ministri ha innanzitutto dichiarato lo stato di emergenza nei territori interessati delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo e, con successivo d.P.R. 9 settembre 2016, è stato nominato il Commissario Straordinario del Governo (CSG). Si sono poi susseguiti una serie ordinanze di protezione civile e di interventi normativi, per il rapido svolgimento delle attività di soccorso e gestione dell'emergenza e per delineare il complesso *iter* di ricostruzione.

Di seguito, vengono brevemente illustrati gli snodi normativi principali e i filoni di attività che hanno interessato l'Autorità, tanto sul fronte dell'emergenza quanto su quello della ricostruzione, rinviando per i dettagli, ai Capitoli di riferimento.

L'emergenza

Sul piano dell'emergenza, già prima degli eventi sismici del 2016-2017, l'Autorità aveva avviato una collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile (DPC) per individuare i criteri per lo svolgimento di procedure in deroga e le buone pratiche per la gestione degli appalti c.d. "emergenziali". All'esito dei confronti tenuti, il 9 settembre 2016 l'Autorità ha fornito al DPC un elenco "ragionato" e puntuale di deroghe al Codice, finalizzato a consentire l'accelerazione delle procedure su specifiche attività, fra cui quelle di allestimento e gestione delle aree di accoglienza e ricovero delle popolazioni, di assistenza e soccorso alle persone, di affidamento ed esecuzione dei servizi tecnici e dei lavori connessi alle opere di urbanizzazione delle soluzioni abitative temporanee, e di acquisizione di beni e servizi finalizzati alla realizzazione delle opere per la messa in sicurezza degli edifici.

Le indicazioni dell'Autorità sono state trasfuse nell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 394 del 19 settembre 2016 (Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti all'eccezionale evento sismico che ha colpito il territorio delle regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016) nella quale, all'art. 5, sono dettagliati i singoli articoli del Codice che possono essere oggetto di deroga. Tra questi si segnalano in particolare: l'art. 21, onde consentire la possibilità di procedere alle acquisizioni in assenza della programmazione, inconciliabile con le condizioni di estrema emergenza; gli artt. 32 e 33 e gli artt. 70, 72 e 73 sulle fasi delle procedure di affidamento e sulla pubblicità di bandi e avvisi, allo scopo di semplificare le procedure e adeguare la relativa tempistica alle esigenze del

contesto emergenziale; gli artt. 37 e 38, allo scopo di consentire di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di lavori, servizi e forniture di qualsiasi importo, in assenza del possesso della qualificazione prevista e del ricorso alle centrali di committenza; l'art. 95, allo scopo di consentire l'utilizzo del criterio del prezzo più basso, anche al di fuori delle ipotesi previste dalla norma.

La collaborazione tra l'Autorità e il DPC non si è limitata alla fase di definizione delle deroghe al Codice, ma è proseguita con le attività di verifica preventiva degli appalti finalizzati a fronteggiare l'emergenza. Tali attività discendono da un protocollo di vigilanza collaborativa siglato il 26 ottobre 2016, che ha visto firmatari, oltre all'Autorità e al DPC, anche i presidenti delle regioni interessate dal sisma.

Come verrà più in dettaglio rappresentato nel paragrafo 8.3, il protocollo di intesa ha dato vita a numerose verifiche sulle procedure di affidamento svolte dai vari soggetti attuatori.

Il rapporto di collaborazione instauratosi tra l'Autorità e il DPC assume una valenza anche prospettica. Le attività in poste in essere costituiscono, infatti, un importante laboratorio per la sperimentazione di approcci "puntuali" alle deroghe e di modelli per la verifica preventiva che potranno dar luogo, in futuro, a linee guida o atti di indirizzo congiunti Autorità-DPC.

Tali modelli non saranno, infatti, soltanto riferiti a eventi eccezionali come i terremoti, ma anche ad altre calamità o fenomeni naturali dai quali scaturiscano situazioni di emergenza e potranno, quindi, rappresentare un utile ausilio ai soggetti attuatori nel difficile compito di operare con celerità, assicurando un livello minimo di trasparenza nelle procedure di affidamento.

La ricostruzione

Il quadro normativo sulla ricostruzione si è formato con l'approvazione di tre successivi provvedimenti. Il primo è il d.l. 189/2016, con cui è stata disciplinata la complessiva opera di ricostruzione per un'area geografica iniziale di 62 comuni.

Con il successivo d.l. 205/2016, l'applicazione delle misure previste dal d.l. 189/2016 è stata estesa ad ulteriori aree, per un totale di 131 comuni. Questo secondo decreto legge, originato da altri eventi sismici occorsi nel mese di ottobre 2016, è poi confluito nel processo di conversione del precedente d.l. 189/2016. Infine, con il d.l. 8/2017, sono state disposte ulteriori misure per accelerare tanto gli interventi di emergenza quanto quelli di ricostruzione, che interessano oggi un'area di 140 comuni.

Tra le misure previste da quest'ultimo decreto legge, si segnala la disciplina speciale per la rapida ricostruzione delle scuole, finalizzata alla ripresa delle attività scolastiche quale punto di

partenza per il rilancio economico e sociale delle aree terremotate. L'impianto normativo che si è formato con i tre provvedimenti sopra citati si caratterizza per aver definito un presidio di legalità particolarmente stringente, finalizzato a prevenire i fenomeni corruttivi e le infiltrazioni criminali combinando, opportunamente, particolari meccanismi antimafia, per certi versi senza precedenti, con la vigilanza preventiva dell'Autorità sugli appalti della ricostruzione.

Si tratta di un modello che va a replicare, con gli adattamenti del caso, l'esperienza estremamente positiva di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni mafiose del grande evento Expo 2015.

Sul fronte dell'antimafia, uno dei tratti distintivi del nuovo sistema riguarda l'attribuzione in via esclusiva dei controlli a un solo organismo – la Struttura di Missione – che opera comunque in stretto raccordo con le Prefetture territoriali, inoltre, è previsto che per la partecipazione a qualunque intervento di ricostruzione, pubblico o privato, l'operatore economico deve essere iscritto ad un'apposita Anagrafe, una speciale *white list* gestita sempre dalla Struttura di Missione.

Sul fronte della prevenzione della corruzione, come accennato, il legislatore ha voluto affidare all'Autorità il compito di verificare gli appalti della ricostruzione pubblica tramite il sistema dei controlli preventivi, inserendo nel d.l. 189/2016 il riferimento ai compiti di alta sorveglianza ex art. 30 del d.l. 90/2014 previsti per Expo 2015. Si tratta, come noto, del potere attribuito al Presidente dell'Autorità di garantire, avvalendosi dell'Unità Operativa Speciale (UOS), la correttezza e la trasparenza delle procedure connesse, nel caso di specie, alla realizzazione degli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma, verificando, in via preventiva, la legittimità dei relativi atti di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture.

Come sarà meglio precisato nel paragrafo 11.1, i termini e le modalità delle verifiche sono definiti nel protocollo di intesa stipulato il 28 dicembre 2016 dall'ANAC, dal CSG e da Invitalia, la centrale unica di committenza di cui i soggetti attuatori degli interventi si avvalgono, ai sensi dell'art. 18 del d.l. 189/2016, per lo svolgimento delle procedure di affidamento.

Nel quadro così delineato, si sono venuti a creare tra il CSG e i principali attori, a vario titolo coinvolti nei controlli sulla ricostruzione, rapporti di collaborazione estremamente proficui che, nel rispetto dei rispettivi compiti istituzionali e in una dialettica sempre costruttiva, stanno consentendo lo svolgimento di verifiche rigorose in tempi estremamente rapidi.

Altre attività "a supporto" della ricostruzione

Nell'ambito della ricostruzione l'Autorità ha poi dato ulteriori specifici contributi.

L'art. 30, co. 6, del d.l. 189/2016 prevede l'applicazione delle disposizioni in materia di tracciabilità dei pagamenti, di cui agli artt. 3 e 6 della legge 136/2010, a tutti i contratti relativi agli interventi di ricostruzione pubblica e privata. La normativa sulla tracciabilità, come noto, impone una serie di adempimenti in capo alla stazioni appaltanti e agli operatori economici della filiera, al fine di garantire la piena tracciatura delle transazioni riconducibili all'appalto. Tra questi adempimenti rientra l'acquisizione del Codice Identificativo Gara (CIG), che la stazione appaltante è tenuta a inserire nella documentazione di gara e che figurerà poi in tutti i pagamenti effettuati per l'esecuzione dell'appalto, e il versamento all'Autorità del relativo contributo in sede di gara. Sono tenuti al versamento, secondo le modalità e gli importi definiti dall'Autorità ogni anno con propria delibera, la stazione appaltante che svolge la procedura e le imprese che vi partecipano.

In relazione a questi adempimenti, l'Autorità ha, innanzitutto, condiviso con il CSG e il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) modalità tecniche *ad hoc* per l'acquisizione del CIG, al fine di semplificare al massimo gli obblighi informativi previsti per legge, soprattutto per la ricostruzione da parte dei privati cittadini.

Inoltre, in ragione dell'autonomia finanziaria e del potere di autoregolamentazione riconosciuti dall'art. 1, co. 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), l'Autorità ha formulato alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'economia e delle finanze una proposta di delibera, per esentare, dal pagamento del contributo in sede di gara, tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella ricostruzione.

Nello specifico, si è ritenuto opportuno proporre un'esenzione totale per tutti i soggetti pubblici che effettuano una qualsivoglia procedura di affidamento ai sensi del Codice e per tutti i committenti privati che svolgono le procedure di selezione delle imprese ai sensi dell'art. 6, co. 13, del d.l. 189/2016, a condizione che beneficino dei contributi e/o finanziamenti previsti dal citato d.l. 189/2016. L'esenzione riguarda, altresì, tutti gli operatori economici che partecipano alle procedure indette dai soggetti pubblici o dai committenti privati. La proposta di esenzione è stata approvata con delibera n. 359 del 29 marzo 2017 ed è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La possibilità di esenzione, proposta dall'Autorità, nasce dalla sentita esigenza di sostenere attivamente e non soltanto con i controlli di competenza, la complessa opera di ricostruzione delle aree così pesantemente colpite dagli eventi sismici e dalla considerazione che tale

pagamento andrebbe a ridurre l'ammontare delle risorse effettivamente a disposizione per la ricostruzione.

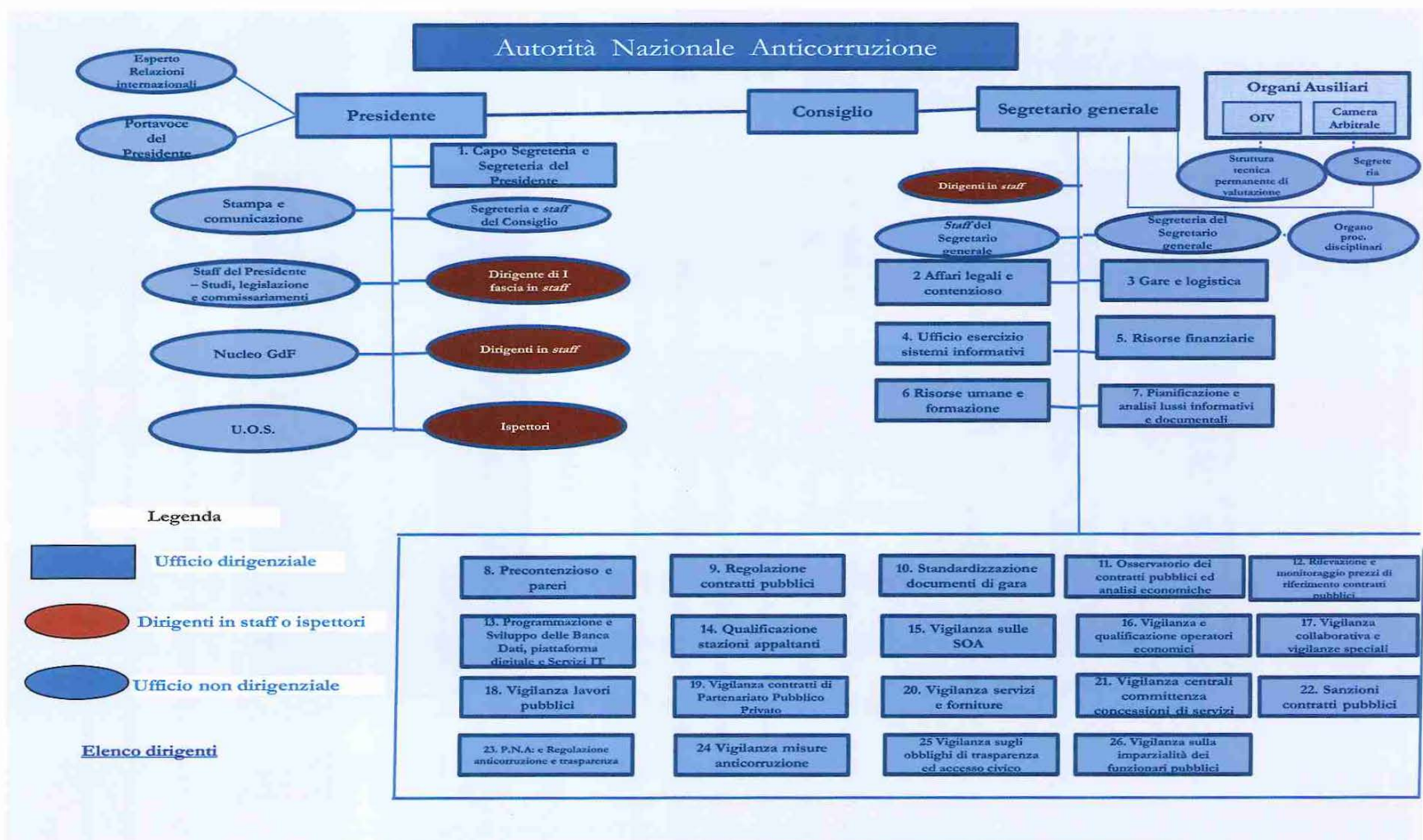
Infine, con un Comunicato del Presidente del 29 marzo 2017, sono state fornite indicazioni operative per lo svolgimento da parte delle SOA delle attività di attestazione delle imprese che hanno eseguito i lavori nelle zone interessate dal sisma.

Per facilitare il processo di attestazione, il Comunicato ha previsto, per un periodo transitorio, delle procedure semplificate. Allo scadere del periodo transitorio, individuato nel termine della gestione commissariale straordinaria (31 dicembre 2018), le SOA dovranno procedere allo svolgimento delle verifiche e acquisizioni con le modalità ordinarie per tutti gli attestati rilasciati nel periodo, adottando provvedimenti di ridimensionamento/decadenza all'emergere di eventuali valutazioni preclusive da parte delle amministrazioni preposte. Il mancato svolgimento delle verifiche (una volta cessata la transitorietà) comporterà l'avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti della SOA inadempiente, a prescindere dal momento in cui tale omissione dovesse venire in rilievo; analoghe conseguenze deriveranno dal caso in cui venga accertato che la SOA ha omissso di svolgere le ordinarie verifiche presso gli enti interessati.

1.2 Profili organizzativi e di gestione

Nel 2016 sono state concretizzate alcune tappe fondamentali nel percorso dell'Autorità, tra cui riveste grande importanza la conclusione dell'*iter* di approvazione del Piano di riordino presentato dal Presidente dell'Autorità al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 19, co. 3, del d.l. 90/2014, approvato con dPCM il 1° febbraio 2016.

In attuazione del Piano e al fine di gestire al meglio le nuove competenze attribuitele nel corso del 2016, l'Autorità si è dotata di un nuovo assetto organizzativo (delibere n. 1196 del 23 novembre 2016 e n. 1306 del 21 dicembre 2016). La nuova organizzazione, caratterizzata dal superamento dell'articolazione per aree, ha preso avvio a decorrere dal 1° gennaio 2017.



Sulla base di quanto illustrato nel Piano di riordino, la dotazione organica dell'ANAC, a regime, dovrebbe essere la seguente:

Tabella A

Profilo professionale	Numero di risorse
Dirigenti di I fascia	1*
Dirigenti di II fascia	35
Funzionari	207
Operativi	107
Totale	350

* la posizione di dirigente di I fascia è da intendersi ad esaurimento.

Il fabbisogno di personale indicato in Tabella A scaturisce dalla individuazione delle attività precedentemente attribuite all'ex AVCP ed oggi transitate all'ANAC, nonché delle attribuzioni mantenute dall'Autorità ai sensi del d.l. 90/2014, integrate dalle funzioni assegnate alla nuova Autorità dalla disciplina vigente.

Il personale che presta servizio presso l'ANAC a qualunque titolo (di ruolo o in posizione di comando), alla data del 1 aprile 2017, risulta composto come segue:

Tabella B

Profilo professionale	Numero di risorse
Dirigenti di I fascia	1
Dirigenti di II fascia	39*
Funzionari	159**
Operativi	89***
Totale	288

* di cui 1 in servizio presso altre amministrazioni

** di cui 3 in aspettativa

*** di cui 1 in esonero dal servizio e 2 in servizio presso altre amministrazioni

I dati esposti evidenziano un livello occupazionale sotto organico, al quale non si è potuto far fronte con nuove assunzioni, in considerazione del vincolo di spesa introdotto dal citato d.l. 90/2014.