

pubblicazione di un bando di gara. La norma prevede, dunque, in via generale e per tutti gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, aggiudicati dal Capo della struttura di missione e dal Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e di sicurezza, la sussistenza del presupposto necessario per ricorrere alle procedure negoziate senza bando, di cui al citato art. 63.

Pur comprendendo la finalità della norma - che è in parte dettata dall'urgenza di procedere alla realizzazione delle opere e, quindi, di snellire le procedure di gara - con la proposta di norma in esame, si introduce una deroga ampia e generalizzata alle norme del Codice dei contratti pubblici. È stata pertanto rilevata l'esigenza che la norma preveda particolari cautele sia sul piano della motivazione sia sul piano della individuazione dei presupposti legittimanti, che rendano comunque eccezionale il ricorso alla procedura negoziate. Tutte le suddette osservazioni sono state recepite dal legislatore che ha modificato il testo di legge nel senso suggerito dall'Autorità.

Con riferimento all'evento G7 di Taormina, si precisa che l'ANAC ha stipulato due protocolli di vigilanza collaborativa con i due commissari nominati per l'espletamento degli appalti, rispettivamente, nell'ambito dei servizi e delle forniture e nell'ambito dei lavori.

Al riguardo si rappresenta che, per l'affidamento dei servizi oggetto di vigilanza, su suggerimento dell'ANAC, non sono state utilizzate procedure negoziate, sebbene tale possibilità fosse prevista dalla norma, bensì la procedura ristretta con riduzione del numero dei partecipanti (cd. forcella), inoltre è stato adottato il termine ridotto per la pubblicità nelle procedure aperte, previsto dal Codice, in ragione dell'urgenza.

Per quanto riguarda invece i lavori, poiché gli importi erano inferiore al milione di euro, l'aggiudicatario è stato individuato mediante mercato elettronico, invitando tutti gli operatori economici registrati nel sistema e non è stato applicato il termine dilatorio per la stipulazione del contratto, come consentito dall'art.32, co. 10, del Codice.

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

L'Autorità è stata chiamata ad intervenire anche con riferimento al delicato e complesso argomento delle società a partecipazione pubblica.

In particolare, il 16 giugno 2016 il Presidente dell'ANAC è intervenuto in sede di esame del d.lgs. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Al riguardo, rilevando come la mancanza di regolamentazione rappresenti spesso "l'anticamera della corruzione", è stata accolta con favore l'iniziativa del legislatore volta definire a una regolamentazione "di sistema" delle società partecipate. È stato infatti

osservato che, sebbene le società pubbliche presentino, oggettivamente, degli aspetti positivi, in quanto consentono di operare nel mercato con maggiore speditezza ed elasticità e, soprattutto, con minori vincoli rispetto alla pubblica amministrazione, non si può sottacere che le modalità di gestione di alcune società partecipate hanno destato particolare preoccupazione nel corso degli anni. Molte perplessità, infatti, hanno suscitato le modalità di reclutamento del personale e i criteri utilizzati per selezionare i componenti dei consigli di amministrazione delle società stesse; la totale assenza di procedure comparative e/o concorsuali per assumere il personale, a vantaggio di forme di reclutamento di tipo privatistico, ha favorito l'instaurarsi di dinamiche poco chiare e trasparenti nella gestione delle risorse umane e, di conseguenza, dell'utilizzo di risorse pubbliche. Le stesse considerazioni valgono anche con riferimento ai criteri utilizzati per la nomina dei componenti dei consigli di amministrazione, spesso troppo numerosi e, in troppi casi, legati alla politica, nonché per la remunerazione, spesso eccessiva rispetto alla funzione svolta.

Al riguardo è stato ricordato che l'ANAC aveva provato ad intervenire in raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), attraverso la definizione di proprie linee guida, nelle quali erano stati ritenuti applicabili i principi già espressi sia nella l. 190/ 2012 che nel d.lgs. 33/2013.

A distanza di pochi mesi dall'approvazione del d.lgs. 175/2016, il Governo è stato chiamato a discutere uno schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al suddetto Testo unico e, in data 11 aprile 2017, ha ritenuto di audire nuovamente il Presidente dell'Autorità. In tale occasione, sono state espresse molte perplessità sulla norma che prevede che con dPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, possa essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del decreto a singole società a partecipazione pubblica (art. 4, co. 9). La norma dispone che la decisione debba essere motivata tenendo conto della misura e della qualità della partecipazione pubblica, degli interessi pubblici ad essa connessi e del tipo di attività svolta anche al fine di agevolarne la quotazione.

Richiamando le osservazioni già formulate in sede di audizione nel mese di giugno 2016, è stato affermato che prevedere in maniera generica la possibilità che il Governo, con dPCM, ovvero con atto sostanzialmente amministrativo, delibera “la sottrazione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del decreto a singole società a partecipazione pubblica” appare poco convincente.

La disposizione, peraltro, non individua in maniera puntuale (come, invece, sarebbe stato auspicabile) i criteri e le condizioni che potrebbero giustificare e rendere possibile l'adozione

del citato dPCM, trattandosi quasi di una delega in bianco, foriera di non poche criticità. È stato pertanto suggerito di prevedere una deroga solo per quelle società pubbliche per le quali sia stato avviato il procedimento di quotazione ad una specifica data.

Le stesse perplessità sono state espresse in relazione alla proposta del legislatore di estendere la medesima facoltà anche al Presidente della Regione; attribuire al Presidente della Regione la possibilità di deliberare, con proprio provvedimento, l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 175 del 2016 a singole società a partecipazione regionale suscita dubbi in termini di compatibilità costituzionale, in quanto attribuisce ad un'autorità regionale la possibilità di derogare a una disciplina statale generale propria dell'ordinamento. Anche in questo caso, in linea con quanto già rilevato dal Consiglio di Stato nel parere n. 335/2017, è stato suggerito un ripensamento della disposizione.

Alcune considerazioni sono state espresse anche in relazione alle norme riguardanti il personale, così come inserite nel d.lgs. 175/2016 e oggetto di proposta di modifica con lo schema di decreto in questione. Al riguardo, è stato rilevato che alcune delle modifiche proposte presentano criticità in quanto, da un lato, determinano potenzialmente una forte disomogeneità fra le amministrazioni pubbliche, le quali potrebbero fissare obiettivi di contenimento delle spese in relazione al settore in cui operano e dall'altro, introducono deroghe ai processi di razionalizzazione del personale eccedente.

2.1.3 I protocolli d'intesa

Nel corso dell'anno 2016 e sino al primo trimestre dell'anno in corso, l'Autorità ha stipulato 88 nuovi protocolli d'intesa con soggetti pubblici e privati, compresi quelli in materia di vigilanza collaborativa (per i quali si veda più diffusamente il paragrafo 8.2).

La rete di rapporti istituzionali e con la società civile instaurati dall'ANAC si è, dunque, arricchita di importanti collaborazioni, tra le quali si possono in particolare annoverare quelle con la Corte dei Conti, con il MISA e l'AGENAS, con numerose Procure della Repubblica, con l'ISTAT, con l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (di seguito, AEEGSI), con UNIONCAMERE, con importanti Atenei italiani e con *Transparency International Italia* (di seguito, TI-It).

Partendo dai rapporti con altre Istituzioni dello Stato, il 1° febbraio 2017 è stato siglato l'accordo con la Corte dei Conti, avente a oggetto una collaborazione per effettuare vigilanza sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza. L'accordo prevede lo

scambio di segnalazioni, informazioni, esposti e denunce concernenti l'aggiudicazione, la stipulazione e l'esecuzione di tali contratti, nonché l'individuazione di casistiche di rilievo generale, desumibili dall'attività di controllo della Corte e dall'attività di vigilanza dell'Autorità, anche al fine di consentire l'elaborazione di un compendio delle osservazioni rese dalla Corte in sede di controllo preventivo e successivo, nonché l'elaborazione di linee-guida da parte dell'Autorità, soprattutto sui presupposti per il ricorso alla secretazione.

Sempre in tema di vigilanza e, specificatamente, nel settore della prevenzione della corruzione, in data 21 aprile 2016 è stato siglato un importante accordo con il MISA, cui ha fatto seguito, in data 26 luglio 2016, un atto integrativo trilaterale siglato con lo stesso Ministero e con l'AGENAS. Grazie a tali accordi, è stato avviato un percorso finalizzato a condurre, in maniera condivisa e congiunta, le attività di verifica circa la corretta e completa implementazione, da parte delle aziende sanitarie ed enti del SSN, delle raccomandazioni e degli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei PTPCT, contenuti nel PNA adottato dalla stessa Autorità.

In base alle previsioni di tali atti, in particolare, è stato realizzato e pubblicato presso l'ANAC il registro del personale ispettivo, composto da personale del MISA e dell'AGENAS, chiamato a supportare gli ispettori dell'Autorità nelle attività di verifica dei PTPCT, mediante la costituzione di appositi *team* congiunti. Nel mese di aprile 2017, l'ANAC ha partecipato anche a un apposito corso di formazione per gli ispettori iscritti nel Registro organizzato dall'AGENAS, inviando propri docenti.

Passando alle collaborazioni con la magistratura, in attuazione dell'accordo-quadro concordato con il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, sono stati siglati, nel periodo di osservazione, 26 accordi con Procure della Repubblica, di cui 6 con Procure Generali. Con l'accordo-quadro si è mirato a raccogliere, in un unico testo, tutte le varie forme di collaborazione tra l'ANAC e gli uffici di Procura, operando una cognizione - anche alla luce del nuovo Codice degli appalti - degli obblighi informativi dell'una nei confronti degli altri e viceversa, al fine di massimizzare l'efficacia e la tempestività della collaborazione; si pensi solo all'informativa del Pubblico Ministero nei confronti del Presidente dell'ANAC, relativamente all'esercizio dell'azione penale per fatti corruttivi o alle richieste rivolte dalle Procure all'Autorità per l'acquisizione di documentazione, atti, informazioni e chiarimenti in materie di competenza della stessa. Si richiamano, solo per citare alcuni distretti, gli accordi con le Procure di Roma, Milano, Napoli Nord, Bari, Palermo, Catania e con le Procure Generali di Napoli, Lecce, Bari, Caltanissetta, Messina e Trieste. In esecuzione di tali accordi

sono avvenuti importanti scambi di informazioni, anche con riferimento a indagini allargate e complesse della magistratura.

Da segnalare, poi, l'importante accordo siglato con l'ISTAT il 22 marzo 2016, avente ad oggetto, in generale, lo scambio di conoscenze, dati, metodologie di analisi e buone pratiche, per contribuire alla conoscenza del fenomeno corruttivo e degli aspetti collegati, come forma di promozione dell'integrità, della trasparenza e della prevenzione della corruzione nel Paese. Tra i macro settori di attività indicati nell'accordo si prevedono, ad esempio, la realizzazione di rilevazioni sulla conoscenza e l'esperienza delle imprese, relativamente ai fenomeni corruttivi e alla qualità delle informazioni diffuse dalle PA; l'utilizzo delle banche dati, del patrimonio informativo e delle categorie di standardizzazione in gestione a ciascuna, per la condivisione delle conoscenze di comune interesse e per la più efficace condivisione con altre istituzioni; lo sviluppo della conoscenza del fenomeno della corruzione e dell'analisi delle cause e dei fattori della corruzione, attraverso iniziative e indagini strutturate sulla percezione e sull'esperienza del fenomeno e l'elaborazione di indicatori. In esecuzione di tale accordo, sono state avviate diverse attività, tra cui, ad esempio, la classificazione da parte dell'Autorità delle Stazioni appaltanti, in coerenza con la tabella S13 dell'ISTAT e l'integrazione delle banche dati.

Nel 2016 è poi salito a quattro il numero degli accordi formalizzati dall'ANAC con altre Autorità amministrative indipendenti; dopo l'accordo con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e l'accordo-quadro in materia di reclutamento del personale, siglato con tutte le altre Autorità (AGCM, CONSOB, ART, AEEGSI, AGCOM, GPDP, COVIP, CGSSE), in data 21 novembre 2016, è stato siglato, infatti, un accordo con l'Autorità per l'Energia elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico (AEEGSI), avente ad oggetto una collaborazione a tutto campo per attuare e applicare correttamente la normativa in materia di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione nei settori regolati dalla predetta Autorità, nonché per applicare correttamente eventuali misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese, di cui all'articolo 32 del decreto legge 90/2014, laddove le misure stesse dovessero riguardare imprese operanti nei predetti settori.

Nell'ambito di tale collaborazione sono previsti, oltre ad un generale coordinamento degli interventi istituzionali, lo scambio di segnalazioni reciproche nei casi in cui, nell'ambito delle attività e dei procedimenti di rispettiva competenza, emergano fattispecie di interesse dell'altra Autorità.

L'attenzione dell'Autorità in questo settore si è rivolta anche al mondo imprenditoriale, terreno sul quale è importante innestare e diffondere una corretta conoscenza della normativa anticorruzione. In tal senso, si segnala l'accordo siglato in data 23 dicembre 2016 con UNIONCAMERE, avente ad oggetto la promozione di iniziative sui temi della lotta alla corruzione, della trasparenza e dell'integrità, oltre che l'impegno di UNIONCAMERE stessa alla massima diffusione presso le Camere di commercio - e dunque, per il loro tramite, nel mondo imprenditoriale - della cultura della legalità, dell'etica pubblica e della trasparenza, anche attraverso la realizzazione di iniziative formative, l'organizzazione di studi e progetti di ricerca, incontri, conferenze e seminari. Nell'accordo, inoltre, è prevista la sperimentazione di un sistema di analisi del "contesto esterno", ai fini delle attività svolte dalle amministrazioni in materia di analisi e valutazione del rischio corruzione, anche attraverso l'individuazione di indicatori di rischio. Tale sistema di analisi si potrà avvalere del patrimonio informativo del sistema camerale, a partire dal Registro delle Imprese, relativo alle imprese italiane e al sistema economico e territoriale, unitamente alla conoscenza del fenomeno corruttivo maturato dall'ANAC. Obiettivo della collaborazione è, altresì, quello di valorizzare gli strumenti digitali a partire da quelli contenuti nel Registro delle Imprese, per consentire la massima divulgazione delle informazioni volte alla trasparenza e alla certezza degli assetti giuridici economici e finanziari delle imprese.

La collaborazione con l'Autorità Garante per la Concorrenza: il rating di legalità

Come è noto, oramai dal 2015, l'ANAC collabora con l'AGCM per la condivisione di informazioni ai fini del riconoscimento del rating di legalità, di cui all'articolo 5-ter, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, previa verifica e valutazione del possesso, da parte dell'impresa, di particolari requisiti di onorabilità, che le permettono di beneficiare di agevolazioni nella concessione di finanziamenti da parte della PA e nell'accesso al credito bancario.

In particolare, come previsto dalla vigente versione del Regolamento attuativo in materia di rating di legalità (delibera AGCM del 13 luglio 2016, pubblicata sulla G.U. n. 213 del 12 settembre 2016) l'ANAC coopera con l'AGCM, fornendo informazioni sull'esistenza - nel Casellario informatico delle imprese --di annotazioni divenute inoppugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di rating, concernenti episodi di grave negligenza o errore grave nell'esecuzione dei contratti, ovvero gravi

inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro.

Oltre a ciò, l'ANAC verifica che le imprese richiedenti il *rating* non siano destinatarie di provvedimenti sanzionatori in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici di natura pecuniaria e/o interdittiva, né che nei loro confronti sia stata adottata la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, co. 1, lett. b), del d.l. 90/2014.

Va infine rammentato che l'ANAC collabora con l'AGCM ai sensi dell'art. 213, co. 7, del nuovo Codice, per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del *rating*, il quale concorre anche alla determinazione del *rating* di impresa di cui all'art. 83, co. 10.

Su questo aspetto vi sono interessanti prospettive di lavoro comune tra le due Autorità, nell'ottica di una semplificazione procedurale (anche e soprattutto nell'interesse degli operatori economici), alle quali si potrà dare seguito sulla scorta delle disposizioni contenute nel decreto correttivo al Codice.

In ogni caso, l'istituto del *rating* di legalità è al centro di un'attenzione progressivamente crescente da parte degli operatori del mercato, tant'è che si è registrato un significativo incremento delle istanze pervenute a partire dal 2015, così come riportato nella tabella seguente, che contiene anche i dati del primo trimestre 2017.

Tabella 1.1 Istanze pervenute - arco temporale 2015 – 2017 (dal 1° gennaio al 31 marzo)

Mese	2015	2016	Incremento %	2017	Incremento %
Gennaio	72	95	+ 31,94%	225	+ 136,84%
Febbraio	90	155	+ 72,22%	150	- 3,22%
Marzo	119	132	+ 10,92%	281	+ 112,88%
Aprile	109	144	+ 32,11%	==	==
Maggio	100	151	+ 51,00%	==	==
Giugno	122	151	+ 23,77%	==	==
Luglio	128	152	+ 18,75%	==	==
Agosto	87	166	+ 90,80%	==	==
Settembre	106	199	+ 87,73%	==	==
Ottobre	129	194	+ 50,39%	==	==
Novembre	188	188	0,00%	==	==
Dicembre	108	172	+ 59,26%	==	==
Totale	1.358	1.899	+ 39,84%		

Come può notarsi, si è passati dalle 1.358 istanze del 2015 alle 1.899 del 2016, con un incremento percentuale del 39,84%.

Se limitiamo l'analisi ai primi tre mesi dell'anno, compreso il 2017, emerge che le 281 istanze del 2015 sono divenute 382 nel 2016 (+ 35,94%), per salire a 656 nel 2017 (+ 133,45% rispetto al 2015 e + 71,73% rispetto al 2016).

A fronte di tale significativa crescita, l'ANAC ha comunque assicurato, nei tempi previsti, l'espletamento delle verifiche di propria competenza, formulando le proprie osservazioni sui alcuni casi connotati da anomalie non preclusive e cogliendo, comunque, alcuni aspetti sui quali intervenire, per rendere ancora più efficace la collaborazione con l'AGCM.

2.1.4 Le iniziative per la formazione e la diffusione della cultura della legalità

Nel periodo oggetto di osservazione, l'Autorità ha esteso ulteriormente le collaborazioni con il mondo delle Università, siglando importanti accordi, finalizzati alla diffusione della cultura della legalità.

Tra questi si possono segnalare, ad esempio, quelli con le due Università romane Tor Vergata e La Sapienza (siglati, rispettivamente, il 2 dicembre 2016 e il 13 aprile 2016), aventi ad oggetto la realizzazione congiunta di Master di II livello nella materia dell'Anticorruzione per l'a.a. 2016/2017.

Grazie a questa collaborazione, sono stati attivati presso le Università - e sono tutt'ora in corso di svolgimento - i Master in “Anticorruzione” (Università di Tor Vergata) e in “Corruzione e Sistema istituzionale” (La Sapienza), aventi l'obiettivo di costruire professionalità in grado di supportare enti e società negli adempimenti di legge e nella costruzione di un sistema organico di contrasto alla corruzione. Tale collaborazione ha inoltre consentito ad alcuni dipendenti dell'Autorità, previa apposita selezione interna, di prendere parte ai moduli dei master in veste di uditori; questa iniziativa, resa possibile grazie agli accordi stipulati, si inserisce nel quadro delle iniziative formative specialistiche per l'anno 2017 offerte dall'Autorità ai propri dipendenti.

Si segnalano, poi, gli accordi con il Dipartimento di Management dell'Università di Torino e con la SNA (2 marzo 2016), avente ad oggetto la collaborazione per la realizzazione del Master di II livello in “Strategie per l'efficienza, l'integrità e l'innovazione nei contratti pubblici”; con le Università di Perugia (7 marzo 2016), di Foggia (22 luglio 2016) e con la Pontificia Università Lateranense (7 settembre 2016); con l'Università di Catania (13

settembre 2016), per la realizzazione del Master di II livello in “Governo del territorio, sicurezza ambientale e prevenzione della corruzione”; con il Politecnico (3 ottobre 2016) e con l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (23 dicembre 2016); con l’Università di Palermo (16 febbraio 2017) e con la Scuola di Studi Universitari e di Perfezionamento San’Anna di Pisa (15 marzo 2017).

In particolare, la collaborazione con l’Università Cattolica del Sacro Cuore, in seno alla quale l’Autorità ha ricevuto in visita una delegazione di studenti di varie facoltà nel mese di marzo 2017, ha consentito l’avvio di un corso di perfezionamento in anticorruzione e trasparenza (CoPAT) per l’a.a. 2016/2017, mentre quella con l’Università di Palermo prevede la realizzazione di uno specifico modulo sulle misure di straordinaria e temporanea gestione dell’impresa per fatti corruttivi, all’interno di un corso, della stessa Università, in “Amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende confiscate”.

Nell’ambito, poi, del recentissimo accordo con la Scuola Sant’Anna di Pisa, è prevista sia la realizzazione di un’attività di monitoraggio e valutazione qualitativa dei codici di comportamento adottati dalle istituzioni sia la realizzazione di percorsi di alta formazione giuridica, sui temi della prevenzione della corruzione nel settore privato e pubblico.

Ma la diffusione della cultura della legalità, in cui si sostanzia una parte importante dell’attività di prevenzione, a livello sociale, dei fenomeni, passa anche attraverso collaborazioni con Associazioni private.

Il 2016, infatti, ha visto la sigla di due importanti accordi con *Transparency International Italia* (TI-It). Il primo, di carattere generale, siglato il 27 gennaio 2016, ha ripreso i contenuti dell’accordo già siglato nel 2015 con Libera, prevedendo, in particolare, la realizzazione di iniziative volte a favorire la diffusione della cultura dell’etica pubblica e della trasparenza, anche mediante l’organizzazione di campagne informative, conferenze, dibattiti pubblici e percorsi di educazione etica e civica, rivolti a specifiche categorie di lavoratori e professionisti, oltre che la realizzazione della “Giornata internazionale contro la corruzione”, prevista per il 9 dicembre di ogni anno.

Il secondo accordo, attuativo del primo e siglato in data 25 gennaio 2017, ha attribuito alla collaborazione con TI-It contorni ancora più specifici e di immediata efficacia per l’attività dell’ANAC; tale accordo, infatti, disciplina la collaborazione tra le parti nella gestione delle segnalazioni di illeciti pervenute al *team* di “Allerta Anticorruzione” di TI-It, nonché il supporto prestato da TI-It al segnalante nel caso in cui decidesse di inviare la segnalazione all’ANAC. In simili casi, infatti, l’accordo prevede che TI-It informi il segnalante sulle tutele previste per legge a favore dei dipendenti pubblici che segnalino irregolarità all’interno

dell'ente per cui lavorano e sugli obblighi di legge previsti, oltre che sui canali a cui può inoltrare la segnalazione, sul percorso che seguirà la stessa a seconda del canale prescelto e sulle relative possibili conseguenze in termini di tutela dell'anonimato. Nei casi in cui il segnalante decida di rivolgersi all'ANAC per inoltrare la segnalazione, TI-It offrirà gratuitamente il proprio supporto per circostanziare la segnalazione e raccogliere i documenti ritenuti utili per una migliore comprensione dei fatti segnalati, fermo restando che il segnalante invierà in piena autonomia all'Autorità la denuncia secondo le modalità dalla stessa stabilite dall'Autorità. Si evidenzia che per la gestione delle segnalazioni dei *whistleblowers* l'Autorità, nella recente riorganizzazione, ha istituito un apposito ufficio, deputato a gestire anche questi rapporti con TI-It (per la riforma dell'assetto organizzativo si veda la tabella al paragrafo 1.2).

Per concludere con le iniziative legate alla diffusione della cultura della legalità, non possono non annoverarsi gli ulteriori sviluppi della Carta d'intenti siglata nel febbraio del 2015 con il MIUR, la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) e l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), di cui si è già diffusamente parlato nella Relazione al Parlamento dello scorso anno e che quest'anno segna un importante risultato, ossia la pubblicazione di un bando di concorso nazionale rivolto a tutti gli istituti secondari di secondo grado, dal titolo “*Whistleblower*: un esempio di cittadinanza attiva e responsabile”.

Il concorso è volto a promuovere tra le giovani generazioni, utilizzando un linguaggio semplice, l'approfondimento dei temi della legalità, della corresponsabilità e della figura del *whistleblower*. Oggetto del concorso è, infatti, l'individuazione di un termine che traduca nella lingua italiana, in maniera esaustiva e originale, il termine *whistleblower*. Gli studenti sono stati chiamati a seguire un percorso di formazione sulla cultura dell'integrità e a produrre un elaborato (testuale, fotografico, multimediale) che comunichi il senso e il significato dell'istituto in questione. La premiazione dei progetti migliori avverrà alla ripresa del nuovo anno scolastico, alla presenza del Ministro della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca e del Presidente dell'Autorità.

2.2 I rapporti internazionali

L'ordinamento italiano, nella lotta alla corruzione, si è fortemente ispirato al contesto normativo internazionale e in particolare alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (anche nota come “Convenzione di Merida” o UNCAC).

L’Autorità Nazionale Anticorruzione ha un ruolo attivo sul piano dei rapporti internazionali che si sostanzia in molteplici attività, consistenti nella partecipazione a “tavoli” internazionali di cooperazione intergovernativa produttivi di *soft law* e nell’attuazione di numerosi cicli di *peer review*, in sede di Nazioni Unite, OCSE, Consiglio d’Europa, Unione europea, G20. L’Autorità promuove, inoltre, una condivisione e uno scambio di informazioni, dati, metodologie, e pratiche di prevenzione della corruzione con omologhe autorità di altri Stati.

2.2.1 I rapporti con organizzazioni di livello universale

L’Organizzazione delle Nazioni Unite

Come richiesto dall’art. 6, co. 3 dell’UNCAC, dal 2014 l’ANAC è stata accreditata nella *Directory dell’United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) come autorità nazionale indipendente per il contrasto alla corruzione. Da allora si è instaurato un rapporto diretto con l’Autorità che è proseguito anche nel 2016.

Nel corso della Conferenza degli Stati Parte dell’UNCAC, tenutasi a Doha nel novembre del 2009, è stato istituito un *Intergovernmental Working Group* (IRG) che, attraverso lo strumento della *peer review* ha il compito di individuare le problematiche e le *best practices* dei singoli Stati contraenti al fine di fornirgli l’assistenza tecnica eventualmente necessaria per una corretta applicazione della Convenzione. A tal fine il 7 dicembre dell’anno 2016 si è provveduto alla nomina dei due Consiglieri dell’Autorità quali esperti italiani presso l’UNCAC, ai fini del secondo ciclo di valutazione degli adempimenti discendenti dalla Convenzione.

Inoltre, nell’ambito dei lavori assembleari svoltisi dal 22 al 24 agosto 2016, l’Autorità ha preso parte alla sessione di lavoro del *Working Group on Preventing Corruption* (WGPC), intervenendo in relazione al tema delle nuove tecnologie nella PA, con particolare attenzione alla trasparenza negli appalti pubblici. Nell’anno 2016 è stato lanciato, inoltre, il secondo ciclo di valutazione sui temi della prevenzione e dell’*asset recovery*, cui partecipa ANAC per i profili attinenti alla prevenzione, in esecuzione degli artt. 5 - 14 di UNCAC.

Sulla base dei “Principi Guida dell’ONU”, nell’ambito del comitato interministeriale per i diritti umani (istituito presso il Ministero degli Affari Esteri e per la Cooperazione,)ANAC ha partecipato alla redazione del Piano d’azione nazionale su imprenditoria e diritti umani (*BHR-Business & Human Rights*) per gli aspetti relativi ai contratti pubblici e all’anticorruzione.

Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale

Nell'anno 2016 si sono svolti colloqui per la possibile firma di un *memorandum* di collaborazione per valorizzare le potenzialità della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

Il 5 dicembre 2016 il Presidente dell'Autorità, in visita a Washington, ha presentato un contributo, in relazione all'esperienza italiana, nell'evento di presentazione del “*Bench Marking Public Procurement 2017 Report*”.

Inoltre, l'Autorità ha provveduto alla redazione delle risposte al questionario predisposto in preparazione della visita del Fondo monetario internazionale (FMI) in Italia, che si è svolta il 19 maggio 2016.

Il G20

Il gruppo dei venti Stati più industrializzati (fra i quali figura anche l'Italia) ha posto all'ordine del giorno dei propri lavori, fin dal 2013, il dibattuto tema del contrasto alla corruzione e, con l'intento di garantire un efficace contrasto della corruzione sul piano preventivo nel settore degli appalti pubblici, ha provveduto all'elaborazione dei “*Principles for Promoting Integrity in Public Procurement*”.

La partecipazione dell'Autorità nell'ambito della delegazione italiana ai lavori del G20 affonda le proprie radici nel 2010, quando i leader dei Paesi più industrializzati istituirono il “Gruppo di lavoro Anticorruzione” (ACWG), con lo scopo di analizzare l'impatto negativo della corruzione sulla crescita economica, sul commercio e sullo sviluppo. Il Gruppo di lavoro è altresì dedito al monitoraggio degli impegni assunti da parte dei Paesi G20 in merito alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione ONU contro la corruzione, alla criminalizzazione e investigazione della corruzione in ambito internazionale e alla cooperazione internazionale al fine di tracciare i proventi della corruzione mediante *Action Plans* biennali. L'ACWG continuerà a lavorare con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici (OCSE) e la Banca Mondiale, con l'intento di fornire indirizzi di *policy* ai Paesi G20 nella definizione e nell'attuazione di misure contro la corruzione.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici (OCSE), promotrice di una strategia di anticorruzione globale, il 17 dicembre 1997 ha promosso la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali recante l'obbligo per gli Stati di criminalizzare determinate condotte di corruzione ed il cui

adempimento è monitorato da un sistema di *peer review* (valutazione fra pari) nell'ambito dell'attività del Gruppo di lavoro intergovernativo sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali denominato *Working Group on Bribery* (WGB). L'Italia prende parte al WGB e, nel 2016, l'ANAC ha partecipato alla sessione di lavoro indetta in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione che si è svolta a Parigi.

L'Autorità ha altresì partecipato al *meeting* sulle società partecipate e controllate, tenutosi a Parigi e ha provveduto alla redazione delle risposte al questionario OCSE, in preparazione della visita della stessa Organizzazione in Italia.

L'Autorità ha preso parte fin dall'anno 2015 ai lavori del *Senior Public Integrity Officials Network* (SPIO) e ha contribuito in modo significativo alla definizione della posizione italiana inerente l'aggiornamento della raccomandazione sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico (*OECD Recommendation on Public Integrity*), aspirando alla creazione di un sistema di integrità globale. Successive bozze di proposte integrative e di aggiornamento sono state oggetto di presentazione nel corso del *meeting* dei Ministri della giustizia tenutosi il 15 marzo 2016 e nel corso dell'*Integrity Symposium* tenutosi dal 18 al 22 aprile 2016. Infine la Raccomandazione è stata adottata (febbraio 2017) anche con il contributo propositivo di ANAC. Sempre in relazione al tema della *Public Integrity* l'Autorità ha altresì provveduto alla compilazione del questionario “*OECD 2016 Survey in Public Sector Integrity*”.

A ottobre 2014, l'ANAC e l'OCSE hanno siglato un Protocollo d'Intesa, della durata di un anno, relativo alla supervisione e al monitoraggio delle procedure di appalto di EXPO Milano 2015 con lo scopo di incrementarne la trasparenza, la correttezza, l'efficacia e l'efficienza. Tale accordo ha reso possibile la sperimentazione di un generale modello di cooperazione istituzionale e di vigilanza delle procedure degli appalti pubblici, secondo i più elevati *standard* e in linea con le *best practice* internazionali. Nel *framework* del protocollo d'intesa del 2014 e sulla base dell'esperienza condotta per EXPO Milano 2015, ANAC e OCSE hanno tratto lezioni e principi generali, cristallizzati negli “*High Level Principles* per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci” a disposizione della comunità internazionale e degli attori che operano nella realizzazione di grandi eventi, e delle relative infrastrutture.

Con l'obiettivo di proseguire la cooperazione avviata nel 2014, l'ANAC e l'OCSE hanno stipulato, il 12 maggio 2016, un nuovo Protocollo d'intesa per la promozione dell'integrità e della trasparenza che prevede controlli efficaci dei grandi eventi e delle relative infrastrutture con la partecipazione e l'adesione da parte degli *stakeholder* a livello internazionale. Il Protocollo ha, altresì, la finalità di: 1) analizzare i modelli di *governance*, le metodologie e le

pratiche per prevenire la corruzione e promuovere la trasparenza delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici; 2) sviluppare la conoscenza del fenomeno della corruzione anche nella prospettiva di un migliore *benchmarking* internazionale.

Ulteriore punto su cui focalizzare l'attenzione è la cooperazione triangolare instauratasi fra ANAC-MEF-OCSE, con lo specifico intento di valutare come procedere all'elaborazione di possibili linee guida internazionali, circa gli indicatori oggettivi di corruzione e in materia di prevenzione della corruzione in società controllate e partecipate da enti pubblici.

I rapporti particolarmente intensi ora delineati si giustificano soprattutto alla luce dell'attuale presidenza italiana dell'OCSE nell'anno 2017.

OIL

Nel giugno 2016 si è provveduto, su richiesta del Ministero del lavoro, alla redazione delle risposte al questionario sull'applicazione in Italia della Convenzione OIL 94-1949 “Clausole di lavoro (contratti pubblici)”.

Open Government Partnership

L'*Open Government Partnership* (OGP) è un'iniziativa internazionale che mira a ottenere impegni concreti dai Governi in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione.

L'Autorità ha partecipato al “*Global Summit 2016*”, tenutosi a Parigi nei giorni 7-8-9 dicembre 2016; si è così concluso il secondo *Action Plan* (2014-2016) e si è dato avvio alla predisposizione del Terzo Piano d'Azione (2017-2019) al quale l'ANAC partecipa con tre linee d'azione: due sulla trasparenza e uno sul *whistleblower*.

2.2.2 I rapporti con organizzazioni di livello regionale europeo

Il Consiglio d'Europa

L'ANAC partecipa alla delegazione italiana nel GRECO; a questo titolo ha contribuito alla sessione di lavoro svoltasi dal 17 al 21 ottobre 2016, nel corso della quale ha proceduto all'approvazione dell' *Evaluation Report-Italy*, nell'ambito del quarto ciclo di valutazione di *peer review*. In tale sede si è altresì discusso del draft del *Second Compliance Report on Italy*, nell'ambito

del terzo ciclo di *peer review* e sono state redatte le risposte al questionario in preparazione della visita del GRECO in Italia (nel corso del IV round di valutazione su “*Corruption prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors*”).

L’Autorità inoltre, ha partecipato anche alle due sessioni di lavoro i del GRECO, svoltesi nei mesi di marzo e di giugno 2016. HA altresì preso parte al *workshop* organizzato dal Consiglio d’Europa su “*Corruption and its trends: a policy challenge*” tenutosi il 2 dicembre 2016 a Venezia.

L’Unione europea

L’Autorità intrattiene una serie di relazioni con le Istituzioni europee, in qualità di interlocutore nelle questioni attinenti alla prevenzione della corruzione che ricadono nell’ambito delle competenze proprie dell’Unione europea.

In particolare, il 13 settembre 2016 è stato firmato un protocollo di collaborazione fra ANAC e BEI, in materia di scambio di informazioni; mentre, nel mese di aprile 2016, a seguito di una serie di negoziati, è stato siglato un protocollo di collaborazione in materia di lotta alla corruzione con l’Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) finalizzato allo scambio di informazioni e alla reciproca assistenza operativa e tecnica.

L’ANAC, inoltre, ha avuto diverse occasioni di incontro con i rappresentanti delle Istituzioni europee su materie di comune interesse.

Al riguardo si menziona la partecipazione in rappresentanza dell’Italia al *workshop Experience sharing workshop on preventing corruption in public procurement at the local and regional level* svoltosi ad Atene il 24 e il 25 febbraio 2016; l’audizione dell’ANAC da parte della Commissione europea nell’ambito del secondo ciclo di valutazione sullo stato della corruzione nell’Unione europea, avvenuta il 24 ottobre 2016; la partecipazione all’incontro di studio “*Twinning/Taiex*” tenutosi a Roma il 1° dicembre 2016 e, infine, la partecipazione al progetto EUPOL COPPS organizzato il 1° dicembre 2016 con la *Palestinian Anticorruption Commission* (PACC) presso il Tribunale di Milano.

L’Autorità partecipa ai Progetti europei per la digitalizzazione degli appalti pubblici e al progetto e-SENS (*Electronic Simple European Networked Services*); inoltre fornisce un contributo significativo alle seguenti iniziative in corso della Commissione europea: e.CERTIS 2.0 (previsto fino al 2018); *Interoperability Solutions for Administrations- Call CEF* (previsto fino a giugno/agosto 2018) e ha contribuito all’avvio di nuove iniziative, tra cui l’*Horizon 2020 TOOPP- The Once Only Principle Project*.

Nell’ambito dell’Unione europea è maturato il “Processo di Berlino”, un esercizio rappresentativo della volontà di divenire punto di riferimento per l’integrazione dei sei Paesi

dei Balcani Occidentali entro l’Unione europea. L’Italia partecipa all’iniziativa in questione, con altri cinque Paesi europei e sei Paesi dei Balcani Occidentali, insieme alla Commissione UE, all’Alto Rappresentante UE e al Consiglio di Cooperazione Regionale (RCC). Il processo è strutturato in summit annuali di tutti i partecipanti, con sessione tematiche.

Poiché l’Italia ne assume la presidenza nel 2017, le sessioni future saranno incentrate sui temi della prevenzione della corruzione, sul *whistleblowing*, i conflitti d’interesse, la trasparenza, gli appalti pubblici e sull’esperienza dell’Autorità in materia.

Nell’ambito del Programma della Commissione europea “Hercule III 2014-2020” il 23 marzo 2017 si è svolto, presso l’ANAC e in collaborazione con l’OLAF, il *Kick-off meeting* sul tema: *“Fighting corruption through administrative measures”*. L’ANAC ha, altresì, partecipato il 31 marzo 2017 a Bruxelles all’ *“EU Anti-Corruption experience-sharing programme using indicators to inform policy and measure progress on anti-corruption”* organizzato dalla Commissione Europea.

Si menziona, infine, la partecipazione al progetto DANIDA per l’Ucraina. Al riguardo si rappresenta che L’Unione europea ha adottato un programma di finanziamento per la cooperazione in materia di lotta alla corruzione in Ucraina del valore di 43 milioni di euro, di cui 15 dedicati all’azione “Iniziativa UE anticorruzione in Ucraina”. Il programma intende rafforzare le capacità operative e decisionali delle istituzioni statali che si occupano di prevenzione e lotta alla corruzione, rafforzare il controllo del Parlamento sull’attuazione della riforma ed esaminare e migliorare il quadro strategico e legislativo e la capacità della società civile e dei media di contribuire alla lotta alla corruzione.

2.2.3 I rapporti bilaterali

Il 2016 è stato un anno in cui a livello internazionale si è manifestato un interesse senza precedenti per il nuovo sistema di prevenzione della corruzione in Italia e per le funzioni e le attività dell’ANAC. Numerosi Paesi, attraverso i canali diplomatici o contatti diretti, hanno fatto pervenire all’Autorità la richiesta di materiale informativo, documenti specifici su normative, esperienze e pratiche anticorruzione e/o hanno inoltrato inviti per visite istituzionali, proposte di accordi di cooperazione, richieste di incontri per scambio di informazioni e esperienze o per formazione/assistenza tecnica. Nel corso del 2016 l’Autorità ha dunque continuato a sviluppare le collaborazioni dirette con paritetici organismi stranieri finalizzate allo scambio di conoscenze su teorie, metodologie, pratiche di prevenzione e contrasto della corruzione. Tali relazioni bilaterali sono espressamente previste dalle più