RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il provvedimento che, in adempimento alle disposizioni dettate dal comma 4, dell'articolo 19, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 1990, è predisposto al fine di approvare il Piano per il riordino dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, giunge al termine di un lungo ed approfondito lavoro istruttorio nel corso del quale sono state esaminate con la stessa Autorità e con gli Uffici del Ministro per la semplificazione e la p.a., del Ministro per le Riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e le politiche sociali le numerose problematiche che hanno accompagnato la soppressione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, i cui compiti e funzioni sono stati trasferiti all' Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza, ridenominata Autorità nazionale anticorruzione, per effetto delle disposizioni contenute nell'articolo 19, del richiamato decreto-legge n. 90 del 2014.

Il Piano presentato il 30 dicembre 2014 al Presidente del Consiglio dei ministri è stato oggetto di un primo esame istruttorio con le diverse Amministrazioni interessate con particolare riferimento alla sua natura giuridica e a quella del correlato DPCM che lo deve approvare, allo scopo di evitare soluzione di continuità nella gestione delle risorse umane provenienti dalle Autorità che sono confluite in quella Anticorruzione e di dare l'avvio concreto al complesso processo riorganizzativo necessario a garantire gli obiettivi aggiuntivi attribuiti all'ANAC medesima. Attraverso un percorso condiviso che ha visto la rappresentanza dell'Autorità collaborare in perfetta sinergia con le altre amministrazioni interessate, si è addivenuti all'obiettivo superando l'originaria impostazione che – per comprensibili ragioni riorganizzative – tendeva a rivendicare al Piano medesimo una funzione più ampia di quella, attribuitagli dal legislatore, di mero riordino. Pur convenendo sulle ragioni sostanziali che avrebbero reso più funzionale tale lettura, si è infatti dovuto convenire sulla impossibilità di muoversi in un'ottica – non prevista- di delegificazione che consentisse modifiche alla normativa di rango primario.

Tale ipotesi non è stata ritenuta percorribile in quanto appunto il comma 4, dell'articolo 19, del decreto-legge n. 90 del 2014, non autorizza il Governo ad emanare un regolamento di

delegificazione ed in assenza di tale espressa autorizzazione in tal senso, si è reso necessario attenersi alle indicazioni contenutistiche riportate nella norma. In sintesi, non essendovi i presupposti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il Piano non può che avere il contenuto al quale è stato ricondotto. All'esito dunque del percorso istruttorio che ha portato alla condivisione della ricostruzione di cui sopra, il Piano è stato oggetto di rivisitazione da parte dell'Autorità, pur mantenendone inalterata la parte di contenuto sostanziale correlata alla descrizione del ponderoso lavoro di riallocazione/ valorizzazione delle risorse umane preesistenti ed inglobate. La versione originaria del 30 dicembre 2014 ha subito progressivi aggiustamenti – *rectius*, affinamenti – funzionali a renderla conforme alle finalità delegate dal legislatore. Si è in particolare dato atto della natura sostanzialmente ricognitiva delle norme che trovano applicazione al personale dell'Autorità, non potendosi ritenere abrogate le disposizioni contenute negli articoli 8 e 253, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n.163 del 2006, né tantomeno le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, che continuano a trovare applicazione a tutto il personale dell'Autorità, confluito nell'unico ruolo, secondo quanto stabilito dall' articolo 19, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n.114 del 2014. Diversamente opinando, ci si sarebbe trovati di fronte ad un vuoto normativo ingestibile da parte dell'Autorità sul piano della piena operatività della stessa nel rispetto della normativa vigente.

Si è dunque addivenuti per stratificazioni successive alla versione del Piano presentato, in versione tendenzialmente definitiva al Presidente del Consiglio dei ministri il 16 giugno 2015, ove sono state opportunamente enfatizzati gli elementi di virtuosità posti in atto dall'Autorità nel complesso *iter* di riordino intrapreso, a partire dalla soppressione delle sei direzioni generali dell' ex Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e dal contenimento delle restanti posizioni dirigenziali che rendono immediatamente percepibili le risultanze in termini di risparmio, come espressamente richiesto dalla legge.

Nello specifico **dunque l 'articolo 1** dello schema di decreto approva il Piano per il riordino dell'ANAC e trasferisce a detta Autorità in via definitiva le risorse umane, strumentali e finanziarie dell'ex A.V.C.P..

L'articolo 2 istituisce il ruolo del personale dipendente dell'Autorità nazionale anticorruzione, nel quale confluisce il personale dei ruoli della soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nonché il personale in servizio alla data del 19 agosto 2014 presso l'ANAC, appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e determina in 350 il numero massimo di unità della dotazione organica del personale, articolata in 1 dirigente di livello generale, 35 dirigenti di livello non

generale, 207 funzionari e 107 operativi, secondo la Tabella A contenuta nel medesimo Piano dell'Autorità.

Infine il comma 3 stabilisce che per l'immissione nel nuovo ruolo del personale ANAC del personale appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n.165 del 2001 che in precedenza prestava servizio presso la CIVIT, si tenga conto della tabella di equiparazione adottata con il decreto di cui all'articolo 29-bis del medesimo decreto n.165 del 2001.

L'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria e stabilisce che non trovino più applicazione le disposizioni di cui al decreto del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione del 12 marzo 2010, recante la definizione delle attribuzioni della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, nonché le disposizioni di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2007 che recavano la nuova definizione della pianta organica dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Ciò in ragione della necessità, di dare un definitivo e nuovo assetto alla nuova ANAC, conformemente a quanto previsto dalla norma primaria.

Il Piano per il riordino dell'ANAC e il presente decreto, sui cui sono stati acquisiti gli assensi delle Amministrazioni interessate (Semplificazione e p.a., Economia e finanze, Lavoro e politiche sociali), devono essere trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari, per l'acquisizione del prescritto parere, così come previsto dalla legge, prima della definitiva approvazione.

Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Piano di riordino

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

Indice

Premessa 3

1. Natura giuridica del Piano 4

2. Il piano di riordino come conseguenza di un lavoro in *progress* 5

3. L'ANAC e l'AVCP prima del decreto legge n. 90/2014 10

3.1 Dalla CIVIT all'ANAC 10

3.2 L'AVCP dalla legge Merloni al Codice dei contratti pubblici 12

4. Il decreto legge n. 90 del 2014, la soppressione dell'AVCP, il rafforzamento dei poteri della nuova ANAC 17

5. Primi interventi per dare unitarietà ed efficacia all'azione dell'ANAC 21

5.1 Interventi del Presidente 21

5.2.Costituzione del Consiglio e prosecuzione del percorso intrapreso 22

5.2.1 Prime misure di razionalizzazione 22

5.2.2 Interventi di carattere strutturale 23

5.2.3 Lo sviluppo dei rapporti esterni ed internazionali 26

5.2.4 L'applicazione delle misure di razionalizzazione previste dall'art. 22 del d.l. n. 90 del 2014 28

6. Analisi dei processi e sperimentazione del modello organizzativo 30

6.1 Funzioni attribuite e rilevazione delle attività 30

6.2.. Un nuovo modello organizzativo e la reingegnerizzazione dei processi 32

7. Il nuovo ordinamento dell'ANAC 36

7.1 Progetto di bilancio di previsione per l'anno 2015 e riduzione delle spese di funzionamento 36

8. La definizione della dotazione organica e il ruolo del personale 46

9. Il trattamento giuridico ed economico del personale 52

10. Attuazione del Piano di riordino dell'ANAC 57

Premessa

Il 30 dicembre 2014 il Presidente dell'Autorità ha presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri il Piano di riordino dell'Autorità predisposto ai sensi dell'art. 19, commi 3 e 4, del d.l. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014.

Con nota del 27 febbraio 2015, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri pur apprezzando "*l'eccellente lavoro svolto in termini di ipotesi organizzative*" ha ritenuto di "*non poter aderire all'ipotesi ricostruttiva prospettata*".

In particolare, il citato Dipartimento ha espresso alcuni dubbi in merito alla possibilità che le norme sopra richiamate potessero legittimare una ipotesi di delegificazione della materia.

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

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

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

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

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, si evidenzia che già nel mese di ottobre 2014 il Consiglio dell'Autorità decise di sopprimere le sei direzioni generali che avevano caratterizzato la struttura organizzativa della ex AVCP e di mantenere solo due direzioni generali denominate rispettivamente Area Vigilanza ed Area Regolazione. Siffatta decisione fu condizionata dal fatto che risultavano in servizio due dirigenti generali appartenenti al ruolo della ex AVCP, uno dei quali ha

presentato le proprie dimissioni il 15 febbraio 2015. Allo stato, pertanto, risulta in servizio un solo dirigente generale cui è stato affidato il coordinamento dell'Area Regolazione.

Tuttavia rileva precisare che il modello organizzativo presentato nel presente Piano supera anche le due Aree precedentemente previste a favore di un modello orizzontale che non prevede nessun incarico dirigenziale generale ma, al contrario, garantisce al Presidente, al Consiglio ed al Segretario Generale, ciascuno per quanto di competenza, un rapporto diretto con i dirigenti degli uffici.

Stante quanto sopra, si precisa che la previsione nella dotazione organica di una unità di personale qualificata come dirigente generale risponde all'esigenza di garantire al dipendente interessato, appartenente al ruolo dei dirigenti di I fascia, il conferimento di un incarico dirigenziale corrispondente alla qualifica e al profilo posseduto. Non si tratta, pertanto, in alcun modo, di una scelta avente carattere organizzativo e non si prevede, pertanto, alcuna possibilità di affidare incarichi dirigenziali generali.

1. Natura giuridica del Piano

Con riferimento alla natura giuridica del Piano di riordino, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiarito, nella richiamata nota del 27 febbraio 2015, che l'art. 19, nella parte in cui prevede che il piano contempli: "*il trasferimento definitivo delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessarie per lo svolgimento delle funzioni [... , specificando che il personale attualmente in servizio presso l'ANAC, [...] confluisce in un unico ruolo insieme con il personale della soppressa Autorità [...]; la riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti; la riduzione delle spese di funzionamento non inferiore al venti per cento*" e nella parte in cui dispone che esso "*acquista efficacia a seguito dell'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro sessanta giorni dalla presentazione del medesimo piano al Presidente del Consiglio dei ministri*", non attribuisce all'emanando dPCM la natura di atto di delegificazione. Pertanto, esso non può contenere disposizioni che vadano a modificare norme di legge.

Una siffatta interpretazione ha imposto, dunque, una rivisitazione del Piano di riordino già presentato il 30 dicembre 2014, almeno nella parte in cui si individua nella legge n. 481/1995 la nuova disciplina giuridica del personale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Tenuto conto di quanto sopra, si ritiene che l'emanando dPCM abbia natura sostanzialmente ricognitiva delle norme che trovano applicazione al personale dell'Autorità, stante la non avvenuta abrogazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163/2006. Pertanto, continuano a trovare applicazione a tutto il personale dell'Autorità, una volta confluito in unico ruolo, in particolare le previsioni di cui agli

artt. 8 e 253, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 163/2006, ivi incluse le disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, laddove applicabili.

Con l'emanando dPCM è, invece, possibile intervenire a derogare quelle disposizioni contenute in provvedimenti di pari fonte; in particolare, a far data dall'entrata in vigore dello stesso, non troveranno più applicazione le norme regolamentari che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, poi Autorità nazionale anticorruzione e per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni, e quelle che disciplinano la soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. In particolare, non trovano più applicazione il dPCM del 23 luglio 2007 recante la dotazione organica dell'ex AVCP ed il Decreto del Ministro della pubblica amministrazione adottato di concerto con il MEF del 12 marzo 2010 recante la "*Definizione delle attribuzioni della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PPAA*".

Il dPCM, ai sensi del citato art. 19, comma 3 approva, dunque, il Piano di riordino, provvede alla istituzione di un unico ruolo del personale ed istituisce una nuova dotazione organica.

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

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

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

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

Una attenta lettura dell'intero impianto normativo dedicato all'ANAC nell'ambito del richiamato d.l. n. 90/2014, consente di concludere che il Piano non è chiamato a svolgere una mera funzione di "riordino" ma deve consentire la nascita di una nuova Autorità indipendente; non si tratta solo di una

"fusione per incorporazione" di due precedenti strutture (e cioè ANAC e AVCP) ma della istituzione di una nuova struttura con poteri e compiti diversi ed ulteriori rispetto alle precedenti e che non sono limitate ad una mera somma di quelli del passato ma che vanno, comunque, letti in una logica di chiara e nuova funzione istituzionale, costituita dal contrasto alla corruzione.

Considerata la complessità degli obiettivi perseguiti, si è ritenuto di strutturare il Piano come un documento complesso avente sia carattere discorsivo, in quanto prova a spiegare da dove si è partiti, come si è agito e perché sono state effettuate specifiche scelte, anche di tipo organizzativo prima dell'approvazione del Piano, sia a carattere normativo in quanto conferma le norme che delineano l'ordinamento giuridico ed indica le disposizioni che devono considerarsi abrogate per effetto delle modifiche normative intervenute.

****

Il Piano che si propone al Presidente del Consiglio dei Ministri non è il frutto di una semplice analisi astratta o "a tavolino"; esso, si struttura come un lavoro in *progress* che segue ad una serie di interventi e di scelte che si intravvedono già con chiarezza fin dai primi interventi, di indirizzo e di gestione, successivi all'entrata in vigore del d.l. 24 giugno 2014, n. 90.

L'obiettivo, infatti, da subito perseguito è stato quello di provare a costruire una nuova identità istituzionale, coerente non solo con la *mission* affidata all'Autorità ma anche con l'aspettativa di rinnovamento che si era accompagnata alla nomina dei componenti del nuovo Consiglio; l'Autorità, in pratica, non doveva né essere né apparire, anche prima dell'adozione del Piano di riordino, la semplice somma delle due originarie organizzazioni.

Nel mese di dicembre 2014 è stato possibile realizzare quanto programmato nel periodo precedente: la progettazione e l'approvazione di un unico bilancio di previsione, l'applicazione del nuovo modello organizzativo che preconizza quello prospettato con il piano di riordino, l'individuazione di una sola sede (in via Minghetti), in luogo delle tre preesistenti, l'unificazione del sito istituzionale.

A questo risultato si è giunti attraverso un cambio di prospettiva nel raggiungimento degli obiettivi assegnati dal legislatore: il contenimento della spesa, indicato quale priorità nel decreto legge, inteso come conseguenza di una buona organizzazione e non come finalità avulsa dal contesto di riferimento e dalla strategia d'insieme.

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

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

****

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

In questa prospettiva, si è proceduto all'analisi degli atti gestionali e regolamentari precedenti, a colloqui con i dirigenti e i funzionari dell'ex AVCP e ad effettuare una vera e propria analisi organizzativa, coinvolgendo tutte le strutture che sono state chiamate per il tramite dei dirigenti a fornire informazioni e dati relativamente alla loro attività.

A tal fine, con provvedimento del 7 agosto 2014, è stato costituito un gruppo di lavoro, coordinato dal Segretario generale pro-tempore e composto dal personale dell'ex AVCP e dell'ANAC, con il compito di rilevare tutte le funzioni attribuite dalla normativa dopo il d.l. n. 90 del 2014 e le attività svolte nell'ambito delle strutture.

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

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

scarsissima dotazione di personale previsto dalla norma istitutiva, peraltro in parte reclutato dall'esterno ed in parte acquisito in posizione di comando da altre amministrazioni. Questi aspetti problematici, su cui più avanti si ritornerà ulteriormente, sono stati oggetto di già immediata parziale correzione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 90.

I riferimenti normativi che emergevano dall'esame degli articoli del d.l. n. 90/2014 dedicati all'ANAC (art. 19, 30 e 32, in particolare) - che pure saranno oggetto di trattazione successivamente - lasciavano, infatti, intravedere una chiara volontà del legislatore e cioè quella di dotare l'Autorità di strumenti e poteri per prevenire la corruzione con rinnovata visibilità, attraverso una più incisiva attività di vigilanza e controllo.

Le funzioni di vigilanza e di controllo effettivo, non meramente burocratico e formalistico, sono divenute sia il criterio di orientamento dell'intera azione dell'Autorità, subito dopo il 24 giugno, sia il criterio cui ispirare il Piano di riordino che si sottopone al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Questo dato risulta esplicitato, in particolare, in un passaggio dell'atto di organizzazione del 29 ottobre 2014, adottato in attuazione della delibera n. 143 del 30 settembre 2014, che è opportuno in questa sede riportare integralmente; la missione istituzionale viene individuata, in particolare, nella "*prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione*".

****

C'è un ultimo aspetto che merita di essere rimarcato; l'avvio del passaggio delle funzioni e delle risorse dall'ex AVCP all'ANAC è stato molto delicato e complesso.

Questa incorporazione *sui generis*, in cui una piccola organizzazione ne ingloba un'altra dieci volte più grande, scritta nelle poche righe di un articolo di legge, nella realtà ha comportato molte azioni e soprattutto scelte con effetti non solo sull'amministrazione ma anche sulle persone.

Comunicare una nuova visione, costruire un nuovo modello, non significa solo scrivere atti, ma anche, con gli atti, provare ad orientare i comportamenti umani. Fare capire agli altri dove si vuole andare e poi andarci davvero insieme è l'impresa più ardua per chi guida un'organizzazione a cui è richiesto un forte rinnovamento.

A tutte le persone che prestano servizio all'ANAC si è chiesto, sia esplicitamente sia con i comportamenti concreti, di seguire una nuova visione e di lavorare in modo diverso rispetto al passato. E' naturale che un "nuovo" così esigente possa essere vissuto come una minaccia a cui resistere.

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

Nel contesto di una Istituzione soppressa con un decreto legge insieme al suo vertice, è essenziale trovare l'equilibrio tra la fermezza nel rimuovere le cause che hanno determinato l'insuccesso e la lungimiranza nel salvare la parte buona che c'è in quella Istituzione.

In certi casi, infatti, la tentazione di azzerare tutto senza distinzione può fare dei danni gravi, soprattutto quando, comunque, le risorse di cui si dispone non possono variare.

Era chiaro che per potere rispondere alla domanda di anticorruzione che ha determinato un intervento così radicale, quale quello della soppressione dell'Autorità deputata alla vigilanza sui contratti pubblici ed al conferimento di poteri straordinari in capo al Presidente dell'ANAC, quali quelli degli artt. 30 e 32 del d. l 90, non si poteva pensare di "fermare la macchina" per riorganizzarsi.

In questa ottica, la prima risposta è giunta il giorno successivo all'entrata in vigore del decreto; come si dirà più avanti è stato pubblicato un atto descrittivo del *modus operandi*, nelle more dell'approvazione del Piano di riordino, della nuova ANAC; una delibera (n. 102 del 26 giugno 2014) che stabiliva che fino all'adozione di specifici atti organizzativi, l'Autorità avrebbe agito tenendo separate le gestioni delle precedenti Autorità; non si sarebbero, infatti, in corso d'anno, potuti unificare per esempio, i documenti contabili, né i protocolli informatici.

Il riferimento, però, contenuto in quella delibera a specifici atti di organizzazione da adottare anche nelle more della predisposizione e poi dell'approvazione del Piano di riordino, ha voluto indicare fin da subito la strada che si sarebbe intrapresa e che ha portato, poi, a fare delle scelte organizzative e ad adottare atti conseguenti, da leggere più che in chiave anticipatoria, rispetto al Piano di riordino, in chiave preparatoria.

La delicatezza e la complessità di un atto che per legge, tra l'altro, deve contenere una riduzione di almeno il 20% delle spese di funzionamento di un ente, dove le spese per il personale gravano per oltre il 60% delle proprie entrate, ha fatto ritenere indispensabile una revisione dell'organizzazione anche per avere degli elementi concreti di conoscenza al fine di calibrare il fabbisogno di risorse umane e strumentali per rispondere alla nuova missione istituzionale.

****

Le complessità cui si faceva cenno non sono state solo connesse alla "fusione a freddo" avvenuta per legge tra due entità, ma anche a problemi organizzativi e logistici; solo a metà luglio è stato costituito il Consiglio nella sua integralità; vi è stata, quindi, una fase in cui un organo di fatto monocratico ha dovuto reggere due strutture; inoltre, fino alla metà di dicembre il Presidente, il Consiglio e il Segretario generale hanno lavorato in due distinte sedi.

Eppure, in questo contesto si ha la presunzione di affermare che non solo non si è fermata la macchina amministrativa ma si sono fatte moltissime cose anche innovative, non limitandosi affatto alla gestione del ponderoso carico di lavoro ordinario che grava soprattutto sul "ruolo" dell'ex AVCP.

E' un punto su cui si ritornerà più avanti; basti qui ricordare come a seguito del medesimo decreto legge è stata istituita l'unita operativa Expo per avviare i controlli sui lavori del grande evento fieristico del 2015, sono stati proposti numerosi commissariamenti di appalti in base all'innovativa disposizione dell'art. 32 del d.l. n. 90; si sono avviate moltissime attività di vigilanza sia in tema di anticorruzione che di trasparenza, sia in tema di controllo degli appalti pubblici; sono stati attivati rapporti internazionali particolarmente utili per la proiezione sovranazionale dell'Autorità; sono stati stipulate tante convenzioni, con Università, Enti di formazione pubblica, altre Autorità indipendenti e Ministeri in una logica di sviluppare sinergie esterne, utili a consentire all'Autorità di farsi meglio conoscere e quindi poter collaborare in settori affini.

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

Quando si descrive un percorso è utile conoscere quali sono i punti di partenza.

Nel nostro caso si tratta di due entità molto diverse tra di loro che, fra l'altro, nel tempo avevano subito dei cambiamenti, per volontà del legislatore, non sempre coerenti e che non avevano, per tale ragione, favorito l'efficacia delle rispettive azioni.

Nei paragrafi che seguono si darà molto brevemente conto dell'evoluzione normativa che le ha caratterizzate, non tacendo, altresì, delle principali criticità emerse, connesse sia ai sistemi di reclutamento del personale, sia anche alle scelte gestionali fatte nel tempo.

3.1 Dalla CIVIT all'ANAC

Si è già poco sopra ricordato come l'ANAC non nasca come entità autonoma ma sia il frutto di una trasformazione di un altro organismo pubblico, cioè la Commissione per la valutazione, la trasparenza e

l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), creata nel 2009 con il troppo ambizioso obiettivo di controllo sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sull'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Alla CIVIT era stato attribuito, in particolare, il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere alla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni nonché alla determinazione degli *standard* dei servizi pubblici ed alla trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche medesime.

Si trattava di un onere particolarmente arduo e la scarsità di risultati ottenuti può essere solo in piccola parte imputabile alla Commissione medesima, a cui non sono stati attribuiti nel corso degli anni né poteri reali per incidere sulle incrostazioni burocratiche né un personale sufficiente per attendere alle delegate incombenze.

Ciononostante, la legge 6 novembre 2012, n. 190 (nota come legge anticorruzione), forse con l'intento di rilanciarla, affidò alla medesima Commissione il compito di monitorare il rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Tale funzione, per la verità, venne attribuita in *tandem* con il Dipartimento della funzione pubblica, cui pure erano assegnati significativi poteri in materia, in primo luogo quello di adottare il piano nazionale della prevenzione a cui tutte le amministrazioni pubbliche dovevano far riferimento per stilare i propri piani.

Una scelta, quindi, tutt'altro che lineare perché se da un lato creava un'Autorità anticorruzione "zoppa" dall'altro segnava un passaggio di fondamentale importanza, in quanto finalmente anche l'Italia si dotava di un organismo che si sarebbe dovuto occupare di prevenzione della corruzione, raccogliendo, in questo senso, anche le raccomandazioni provenienti dalle convenzioni internazionali firmate negli anni precedenti.

Solo con la legge n. 125 del 30 ottobre 2013 - che si è limitata, però, a modificare i criteri della nomina dei componenti aumentando significativamente il grado di indipendenza degli stessi - la Commissione ha assunto la denominazione, più appropriata ma anche di valore simbolico, di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

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

L' Autorità, quindi, non ha mai avuto un proprio ruolo organico e per le scelte della precedente *governance*, il numero programmato di personale non è stato nemmeno mai raggiunto anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 190 del 2012.

La situazione del personale ha costituito un intrinseco elemento di debolezza, precludendo la possibilità di acquisire in modo stabile le competenze necessarie e non consentendo il suo conseguente consolidamento e, quindi, il naturale sviluppo, senza tener conto che la maggior parte delle risorse umane erano state reclutate, nel 2010 per svolgere compiti connessi alla missione originaria della CIVIT.

I mutamenti dei criteri di nomina dei componenti dell'organo collegiale e la quasi certezza che quelli nominati originariamente per la CIVIT sarebbero stati sostituiti non hanno poi rappresentato uno stimolo a che l'attività anticorruzione si sviluppasse in modo realmente incisivo.

Un giudizio negativo su quanto comunque fatto sarebbe ingiusto, sia perché moltissime attività sono state messe in cantiere sia perché ci si è scontrati con le scelte esterne amministrative e legislative non sempre razionali.

L'entrata in vigore della normativa sulla prevenzione amministrativa contenuta nella legge n. 190/2012 è avvenuta senza nessuna concreta attività di preparazione delle amministrazioni, che hanno vissuto gli adempimenti come gli ennesimi obblighi imposti dall'alto e, quindi, da svolgere in modo burocratico, piuttosto che intesi come una grande novità ed un'occasione di rilancio del ruolo delle Amministrazioni pubbliche come baluardo contro l'illegalità amministrativa.

L'assenza, inoltre, di un apparato sanzionatorio, anche se minimo, a tutela degli obblighi previsti dalla legge anticorruzione non ha di fatto consentito alcun controllo con carattere di effettività.

Con queste doverose premesse, si può affermare che i primi interventi applicativi della l. n. 190/2012 e dei due fondamentali decreti attuativi sulla trasparenza e sulle incompatibilità ed inconferibilità (rispettivamente il d.lgs. n. 33/2013 ed il d.lgs. n. 39/2013), pur apparendo spesso il frutto di attente esegesi e nonostante le migliori intenzioni, non sempre sono riusciti a fornire quel contributo atteso dalle pubbliche amministrazioni per dare attuazione ad una normativa nuova e particolarmente complessa.

3.2 L'AVCP dalla legge Merloni al Codice dei contratti pubblici

Molto diversa era, invece, la situazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP); si trattava, infatti, di un organismo che esisteva ed operava, sia pure con

normative di riferimento diverse, fin da metà degli anni 90 ed aveva una consistenza numerica ed organizzativa molto più significativa.

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

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

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

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

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

Le competenze sono state, poi, ulteriormente ampliate nel corso degli anni successivi, prima con l'istituzione della Banca Dati Nazionale sui contratti pubblici (BDNCP), finalizzata anche ad informatizzare il sistema di partecipazione alle gare pubbliche [1], poi provando ad attribuire all'Autorità poteri collegati alle sempre più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica.

L'art. 17 del d.l. n. 98 del 2011 ha previsto, ad esempio, fosse compito dell'AVCP l'elaborazione dei prezzi di riferimento nel settore sanitario ed il d.l. n. 66 del 2014 ha attribuito alla medesima il compito di fornire alle amministrazioni pubbliche, attraverso la Banca dati, un'elaborazione dei prezzi di riferimento relativi ad una serie di beni, prezzi che dovranno rappresentare il massimo prezzo di una

[1] Con il d.l. n. 5 del 2012, è stato introdotto l'art. 6 bis del codice dei contratti pubblici che impone, a partire dall'1 luglio 2014, che tutta la documentazione comprovante sia i requisiti generali che tecnici ed economici delle imprese debba essere acquisita dalle stazioni appaltanti, in sede di comprova dei requisiti, a mezzo della BDNCP; il d.l. n. 179 del 2012 ha poi istituito presso la BDNCP l'anagrafe unica delle stazioni appaltanti che impone ad ogni stazione appaltante l'obbligo di iscrizione all'anagrafe nonché l'obbligo di aggiornamento dei dati trasmessi.

possibile aggiudicazione in tutti i casi in cui non sia presente una convenzione Consip o un'altra centrale di committenza.

****

All'AVCP sono state attribuite, quindi, funzioni e compiti di particolare importanza nel sistema di controllo degli appalti, che vanno dalla possibilità di risoluzione non vincolante delle controversie (c.d. attività di precontenzioso, di cui all'art. 6, comma 7, lett. n) del Codice degli appalti), all'attività di vigilanza sugli appalti di lavori, servizi e forniture (di cui all'art. 6, comma 9 del medesimo Codice, che consente di richiedere alle stazioni appaltanti e agli operatori economici documenti ed informazioni nonché di effettuare ispezioni, avvalendosi della collaborazione della Guardia di finanza) allo svolgimento di un'attività di regolazione del mercato dei lavori pubblici (si tratta di un'attività che originariamente non era espressamente prevista da una norma legislativa ma che si riteneva fosse espressione del più generale potere di vigilanza e che successivamente è stata parzialmente regolamentata con l'introduzione del comma 4 bis dell'art. 64 del Codice, da parte del c.d. "decreto sviluppo" che ha introdotto e reso vincolanti i c.d. "bandi tipo").

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

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

Nel 1999 era stata, infatti, individuata una prima dotazione organica ([2]), attraverso il ricorso alle procedure di mobilità nonché, in via subordinata, alle procedure di concorso di 237 unità; nell'anno 2006, l'art. 8, comma 6 del Codice dei contratti ha poi previsto l'istituzione del ruolo organico

[2] Il DPCM del 27 aprile 1999 prevedeva un organico dell'Autorità di 237 unità di personale, un organico della Segreteria tecnica composto da 1 dirigente generale, 4 dirigenti e 46 unità di personale non dirigente; un organico per lo svolgimento delle attività del servizio ispettivo composto da 1 dirigente generale, 25 dirigenti e 100 unità di personale non dirigente; ed un organico per l'Osservatorio dei contratti pubblici composto da 1 dirigente generale, 4 dirigenti e 55 unità di personale. La stessa legge Merloni stabiliva, inoltre, che al personale dell'Autorità si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è istituito un apposito ruolo del personale dipendente dall'Autorità. In sede di prima applicazione e al fine di provvedere alle attività istituzionali assegnate, l'Autorità ha provveduto alla copertura dei posti di dirigente del Servizio ispettivo, in via prioritaria, mediante il personale assunto in esito ai concorsi per esami di cui al decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. In attuazione di tale previsione vengono assunti presso l'Autorità n. 25 dirigenti, tra amministrativi e tecnici, selezionati con procedure concorsuali bandite dal Ministero dei Lavori Pubblici per il Servizio di Ispettorato Tecnico in quel momento alle dipendenze del suddetto Ministero e poi con la legge n. 415/98 trasferito alle dipendenze dell'Autorità.

dell'AVCP e con DPCM nel 2007 è stata definita la nuova pianta organica che prevede complessivamente 336 unità di personale ([1]).

****

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

Non si può, poi, su questo aspetto esprimere giudizi *tranchant*, che non tengano conto né dei non pochi problemi che sono derivati proprio da scelte legislative che non hanno contribuito a dare un assetto stabile all'Autorità e ad individuare una chiara missione istituzionale né, comunque, del notevole impegno di molti dirigenti e funzionari e della produzione soprattutto di una "regolazione" di alto valore giuridico che è divenuta un patrimonio spesso anche della dottrina e della giurisprudenza.

Le numerose criticità emerse, però, non possono non essere in questa occasione, almeno in parte, evidenziate, non nell'ottica di individuare responsabilità individuali o collettive che siano, ma con l'obiettivo di provare ad evitare che gli errori si ripetano in futuro.

Del resto, le problematicità emerse sono, forse, state esse stesse una delle principali ragioni per cui Governo e Parlamento hanno deciso, con un provvedimento d'urgenza che non ha precedenti, di intervenire con la scelta di soppressione dell'Autorità e la confluenza della stessa nell'ANAC.

Senza alcuna pretesa di esaustività, l'impressione, confermata dall'esperienza di questo primo periodo, è che l'attività, pur ponderosa, numericamente messa in campo dagli uffici dell'Autorità sia stata spesso poco incisiva e soprattutto caratterizzata da un eccesso di burocratizzazione e di formalismi.

Gran parte delle attività consiliari, ad esempio, sono assorbite dall'esame di procedimenti di natura sanzionatoria per fatti oggettivamente bagattellari (e si evita di indicare la casistica che potrebbe essere nella sua lunghezza persino estenuante!) che si concludono con l'emissione di un provvedimento di irrogazione di sanzioni pecuniarie lievi e/o insignificanti o con l'archiviazione pur dopo una lunga e (troppo articolata) istruttoria.

Le più importanti funzioni dell'ex AVCP (quelle, ad esempio, di vigilanza) venivano, invece, esercitate con tempi spesso lunghissimi, con l'emissione, quindi, di provvedimenti che si limitano, di fatto, a constatare come un appalto sia stato aggiudicato o eseguito in modo illegittimo, ma si tratta di una mera

[1] La nuova pianta organica prevede complessivamente n. 336 unità di personale di cui un Segretario generale, 6 Dirigenti di prima fascia e 52 dirigenti di seconda fascia. Sono, altresì, previsti 175 funzionari e 102 operativi.

constatazione che, oltre a non essere fornita di effettivi poteri di incidenza, non è capace nemmeno di esercitare una funzione di *moral suasion* per essere emessa ormai "a babbo morto" (4).

E' indicativo di un certo modo di intendere l'attività di controllo quanto si è constatato con riferimento all'importantissima funzione del precontenzioso. Attraverso la creazione di una commissione c.d. del precontenzioso, composta da soggetti esterni all'Autorità (soprattutto magistrati amministrativi o avvocati dello Stato), una delle più importanti funzioni veniva di fatto "subappaltata" all'esterno ed i pareri di precontenzioso venivano redatti da soggetti remunerati (in verità, in modo tutt'altro che lauto) con criteri che ricordano quelli del cottimo.

Un'altra delle criticità emerse ha riguardato la situazione del personale; si è già accennato (e si dovrà su questo aspetto anche più avanti ritornare), come fossero troppi numerosi gli uffici dirigenziali e come la presenza di ben sei (!!) direzioni generali finisse per appesantire, con controlli interni quasi sempre meramente burocratici, ogni attività svolta; si è pure in parte già evidenziato il paradosso di aver implementato il numero dei dirigenti di ruolo con altri a contratto, scelti con logiche e criteri non sempre comprensibili.

Qui va anche ricordato come in materia di personale si sia innestato un pesante contenzioso che rischia persino di condizionare le scelte del prossimo futuro.

A solo titolo esemplificativo si ricorda un concorso per 8 dirigenti di seconda fascia avvenuto quasi 8 anni fa ed annullato da una sentenza del Consiglio di stato, passata in giudicato (sent. 14 del 7.1.2014), decisione quest'ultima cui si è data esecuzione risolvendo i contratti dirigenziali oggetto della citata sentenza e reinquadrando detto personale nel ruolo dei funzionari, come si dirà meglio nel proseguo.

Ma altri contenziosi "minori" sono ancora in corso ed in un caso l'Autorità è stata condannata (allo stato, in primo grado) a pagare un ponderoso risarcimento danni che ha comportato anche un pignoramento presso terzi di una somma di oltre 900 mila euro.

E non possono essere sottaciuti anche episodi di ben maggiore gravità, che hanno avuto riflessi anche sul piano penale con echi mediatici che non hanno di certo agevolato lo svolgimento dell'attività di controllo indipendente della oggi soppressa Autorità.

---

4 In una delle ultime sedute dell'anno 2014 del Consiglio è stata adottata una deliberazione a conclusione di un'attività di vigilanza avviata nel 2008. La specifica pratica è stata oggetto di una verifica da parte del Segretario generale da cui è emerso che prima di arrivare alla decisione del Consiglio vi sono stati 28 passaggi interni alle strutture dell'Autorità. Questi passaggi che denotano una patologia dell'organizzazione sono stati riportati a titolo esemplificativo in uno schema contenuto in Appendice.

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

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

E' nota la genesi della parte del decreto che riguarda l'ANAC; si ricollega ad alcune indagini per fatti corruttivi, particolarmente amplificate anche dai media internazionali, e riferite ad alcune opere pubbliche di valore strategico per la Nazione (quelle in particolare dell'Expo 2015 e del MOSE di Venezia).

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

****

Nel decreto legge vi sono quattro disposizioni (19, 30, 32 e 37) che si riferiscono specificamente all'ANAC.

Di queste disposizioni bisogna in questa sede fare brevissima menzione, perché al di là delle indicazioni in esse contenute, forniscono, indirettamente ma chiaramente, la chiave di lettura di quella che dovrà essere l'ANAC del futuro e di cui dovrà necessariamente tener conto il presente Piano di riordino.

****

Un cenno preliminare va, però, fatto ad un'altra disposizione del decreto, riferita in generale alle autorità indipendenti e cioè l'art. 22 del d.l. in esame; esso, nell'introdurre alcune disposizioni di razionalizzazione delle autorità indipendenti, finalizzate ad una logica di contenimento dei costi e delle spese (sulle quali, pure, si ritornerà poco più avanti), inserisce espressamente l'ANAC nel novero delle autorità indipendenti, con ciò superando quei dubbi espressi, soprattutto da una parte della dottrina ed

in verità riferiti in particolar modo alla CIVIT a cui erano state attribuite le funzioni di prevenzione della corruzione [5].

La norma, però, più importante per quanto qui interessa è certamente l'art. 19 del decreto che prevede, in particolar modo, la soppressione dell'AVCP ma che implementa i poteri dell'ANAC, elimina alcune ambiguità che avevano reso molto meno incisiva la precedente normativa ed introduce anche una novità nel panorama delle autorità indipendenti e cioè la previsione in capo al Presidente di poteri monocratici autonomi che si aggiungono a quelli tipici di *primus inter pares* nell'ambito dell'organo collegiale [6].

****

Nei primi due commi, la disposizione si limita di fatto a prevedere la soppressione dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, servizi e forniture e la decadenza dei suoi organi nonché il trasferimento dei relativi compiti, funzioni e risorse all'Autorità nazionale anticorruzione che viene, fra l'altro, coerentemente ridenominata con l'eliminazione di ogni riferimento, contenuto nella precedente, alla valutazione e alla trasparenza.

Il terzo comma individua le modalità attraverso cui deve compiersi la complessa attività di riorganizzazione dell'Anac; essa viene articolata in due fasi temporalmente distinte: una prima, volta a consentire all'Autorità di esercitare nell'immediatezza il complessivo ventaglio di funzioni e poteri ad

[5] Una delle ragioni che secondo alcuni autori rendeva problematico configurare la CIVIT post riforma l. n. 190 del 2012 come Autorità indipendente era il criterio di nomina dei componenti. L'esigenza di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità aveva indotto il legislatore a prevedere che alla Civit fosse preposto un Presidente, autonomamente nominato sulla base del procedimento delineato dal citato articolo 13, tra persone di notoria indipendenza con esperienza in materia di contrasto alla corruzione e persecuzione degli illeciti nella pubblica amministrazione (art. 34-bis del d.l. n. 179/2012 come modificato in sede di conversione, dalla legge n. 221/2012). Con il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, nel testo definitivo modificato in sede di conversione, sono state introdotte ulteriori novità nelle competenze e funzioni dell'Autorità, limitandosi la novella a introdurre accorgimenti a garanzia dell'indipendenza e della professionalità dei componenti dell'Autorità (che anche nominativamente viene definita "anticorruzione") , costituita ora da un Presidente e da quattro consiglieri, il cui mandato dura sei anni e a cui sono richieste specifiche competenze anche in materia di contrasto alla corruzione e per i quali vige il divieto espresso di un secondo mandato. Essi sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

[6] L'individuazione di poteri monocratici in capo al Presidente dell'Autorità si ricollega ad una scelta già contenuta nel d.l. del 2013 che prevede, a garanzia della autonomia, indipendenza e legittimazione esterna del Presidente, un meccanismo di nomina rafforzato che si articola nella proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno. Gli altri quattro componenti sono nominati, invece, "su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione" (art. 5). Questo parziale disallineamento ha trovato immediato riscontro anche nella nomina dell'attuale Collegio dell'Autorità: il Presidente, infatti, è stato nominato con D.P.R. del 4 aprile 2014, tre mesi prima della nomina degli altri componenti del collegio, avvenuta l'11 luglio 2014.

essa attribuiti; una seconda, che permetterà alla nuova Autorità di andare a regime nel corso dell'anno 2015, dovrà essere preceduta dalla presentazione, da parte del Presidente, del Piano di riordino, la cui efficacia è subordinata all'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Questa seconda fase, a sua volta, si snoda in un arco di otto mesi dall'entrata in vigore del decreto legge ed è scandita da due momenti fondamentali: la data di presentazione del Piano, prevista entro il 31 dicembre 2014 e la data in cui il Piano medesimo acquisterà efficacia, a seguito dell'approvazione, entro sessanta giorni (termine quest'ultimo, però, da ritenersi non perentorio), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

****

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

In questa prospettiva, Autorità viene liberata da compiti relativi alla *performance*, appannaggio prima della CIVIT, che vengono trasferiti opportunamente al Dipartimento della funzione pubblica (comma 9), prevedendo contestualmente che quest'ultimo perda a favore dell'ANAC le competenze in materia di trasparenza ed anticorruzione (comma 15).

Nella consapevolezza che la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi passa soprattutto attraverso l'attività di segnalazione, il legislatore, inoltre, abilita l'ANAC a ricevere non solo le segnalazioni da parte dei cittadini, ma anche quelle dei dipendenti pubblici nelle forme di cui all'art. 54 *bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*whistleblower*) e degli avvocati dello Stato, ove vengano a conoscenza, nell'ambito della propria attività, di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie e irregolarità relative ai contratti pubblici.

L'art. 19, poi, introduce anche un'altra importante novità; attribuisce all'ANAC poteri sanzionatori amministrativi per il caso di omessa adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza e dei codici di comportamento.

Infine, amplia il contenuto della relazione al parlamento, già prevista nell'art. 1, comma 2, lett. g) della legge n. 190 del 2012, stabilendo che essa dovrà riferire anche delle attività svolte in virtù dei nuovi poteri attribuiti e dovrà espressamente indicare le criticità del quadro normativo di riferimento che rendono il sistema dell'affidamento dei lavori pubblici vulnerabile a fenomeni di corruzione.

****

Una nuova competenza all'ANAC viene anche prevista dall'art. 37 del medesimo d.l. n. 90/2014; in funzione di ampliare il patrimonio di conoscenza, che può consentire l'esercizio dei poteri di vigilanza, viene fatto obbligo alle stazioni appaltanti (con la previsione anche di una sanzione pecuniaria) di trasmettere le varianti in corso d'opera ai sensi dell'art. 132 Codice degli appalti di importo eccedente il 10% dell'importo originario del contratto[7].

****

Altre norme del decreto legge concedono al Presidente dell'Autorità, come si è già accennato, poteri autonomi rispetto al Consiglio. L'eterogeneità di tali poteri non rende agevole rintracciare un'unica possibile *ratio* della scelta legislativa, se non nella volontà di incardinare i singoli poteri in capo ad un organo che, in quanto monocratico, può assicurare maggiore tempestività ed immediatezza.
Si è già detto del potere di presentare il Piano di riordino dell'Autorità al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 dicembre 2014 (art. 19, comma 3) [8]; è, altresì, attribuito all'organo monocratico il potere di formulare proposte al Commissario unico delegato per l'Expo Milano 2015 per la corretta gestione delle procedure di appalto per la realizzazione dell'evento (art. 19, comma 5), di segnalare alle autorità amministrative competenti le violazioni in materia di comunicazioni delle informazioni e dei dati e di obblighi di pubblicazione quando da tale omissione consegue la sanzione pecuniaria (art. 19, comma 5), di svolgere funzioni di controllo e vigilanza preventiva su tutti gli appalti per il grande

[7] A tale proposito, si rileva che in data 21 maggio 2015, la Camera ha approvato in via definitiva la proposta di legge recante: "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura penale, alle relative norme di attuazione e alla legge 6 novembre 2012, n. 190" (Atto Camera 3008 e abb.) pubblicata nella Gazz. Uff. 30 maggio 2015, n. 124. La legge 27 maggio 2015, n. 69 recante "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio" prevede l'attribuzione all'ANAC di ulteriori competenze in materia di anticorruzione ed in particolare in tema di vigilanza sui contratti di cui agli artt. 17 e ss. del codice degli appalti nonché obblighi informativi al Presidente da parte dei pubblici ministeri nell'esercizio dell'azione penale per reati contro la P.A. e, all'Autorità, da parte del giudice amministrativo in caso vengano in evidenza condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza.

[8] Pur essendo quello della presentazione del piano di riordino un potere certamente monocratico, nella pratica, come si vedrà, la scelta compiuta è stata quella di rendere l'intero Collegio partecipe dell'*iter* di rinnovamento. Infatti, nell'ottica di garantire, fin dall'entrata in vigore del decreto, l'immediata operatività dell'Autorità e la ottimizzazione delle risorse a disposizione, si è avviato un percorso che di fatto ha anticipato gran parte delle scelte che saranno contenute in questo piano, facendole approvare dal Consiglio nella sua collegialità. In particolare, il piano è stato concepito come la tappa finale di un *iter* di rinnovamento che, di fatto, l'Autorità ha avviato fin dalla data di entrata in vigore del decreto legge. La scelta di coinvolgere il Collegio nelle prime fasi della riorganizzazione, ove si tenga conto della complessità dell'azione complessiva di rinnovamento compiuta, è stata ovviamente preordinata anche a favorire e promuovere, sia nell'immediato sia nel medio/lungo periodo la condivisione degli obiettivi e dell'unitarietà dell'indirizzo politico-amministrativo.

evento dell'Expo 2015, anche istituendo una unità operativa speciale che operi a suo diretto supporto (art. 30), ed, infine, il più importante, forse, dei poteri e cioè quello di proporre al Prefetto competente l'applicazione di misure straordinarie che, in proporzione alla gravità degli illeciti e al grado di ingerenza dei fatti corruttivi, vanno dall'estromissione del soggetto coinvolto nell'illecito dalla *governance* societaria o, nei casi più lievi, alla designazione *ad hoc* di esperti con compiti di affiancamento dell'impresa coinvolta, fino ad arrivare, nei casi più gravi, al commissariamento dell'appalto in questione (art. 32).

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

5.1 Interventi del Presidente

La fase immediatamente successiva all'entrata in vigore del decreto legge n. 90 del 2014, in cui l'ANAC è stata investita dei compiti e delle funzioni precedentemente attribuite alla soppressa AVCP, è stata caratterizzata, come si è già poco sopra accennato, dall'assenza della collegialità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, per non essere ancora concluso l'*iter* di nomina degli altri componenti.

In questo periodo (durato poco meno di un mese), sono stati comunque presi alcuni primi provvedimenti necessari a consentire la prosecuzione delle attività dei due organismi, provvedimenti che pur potendo considerarsi pienamente legittimi, sono stati comunque sottoposti al Consiglio nella sua prima riunione e ratificati dall'organo collegiale [9].

Con la già citata delibera n. 102 del 26 giugno [10], in particolare, è stata disposta la gestione separata delle attività riconducibili all'ex ANAC ed alla soppressa AVCP, fino all'adozione di specifici atti di organizzazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo in composizione collegiale.

Ne è derivata una gestione contabile separata e l'utilizzo di due distinti documenti di bilancio approvati per l'anno 2014, nonché distinti conti correnti bancari, entrambi intestati all'ANAC.

Il medesimo criterio è stato seguito anche con riferimento alla logistica; sono state, infatti, mantenute sedi separate in vista di una complessiva unificazione avvenuta nel mese di dicembre; lo stesso è avvenuto con riferimento ai siti internet ed al sistema di protocollo generale dei due organismi di vigilanza, la cui integrazione è avvenuta contestualmente alla riorganizzazione dell'intera struttura amministrativa.

---

[9] Peraltro, già dalla data di insediamento (28 aprile 2014), il presidente dell'ANAC aveva disciplinato, con delibera n. 75 del 13 maggio 2014, l'esercizio delle funzioni della suddetta Autorità, nelle more della istituzione dell'organo collegiale.

[10] Delibera n. 102 del 26 giugno 2014, avente ad oggetto "*Attività dell'ANAC a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 - Disposizioni urgenti per il funzionamento*".

La delibera n. 102 ha, inoltre, dichiarato decaduto il Segretario generale della soppressa AVCP, contestualmente agli organi di vertice politico-amministrativo ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.l. n. 90 e confermato quale Segretario generale della nuova Autorità quello già in carica presso l'ANAC ([11]).
Con la delibera n. 104 del 3 luglio ([12]) si è affrontata e risolta, invece, una delle prime criticità emerse immediatamente dall'esame, anche molto parziale e rapido, dell'organizzazione amministrativa e delle spese di funzionamento dell'ex AVCP, quella relativa agli "uffici di diretta collaborazione".
A siffatti uffici era, infatti, preposto sia personale di ruolo della stessa Autorità al quale era corrisposta, in luogo del compenso per lavoro straordinario, una indennità di funzione onnicomprensiva mensile che prescindeva dall'orario di lavoro svolto, sia personale (cinque unità) di fiducia dei consiglieri in carica con i quali era stato sottoscritto un contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'art. 14, del d.lgs. n. 165/2001, per la durata dell'incarico del consigliere stesso.
Si trattava di un numero molto elevato di personale (più di 20) che, oltre ad incidere significativamente sul bilancio dell'Autorità, aveva distolto energie dall'intero ufficio, dando l'impressione che si creasse un gruppo di persone ritenute, anche economicamente, privilegiate rispetto agli altri dipendenti.
Con la delibera citata si è provveduto alla soppressione immediata degli uffici di diretta collaborazione, alla risoluzione immediata dei contratti a tempo determinato ed alla collocazione negli uffici del personale facente parte degli staff in questione, aprendo la strada ad una idea, poi sposata con atti successivi, di uffici collaborazione che, anche in un'ottica di una nuova etica organizzativa e non solo di razionalizzazione della spesa, esclude ogni beneficio automatico di carattere economico.
Attualmente, infatti, e così nella futura organizzazione, il personale assegnato agli uffici di staff del Presidente, dei Consiglieri e del Segretario generale svolge le relative funzioni senza compensi aggiuntivi rispetto al resto del personale.

5.2.Costituzione del Consiglio e prosecuzione del percorso intrapreso

5.2.1 Prime misure di razionalizzazione

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

[11] Siccome il Segretario generale della soppressa AVCP era anche dirigente generale di ruolo della medesima autorità, è stato destinato, con delibera n. 103 del 26 giugno 2014, ad altro incarico.
[12] Delibera n. 104 del 3 luglio 2014, avente ad oggetto *"Soppressione degli uffici di diretta collaborazione e disposizioni relative al personale"*.

contenimento dei costi, quanto piuttosto a garantire una maggiore funzionalità della struttura ed a trasmettere un nuovo modo di intendere l'esercizio di pubbliche funzioni.

In questa ottica, già nella prima seduta di insediamento dell'organo collegiale (quella del 15 luglio) ed in quella successiva (del 29 luglio), il Consiglio dell'Autorità ha deciso la riduzione del compenso spettante al Presidente della Camera arbitrale ed ai suoi componenti nonché il dimezzamento delle unità di personale in servizio presso quell'organo, le cui competenze effettive si erano ridotte al lumicino, con loro ricollocazione negli uffici dell'Autorità, la trasformazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) da collegiale a monocratico e la eliminazione di alcuni organismi collegiali di supporto che non sembravano avere ragione alcuna di esistere.

Si è, in questo senso, provveduto alla soppressione del Comitato etico, ritenendo che le funzioni a questo assegnate debbano rientrare nell'ambito del Consiglio, nonché del Comitato per gli investimenti che, peraltro non aveva mai svolto le sue funzioni e soprattutto si è eliminato il Comitato per il precontenzioso, i cui componenti erano incaricati, in base ad una sorta di turnazione, di predisporre, dietro un corrispettivo prestabilito per ogni parere, le bozze di decisione di cui all'art. 6, comma 7, lett. n), del d.lgs. n. 163/2006.

Quest'ultimo provvedimento, in particolare, è apparso necessario per evitare la (già accennata) incoerente conseguenza di evitare che una tra le funzioni di maggiore rilevanza, anche di rilievo esterno dell'Autorità, fosse di fatto esercitata da soggetti estranei all'Autorità medesima.

Proprio per segnalare l'importanza del compito si è contestualmente deciso che l'ufficio che si occupava della gestione dei pareri del precontenzioso venisse allocato fra le strutture direttamente dipendenti dal Presidente.

Si è provveduto, inoltre, a risolvere con effetti dal 31 dicembre 2014 i contratti con i dirigenti esterni e si è soppressa una figura che non aveva nessun senso e che appariva una mera duplicazione dell'Ufficio relazione esterne (composto, fra l'altro da un dirigente a contratto e due dipendenti) quella del portavoce del Presidente, risolvendo il rapporto con il soggetto titolare a far data dal 30 settembre 2014.

5.2.2 Interventi di carattere strutturale

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

Rinviando a più avanti l'esame dei provvedimenti di riorganizzazione adottati, da considerarsi anticipatori del Piano di riordino, ci si concentrerà in questa occasione su gli altri provvedimenti destinati ad avere effetti strutturali sull'Autorità.

Fra le prime scelte adottate, si è optato per la massima trasparenza delle decisioni dell'Autorità; modificando una prassi da sempre adottata all'interno dell'AVCP si è deciso di rendere visibili a tutto il personale collocando nell'intranet i verbali integrali del Consiglio, una volta approvati e firmati dal Presidente.

Si è, poi, invertita quella che appariva una filosofia di fondo che aveva caratterizzato l'attività dei due precedenti organismi ante d.l. n. 90 del 2014, in special modo dell'AVCP; erano stati soprattutto gli Uffici amministrativi ad essere il motore delle scelte e delle decisioni ed il Consiglio si era spesso limitato a controllare e ratificare le scelte.

Il riappropriarsi delle funzioni decisionali e di indirizzo politico da parte del Consiglio dell'Autorità è passato sia attraverso provvedimenti formali che attraverso comportamenti concreti.

In una delle prime riunioni consiliari, si è provveduto, ad esempio, ad attribuire - pur nel rispetto dei poteri collegiali - settori di "competenza" ai singoli consiglieri, in modo che potessero seguire direttamente il lavoro degli uffici *ratione materiae* e potessero, soprattutto, creare un rapporto di conoscenza e professionale con i dirigenti, i funzionari e i dipendenti ([13]).

In questa stessa prospettiva si è anche intervenuti su alcuni degli snodi relativi all'attività dell'Autorità.

Per primo, si è riscritto proprio il regolamento del "precontenzioso", ispirandolo a criteri di massima speditezza possibile e prevedendo l'assegnazione fin dall'origine, su provvedimento del Presidente, delle richieste di parere direttamente ai singoli consiglieri che saranno poi relatori in Consiglio.

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

Sempre nell'ottica di riaffermare la centralità dell'organo consiliare, si sono eliminati tutti i criteri di rigida predeterminazione delle sanzioni che erano stati adottati da delibere dell'ex AVCP; come ogni

[13] In particolare sono stati individuati 7ambiti di competenza interna in cui ciascun consigliere è chiamato a svolgere il ruolo di referente o relatore. Essi sono: "PNA e PTPC" assegnato al Prof. Francesco Merloni ed alla Prof.ssa Nicoletta Parisi, "Trasparenza" assegnato alla Prof.ssa Ida Nicotra ed al Cons. Michele Corradino, "Etica del personale" assegnato al Prof. Francesco Merloni ed alla Prof.ssa Ida Nicotra, "Rapporti Internazionali" assegnato alla Prof.ssa Nicoletta Parisi ed al Cons. Michele Corradino, "Vigilanza contratti pubblici" assegnato al Cons. Michele Corradino ed al Prof. Francesco Merloni, "Comunicazione istituzionale" assegnato al Prof. Francesco Merloni ed al Cons. Michele Corradino, "Formazione" assegnato alla Prof.ssa Nicoletta Parisi ed alla Prof.ssa Ida Nicotra.

organo che irroga una sanzione, il Consiglio vuole, infatti, esercitare la discrezionalità nell'individuare la pena ritenuta più adatta al caso concreto, tenendo conto dei profili soggettivi ed oggettivi del caso ad esso sottoposto.

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

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

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

Il nuovo regolamento di vigilanza, con l'innovativo istituto della cd "vigilanza collaborativa", risponde, in particolare, ad un'esigenza avvertita da parte di numerose stazioni appaltanti di essere sottoposte ad un controllo preventivo già nella fase di predisposizione dei bandi di gara ovvero in sede di esecuzione dei contratti, e ciò al fine di agevolare la riuscita e la tempestività dei rimedi correttivi ritenuti utili.

Da evidenziare, inoltre, l'espressa previsione di una direttiva programmatica annuale approvata dal Consiglio contenente indirizzi e criteri sull'azione di vigilanza, che dovrà costituire altresì elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale e concorrere, per tale via, alla valutazione della *performance* individuale dei responsabili ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio.

Infine, le delibere di vigilanza ad oggi si erano limitate a svolgere solo – una pur importante – funzione di indirizzo nei confronti dei soggetti coinvolti; da una analisi sistematica della disciplina vigente si è ritenuto, invece, possibile modificare, almeno in parte, la natura delle delibere medesime che, a partire dall'entrata in vigore del nuovo regolamento, dovranno indicare nel dispositivo alle stazioni appaltanti gli adempimenti conseguenti alla delibera, necessari per riaffermare la legalità e rimuovere le illegittimità riscontrate dall'Autorità.

Con il dispositivo medesimo si indicheranno i tempi entro cui le stazioni appaltanti saranno tenute ad informare l'Autorità dei provvedimenti adottati ed in caso di omissione saranno applicabili le sanzioni previste dall'art. 6, comma 9 e comma 11 del codice degli appalti.

5.2.3 Lo sviluppo dei rapporti esterni ed internazionali

È anche su altri fronti che si poste le fondamenta della nuova Autorità, in particolare su quello dei rapporti istituzionali ed internazionali.

Non avrebbe senso in questo documento riferire tutte le attività svolte in questi ambiti nel periodo trascorso, da ritenersi particolarmente fruttuosi anche per i risultati ottenuti, ma se di alcune di esse non si facesse cenno verrebbe a mancare la conoscenza di uno degli aspetti qualificanti del "nuovo corso"

L'Autorità si è mossa, in particolare, provando ad occuparsi della formazione in materia di anticorruzione, consapevole che senza un cambio di marcia culturale, tutti gli altri interventi rischiano di essere molto meno efficaci.

In questo senso, fra i primissimi atti si segnala l'accordo di collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, a cui la legge n. 190 del 2012, affida il compito di formazione dei dipendenti pubblici in materia di anticorruzione, che individuerà programmi ed argomenti anche di concerto con l'ANAC. In questa stessa prospettiva si iscrive l'accordo di collaborazione con la Scuola Superiore di Magistratura (SSM). Anche la Carta di Intenti sottoscritta fra l'ANAC, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, la Procura Antimafia e l'Associazione nazionale magistrati è volta a favorire la diffusione della cultura della legalità fra i ragazzi delle scuole.

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

Nell'ultima seduta del Consiglio del mese di dicembre è stato approvato un primo bando che consentirà entro il mese di giugno di ospitare cinque tirocinanti provenienti da Università convenzionate e tale attività sarà svolta in raccordo con il Ministero dell'Interno (firmatario della convenzione trilatera).

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

Su aspetti, invece, più strettamente collegati all'attività di vigilanza e controllo si segnalano le convenzioni firmate con la società integralmente pubblica, Società generale di informatica (SOGEI spa)

e la Guardia di Finanza per la valutazione dei profili contrattuali e tecnologici relativi agli apparati informatici dell'Autorità.

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

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

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

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

****

Sul piano dei rapporti internazionali, è opportuno ricordare come l' art. 1, comma 2, lett. a) della l. n. 190 del 2012 attribuisce fra i poteri dell'autorità anche quello di "collaborare con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti".

La proiezione internazionale è, quindi, un potere ed un dovere dell'Autorità a cui si è ritenuto di dare significativo impulso sia perché la collaborazione internazionale può essere fonte di stimolo per l'individuazione di più efficaci strumenti di contrasto sia per consentire di far conoscere all'estero l'attività svolta dall'Autorità nel settore.

La convinzione è che la scarsa credibilità internazionale della Nazione sul fronte del contrasto della corruzione e che ci vede (ummeritamente) in posizioni non certo esaltanti nelle graduatorie internazionali sulla corruzione esistente nei singoli paese sia anche dovuta alla non grande capacità di rendere noto ciò che si fa in concreto.

In questo senso, l'Autorità deve essere in grado anche di farsi conoscere e di far conoscere le concrete attività svolte a seguito di una normativa che comunque rappresenta una novità nel panorama legislativo italiano.

E che si tratti di uno dei principali settori su cui ci si dovrà anche in futuro muovere è dimostrato sia dal fatto che quello dei rapporti internazionali è stato uno degli ambiti individuato nella "divisione" dei compiti fra i consiglieri.

In questi mesi, moltissime sono state le iniziative che hanno visto l'ANAC partecipare con ruoli anche di primo piano.

E' utile ricordare come già all'inizio di giugno, l'Autorità ha partecipato ai lavori del G 20 a Roma ed ha ottenuto un ruolo stabile nel tavolo del GRECO.

Si è partecipato a gruppi di lavoro promossi dall'Agenzia delle Nazioni Unite UNODOC e strutturato rapporti con l'OECD.

Si sono anche attivati rapporti bilaterali con molti Stati sovrani che hanno chiesto, con loro delegazioni, di incontrarsi con i vertici dell'Autorità sia per conoscere il nuovo corso dell'Autorità sia soprattutto per strutturare rapporti in prospettiva di una futura collaborazione.

Sul piano dei rapporti internazionali non può essere altresì taciuta la convenzione firmata con l'OCSE, alla presenza del segretario generale dell'organismo internazionale, riferita ai controlli effettuati ai sensi dell'art. 30 del d.l. n. 90/2014 sugli appalti del grande evento EXPO 2015.

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

Infine, un ultimo cenno va dato alle attività poste in essere in adempimento di quanto previsto dall'art. 22 del d.l. n. 90 del 2014 che ha imposto specifiche misure di razionalizzazione delle autorità indipendenti con il duplice obiettivo di garantire, da una parte, un maggior grado di indipendenza, imparzialità e trasparenza nell'esercizio delle funzioni istituzionali e, dall'altro, di conseguire significativi risparmi di spesa nella gestione degli organismi di vigilanza.

In estrema sintesi, l'articolo in esame prevede da parte di tutte le Autorità indipendenti l'adozione di cinque adempimenti da effettuarsi in tempi brevi.

In particolare:

1) la stipula di una convenzione fra tutte le Autorità primo luogo per la gestione unitaria di procedure concorsuali per il reclutamento del personale (comma 4);
2) la riduzione non inferiore al 20% del trattamento economico dei dipendenti compresi i dirigenti (comma 5);
3) la riduzione della spesa in misura non inferiore al 50% per incarichi, consulenza, studi e ricerche (comma 6);
4) la gestione comune fra più autorità di servizi comuni di servizi strumentali in modo che derivi un risparmio di almeno il 10% (comma 7);
5) l'utilizzo per la sede di un edificio in proprietà pubblica o ad uso gratuito o in locazione a condizioni più favorevoli rispetto agli edifici demaniali disponibili.

Esclusa la riduzione delle spese per incarichi di studio, consulenze, studi e ricerche (né l'ANAC né l'AVCP avevano attivato incarichi di questo tipo), agli altri obblighi l'autorità ha adempiuto parzialmente, dovendo tener conto della peculiarità della situazione che l'ha riguardata, e cioè di avere accorpato un'altra autorità e di avere vincoli economici e finanziari imposti da altra norma del medesimo decreto (l'art. 19) da dover rispettare con l'adozione del piano di riordino.

Con riferimento all'adempimento sub 1), si è partecipato alle riunioni indette sul punto dalle altre Autorità ed è stata sottoscritta la convenzione per la gestione unitaria delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale. Nel prossimo periodo, comunque, non sono previsti per questa Autorità concorsi per assunzione di personale di nessuna qualifica.

Quanto al punto 2), l'Autorità ha ritenuto di dover leggere la disposizione normativa dell'art. 22 in combinato disposto con il comma 3 dell'art. 19 del medesimo d.l. ([14]); esse, infatti, rivelano una evidente antinomia che potrebbe trovare una coerente coniugazione solo se interpretate nel senso di ritenere applicabile la riduzione del trattamento economico accessorio a tutto il personale (dell'ex AVCP e dell'ex ANAC) dopo che esso sarà confluito in un unico ruolo, secondo quanto previsto all'art.

[14] Il comma 5 dell'art. 22 prevede, in particolare, che *"a decorrere dal 1° luglio 2014, gli organismi di cui al comma 1* [tutte le autorità] *provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti, a una riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti"*. Il comma 3, lett. b), dell'art. 19, invece, stabilisce che *"il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, entro il 31 dicembre 2014, presenta al Presidente del Consiglio dei ministri un piano per il riordino dell'Autorità stessa, che contempla:* [....omissis....] *b) la riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti"*. Il successivo comma 4 aggiunge poi che il Piano acquisita efficacia previa approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla presentazione dello stesso.

19, comma 3, lett. a), del decreto n. 90/2014; su tale punto si è avanzata richiesta di parere al Ragioniere generale dello Stato al fine di procedere con una interpretazione del dettato normativo coerente con le logiche di *spending review* che hanno ispirato il legislatore. A riguardo è pervenuta nota di riscontro con la quale è stato ritenuto immediatamente applicabile, a decorrere dal 1° luglio 2014, la predetta riduzione anche al personale dell'ex AVCP al fine di garantire omogeneità di trattamento con il personale delle altre autorità indipendenti.

Quanto al punto 4), come si dirà meglio di seguito, si è ritenuto – d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – di ritenere soddisfatto il vincolo imposto dalla norma attraverso la gestione comune dei servizi della ex AVCP e della ANAC ante decreto legge n. 90/2014. Infatti, il dichiarato fine di conseguire risparmi di spesa, che è alla base dell'intervento normativo, è stato già soddisfatto, con un contenimento dei costi ben maggiore di quello previsto dalla norma anche proprio grazie all'unificazione strutturale e funzionale di tutti i servizi strumentali delle due autorità, addivenendosi per tale via ad una gestione unitaria molto più incisiva di quella che invece sono chiamate ad attuare le altre Autorità.

Infine, per quanto riguarda l'obbligo di cui al punto 5) ndi cui si dirà nel dettaglio più avanti, si precisa che nel mese di novembre l'ANAC, attenendosi al dettato normativo, ha inoltrato alla Provincia di Roma, all'Agenzia del Demanio e alla Regione Lazio specifiche richieste di disponibilità di immobili da adibire a propria sede.

6. Analisi dei processi e sperimentazione del modello organizzativo

6.1 Funzioni attribuite e rilevazione delle attività

Subito dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014, in funzione della redazione del piano di riordino, è stata avviata un'analisi finalizzata a mappare le funzioni istituzionali attribuite all'ex AVCP ed all'ex ANAC, svolte da ciascun ufficio, nonché le interazioni con le altre strutture organizzative interne e con i soggetti esterni. Si è coniugato un approccio *top-down*, mediante la ricognizione delle funzioni attribuite in base a specifiche norme, con un approccio *bottom-up*, attraverso la rilevazione delle singole attività svolte presso gli uffici ([15]).

[15] La tabella con le funzioni attribuite all'ANAC e la tabella con la rilevazione delle attività sono riportate in Appendice.

Le attività sono state rilevate tramite l'auto-compilazione da parte del dirigente degli uffici di II livello (o da parte del dirigente generale, nel caso delle strutture di segreteria e di coordinamento) di una scheda appositamente progettata allo scopo.

La procedura ha avuto avvio il 4 settembre 2014 con una lettera del Presidente a tutti i dirigenti con cui si spiegavano le finalità e dei contenuti della ricerca.

La scheda ha consentito la rilevazione delle entità delle risorse a disposizione di ogni ufficio, suddivise per livelli e profili professionali, delle macro-attività svolte con le relative unità *Full Time Equivalent* (FTE) e le tipologie di output e input, e infine, delle relazioni di ogni macro-attività con le strutture interne o esterne.

Su 58 strutture interessate, le schede compilate sono state 57 ed hanno indicato complessivamente 486 macro-attività e 1.927 relazioni (di cui 200 casi di ricezione di un input da un'altra struttura o istituzione, 328 di erogazione di un output ad un'altra struttura o istituzione e 1.355 scambi in entrambe le direzioni).

Lo studio e l'elaborazione delle informazioni è terminato a fine settembre 2014 ed ha fatto emergere un livello di disomogeneità delle informazioni che ha reso necessario una successiva standardizzazione.

In particolare, le macro-attività rilevate sono state ridefinite ad un livello di astrazione più alto al fine di rendere uniforme la loro rappresentazione nelle varie strutture.

Attraverso tale successivo secondo *step* sono state individuate 130 macro-attività aggregate ad ognuna delle quale è stata attribuita la somma dei FTE delle macro-attività in esse confluite ([16]).

La rilevazione ha fatto emergere la presenza di uffici dirigenziali di dimensioni ridotte (in media 5,3 unità di personale per ufficio), nei quali sono svolte mediamente 8,5 macro-attività diverse, ognuna delle quali assorbe 0,66 FTE in media.

Le dimensioni degli uffici della Direzione Generale Vigilanza Lavori Servizi e Forniture e della Direzione Generale Regolazione del Mercato, Studi e Legislazione sono ancora più contenute (rispettivamente 3,7 e 4,2 unità di personale in media) a fronte di dimensioni maggiori tra gli uffici della DG Affari generali e contenzioso (7,3 unità medie di personale) e del Segretariato generale (7 unità medie di personale).

La naturale conseguenza di tale situazione è un numero di dipendenti per dirigente eccessivamente ridotto, pari a 5 per il totale delle strutture ma che tocca i 3 dipendenti per dirigente nella DG Vigilanza Lavori Servizi e Forniture e i 3, 2 dipendenti nella DG Regolazione del Mercato, Studi e Legislazione.

[16] Per l'elenco completo si veda la tabella riportata in Appendice.

I dati raccolti hanno evidenziato le debolezze del modello organizzativo dell'ex AVCP; l'eccessivo numero di posizioni dirigenziali ha portato alla costituzione di uffici di ridotta consistenza e conseguentemente alla frammentazione delle attività con relativo incremento dell'inefficienza nell'organizzazione; sono emerse duplicazioni di competenze in diversi uffici, costituiti più per rispondere all'esigenza di suddivisione del carico di lavoro per attività analoghe che per coordinare in modo organico tipologie di attività diverse; il coordinamento da parte di dirigenti diversi di attività che per loro natura avrebbero richiesto indicazioni omogenee si è tradotto, poi, in un appesantimento della gestione, a causa del lavoro necessario ex-post per ricondurre ad unitarietà il trattamento da parte dell'Autorità di problematiche simili.
Le criticità emerse e l'incrocio delle attività mappate con le funzioni hanno rappresentato il primo presupposto per la revisione dell'organizzazione in chiave orientata alla semplificazione e all'efficacia dell'azione di cui si dirà nel dettaglio più avanti.

6.2. Un nuovo modello organizzativo e la reingegnerizzazione dei processi

Una volta realizzato il processo di mappatura delle funzioni e delle attività svolte dall'ex AVCP e dall'ex ANAC di cui poco sopra si è detto, si è ritenuto necessario procedere ad una ricognizione per avere evidenza, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo dei procedimenti in corso, delle segnalazioni pervenute, dei tempi medi di risposta, dei processi interni per la formazione e l'esecuzione delle decisioni nonché dei tempi di comunicazione all'esterno delle decisioni assunte dal Consiglio.
All'esito di tale ricognizione – alla quale, come detto, ha lavorato un gruppo di lavoro costituito *ad hoc* - si è ritenuto opportuno procedere da subito ad reingegnerizzazione dei processi interni finalizzata a migliorare la *performance* dell'Autorità sia in termini di riduzione dei tempi dei procedimenti, nonché di semplificazione delle procedure e di conseguenza di contenimento dei costi.
In questa prospettiva si è deciso di procedere, negli ultimi mesi del 2014, con una fase di sperimentazione di un nuovo modello organizzativo efficace a decorrere dal 1° gennaio c.a e di cui si dirà dettagliatamente nel proseguo.
Il 30 settembre 2014, in particolare, il Consiglio ha approvato la delibera n. 143 con la quale è stata varata una prima *Revisione dell'organizzazione e individuazione dei centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'ANAC ridefinita con l'entrata in rigore del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, nelle more della presentazione e approvazione del piano di riordino.*
Con la delibera è stata prevista:

a) la soppressione di quattro delle sei strutture dirigenziali di primo livello con conseguente abrogazione dei corrispondenti articoli del regolamento di organizzazione della soppressa AVCP;
b) la scelta di non procedere, nelle more del riordino, ad assumere nuove unità di personale né mediante l'utilizzo di graduatorie formatesi in base a procedure concorsuali espletate dalla soppressa AVCP né mediante bandi pubblici;
c) la necessità di rideterminare le indennità di posizione in base alla complessità e responsabilità dell'incarico conferito a ciascun dirigente.

Il 29 ottobre 2014 si è, poi, proceduto - previa consultazione del personale e delle organizzazioni sindacali - all'approvazione dell'atto di organizzazione con il quale si è reso realmente operativo il nuovo modello organizzativo, a carattere orizzontale, individuato nella delibera n. 143 e basato sulla revisione delle Aree e degli Uffici ([17]). Un modello che - oltre a consentire il conseguimento degli obiettivi di abbattimento dei costi di funzionamento e riduzione del trattamento economico accessorio del personale dirigente, in linea con quanto previsto dal comma 3 dell'art. 19 del d.l. n. 90 – permette anche di aumentare l'efficienza della struttura amministrativa garantendo la realizzazione delle finalità istituzionali dell'Aurorità.

L'atto di organizzazione del 29 ottobre 2014 – da ultimo modificato il 28 aprile 2015 - prevede, in particolare, 2 direzioni di Area a cui erano preposti, come detto, i due unici dirigenti generali di ruolo in servizio presso l'AVCP. Tenuto conto delle intervenute dimissioni di uno dei due dirigenti generali, ad oggi risulta in servizio un unico direttore generale cui è affidato l'incarico di direzione dell'Area Regolazione.

La scelta di mantenere due direzioni generali è stata giustificata da una ragione eminentemente pratica e cioè dalla necessità di attribuire incarichi dirigenziali generali ai dirigenti di ruolo di I fascia, in presenza di un ordinamento del personale che prevedeva tali figure.

Dopo l'attuazione del Piano di riordino si procederà a modificare l'atto di organizzazione prevedendo la completa eliminazione delle posizioni dirigenziali generali.

Il nuovo modello organizzativo ha previsto la creazione di 25 uffici dirigenziali funzionalmente dipendenti dalla struttura di Presidenza, dal Segretario generale e dalle Aree, l'istituzione di un Ufficio ispettivo, alle dirette dipendenze del Presidente cui afferiscono 10 dirigenti che esercitano compiti

[17] L'atto di organizzazione definitivamente approvato è riportato in Appendice.

ispettivi e l'individuazione di 1 posizioni dirigenziali di staff e/o studio e ricerca a supporto del Presidente e del Segretario Generale.

Il numero degli uffici gestionali individuato, ferma restando la scelta di voler mantenere inalterata la dotazione di personale, anche dirigenziale, è funzionale a garantire un più equilibrato rapporto fra il dirigente ed il numero di dipendenti afferenti all'ufficio.

Gli altri dirigenti in servizio presso l'Autorità sono stati collocati nel ruolo degli ispettori – ruolo che rappresenta tutt'altro che una *deminutio* attesa la centralità della funzione di vigilanza nella nuova missione istituzionale dell'Autorità - o in staff nella struttura del Presidente e del Segretario generale con la funzione di creare un costante raccordo fra gli organi di vertice ed i dirigenti e di svolgere il ruolo di "facilitatori" dei processi e dei flussi decisionali.

Un modello organizzativo, quindi, caratterizzato da una maggiore orizzontalità, in contrasto a quello chiaramente piramidale dell'ex AVCP, in cui il Segretario generale rappresenta non solo la connessione dinamica tra il Presidente, il Consiglio e gli uffici dirigenziali, ma anche il coordinatore di tutte le attività di supporto alla missione istituzionale.

Tale figura deve assicurare il corretto flusso per la formazione e l'esecuzione delle decisioni oltre che garantire la corretta gestione e utilizzo di tutte le risorse umane e finanziarie.

****

La completa rivisitazione degli uffici si è resa necessaria anche per adeguare l'attività da essi svolta alla nuova missione istituzionale dell'Autorità, tenuto conto della radicale modifica intervenuta con il decreto legge n. 90/2014.

Senza assolutamente compromettere lo svolgimento dell'attività in materia di vigilanza sui contratti pubblici - eliminando soprattutto, in una logica di maggiore omogeneità gli uffici "fotocopia" e garantendo una maggiore omogeneizzazione dei provvedimenti emessi - ed anzi prevedendo l'istituzione di un ufficio di vigilanza sulle varianti al fine di poter controllare gli atti che giungeranno agli uffici ai sensi dell'art. 37 del d.l. n. 90 del 2014, sono stati istituiti nuovi uffici sia nell'area regolazione sia nell'area vigilanza rispettivamente competenti materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

****

Per completare l'organizzazione della struttura, è stata anche prevista una graduazione degli incarichi dirigenziali distinte in 4 tipologie di cui due destinate agli uffici gestionali di primo e di secondo livello.

I 25 uffici dirigenziali di I e II livello, sono stati individuati previa definizione di specifici criteri in relazione al grado di complessità loro attribuito, alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa ed al livello di responsabilità.

Il conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali di I e II livello, degli incarichi ispettivi e degli incarichi di staff, nel rispetto del principio di massima trasparenza, è stato subordinato alla pubblicazione dell'atto di interpello e ad esso si è proceduto nella seduta consiliare del 22 dicembre.

****

Come stabilito nella delibera n. 143 le indennità di posizione collegate agli uffici dovevano essere oggetto di revisione.

Pertanto, al fine di adeguare ai nuovi incarichi dirigenziali un corrispondente trattamento economico che tenesse conto della revisione dell'indennità di posizione e di risultato si è reso necessario modificare il Contratto integrativo concernente il Trattamento economico del personale dirigente, siglato il 1° dicembre 2010 ed ormai scaduto.

Il nuovo Accordo sindacale, sottoscritto il 20 novembre u.s. con il parere favorevole di tutte le sigle sindacali, in vigore dal 1° gennaio 2015, ovvero prima dell'approvazione Piano di riordino, ha consentito all'Autorità di ridefinire i valori della retribuzione di posizione parte variabile e di risultato fra le suddette quattro fasce, adeguando la struttura amministrativa alla nuova missione istituzionale dell'Autorità.

7. Il nuovo ordinamento dell'ANAC

7.1 Progetto di bilancio di previsione per l'anno 2015 e riduzione delle spese di funzionamento

Il bilancio di previsione per l'anno 2015 è il primo dell'ANAC dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 90/2014 e la sua redazione non è stata la semplice somma di due bilanci, ma un documento contabile completamente diverso in cui i numeri sono coerenti con la nuova missione istituzionale e soprattutto consentono di raggiungere il risultato di razionalizzazione delle spese imposto dall'art. 19, comma 3, lett c), del d.l. n. 90 citato.

Nel progetto di bilancio è contenuta, infatti, sia la riduzione di almeno il 20% della spesa per il funzionamento, sia la riduzione del 20% del trattamento accessorio del personale, anche dirigente.

In particolare, per il calcolo della riduzione sono stati considerati i dati di competenza così come esposti nei bilanci di previsione per l'esercizio 2014 delle due Autorità (ex AVCP ed ex ANAC) approvati, dai rispettivi Consigli, nelle sedute del 19 e 27 dicembre 2013.

Al fine di raggiungere l'importante obiettivo di riduzione della spesa per il funzionamento di almeno il 20% - indicato quale parte integrante del Piano di riordino dal più volte citato art. 19 – è stata svolta, insieme ai responsabili degli uffici interessati, un'attenta analisi dei capitoli relativi al funzionamento andando ad intervenire non con tagli lineari ma con tagli selettivi puntualmente individuati e ritenuti indispensabili per un migliore funzionamento dell'Autorità. Il risultato raggiunto, visibile già a partire dal 1° gennaio 2015, è conseguenza anche dell'avvenuta riorganizzazione per effetto della delibera n. 143/2014 e dell'atto di organizzazione del 29 ottobre 2014, come modificato dal Consiglio lo scorso 28 aprile u.s..

Per determinare il costo complessivo delle due Autorità per l'anno 2014 e predisporre il bilancio di previsione per il 2015, si è provveduto all'analisi dei capitoli di spesa iscritti nei rispettivi bilanci ed a consolidare i capitoli aventi il medesimo oggetto di spesa.

Tale lavoro ha permesso di verificare eventuali duplicazioni di spesa e di intervenire con azioni di contenimento dei costi al fine di conseguire i risparmi nella misura richiesta dal d.l. 90/2014.

I criteri utilizzati per la previsione relativa al 2015 saranno utilizzati anche nei prossimi anni al fine di garantire l'equilibrio tra entrate correnti e uscite correnti assicurando il controllo dei costi fissi, quale frutto di una visione prospettica consapevole.

Nella tabella di seguito sono riportate le previsioni definitive per l'anno 2014 delle due Autorità, nonché quelle consolidate al fine di quantificare il costo complessivo di funzionamento.

Previsioni definitive 2014 delle spese di funzionamento di AVCP ed ex ANAC e loro consolidamento

CATEGORIE DI USCITA		PREVISIONI DEFINITIVE BILANCIO 2014		
		AVCP	ANAC	AVCP + ANAC
Categoria 1	Spese per il funzionamento degli organi istituzionali	1.377.630	1.040.000	**2.417.630**
Categoria 2	Personale in attività di servizio	36.097.439	2.439.577	**38.537.016**
Categoria 3	Acquisto di beni e servizi	20.265.404	1.510.550	**21.775.954**
Categoria 4	Spese diverse	235.000	-	**235.000**
SPESE DI FUNZIONAMENTO		57.975.473	4.990.127	62.965.600

Tabella 1

Come si evince dalla tabella l'ammontare complessivo delle spese di funzionamento per l'anno 2014 delle due Autorità, risulta pari a € 62.965.600,00.

Questo è il valore utilizzato come termine di riferimento per il calcolo della riduzione delle spese previste dal decreto legge n. 90/2014.

Di seguito sono riportate le principali economie di spesa conseguite per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa e degli atti organizzativi e gestionali posti in essere dagli Organi di vertice.

In particolare:

Spese per il funzionamento degli organi istituzionali

Il Consiglio dell'AVCP al 1° gennaio 2014 era composto dal Presidente e da 5 Componenti di cui uno cessato per termine dell'incarico nel mese di marzo 2014 ed uno cessato nel mese di aprile per rinuncia all'incarico. Il compenso annuo riconosciuto al Presidente era pari a € 245 mila, mentre a ciascun componente era riconosciuto un compenso annuo pari a € 196 mila. A siffatte cifre dovevano essere aggiunti gli oneri previdenziali ed erariali dovuti per legge, nonché i rimborsi spese disciplinati da apposito regolamento. Il totale annuale delle spese previste per l'anno dalla ex AVCP per il funzionamento del Consiglio ammontava, quindi, a € 1.377.630,00.

Per quanto riguarda l'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche l'organo collegiale era composto dal Presidente e da 4 Componenti. Il compenso annuo riconosciuto era pari a € 180 mila per il Presidente e € 150 mila per ciascun Componente. A tali somme dovevano essere aggiunti gli oneri previdenziali ed erariali dovuti per legge, nonché i rimborsi spese disciplinati da apposito regolamento. Il totale annuo delle spese sostenute dalla ex ANAC per il funzionamento del Consiglio ammontava a € 1.040.000,00.

Il nuovo Consiglio dell'ANAC ha mantenuto i compensi previsti dal decreto del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione adottato di concerto con il Ministero dell'economia del 1° luglio 2010 e delle finanze. Il compenso riconosciuto al Presidente è pari ad € 180.000,00 mentre quello spettante ai Componenti del Consiglio è pari a € 150.000,00.

Il bilancio 2015 prevede, pertanto, per le spese di funzionamento del Consiglio una spesa totale pari a € 1.135.400,00. Il risparmio conseguito è pari a € 1.282.230,00 rispetto alle previsioni consolidate 2014.

Spese di funzionamento degli organi istituzionali

CAP.	DESCRIZIONE	2014	2015		2016		2017	
			BIL. 2015	2015 vs 2014 (Δ %)	BIL. 2016	2016 vs 2015 (Δ %)	BIL. 2017	2017 vs 2016 (Δ %)
1101	Compensi al Presidente e ai Componenti del Consiglio	1.858.000	780.000	-58,02%	780.000	0,00%	780.000	0,00%
1102	Oneri previdenziali a carico dell'Autorità	353.000	224.100	-36,52%	224.100	0,00%	224.100	0,00%
1103	Oneri fiscali a carico dell'Autorità	91.630	66.300	-27,64%	66.300	0,00%	66.300	0,00%
1104	Rimborso spese al Presidente e ai Componenti del Consigli	115.000	65.000	-43,48%	65.000	0,00%	65.000	0,00%
TOTALE		2.417.630	1.135.400	-53,04%	1.135.400	0,00%	1.135.400	0,00%

Tabella 2

Contenimento dei costi per il personale in attività di servizio

Un intervento mirato che ha inciso in maniera consistente sul bilancio dell'Autorità ha riguardato la riduzione delle spese sostenute per il personale. Tale risultato è stato raggiunto - come si diceva nei paragrafi precedenti - mediante una complessa azione di riorganizzazione generale degli uffici dirigenziali che oggi prevede una graduazione delle retribuzioni dei dirigenti in base alla complessità degli incarichi assegnati ma anche attraverso una riduzione delle competenze accessorie spettanti al personale dipendente, anche dirigente.

Al fine di razionalizzare le spese sono stati, inoltre, adottati i seguenti provvedimenti:

- risoluzione dei contratti di 5 unità di personale a tempo determinato in servizio presso le segreterie del Presidente e dei Componenti della soppressa AVCP (costo annuo comprensivo degli oneri riflessi, € 334.000,00);
- soppressione degli uffici alle dirette dipendenze del Presidente e dei Componenti del Consiglio (costo comprensivo degli oneri fiscali e previdenziali € 495.000,00);
- risoluzione del contratto con il portavoce del Presidente della soppressa AVCP (€ 125.000,00);
- Risoluzione rapporto di lavoro con n. 3 dirigenti a tempo determinato ex art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001 (costo annuo, comprensivo di oneri previdenziali e fiscali, pari a € 600.000,00)

Il risparmio complessivo che ne è derivato è pari a € 1.554.000,00/annuo.

Si è intervenuti anche attraverso una razionalizzazione delle spese riferite alle missioni ed ai compensi per lavoro straordinario e si è inciso sulla retribuzione del Segretario Generale che è stata ridefinita nella somma omnicomprensiva annua di euro 160.000,00 con una indennità di risultato pari a euro 40.000,00 erogabile solo a seguito di procedura di valutazione. Tale ultima decisione ha comportato un risparmio, rispetto alla retribuzione prevista per il Segretario Generale della soppressa AVCP, medio-annuo di circa euro 40.000,00.

Inoltre, per il periodo dal 1° luglio 2014 - 31 dicembre 2014 è stato applicato – con riferimento a tutto il personale - il taglio del 20% sul trattamento economico accessorio; in particolare, il taglio è intervenuto con riferimento ai dirigenti sull'indennità di risultato 2014 liquidata nella mensilità di febbraio 2015; con riferimento al personale dipendente della ex AVCP il taglio è stato effettuato sul premio di risultato 2014 liquidato nel mese di aprile 2015, mentre con riferimento al personale dipendente ex ANAC il taglio è stato effettuato sul premio di risultato liquidato nella mensilità di febbraio 2015.

L'Autorità sta, inoltre, –procedendo alla verifica delle altre voci accessorie sulle quali effettuare il recupero delle competenze liquidate a tutto il personale a decorrere dal mese di luglio 2014.

Tabella di previsione riferita ai costi del Personale 2015-2016-2017

CAP.	DESCRIZIONE	2014	2015		2016		2017	
			Bil. 2015	2015 vs 2014 (Δ %)	Bil. 2016	2016 vs 2015 (Δ %)	Bil. 2017	2017 vs 2016 (Δ %)
1201	Compenso Segretario generale		160.000		160.000	0,00%	160.000	0,00%
1202	Indennità di risultato Segretario generale		40.000		40.000	0,00%	40.000	0,00%
1203	Competenze fisse personale dirigente	24.003.754	2.785.045	-15,99%	2.415.213	-13,28%	2.247.128	-6,96%
1204	Competenze accessorie personale dirigente		3.861.216		3.445.196	-10,77%	3.246.449	-5,77%
1205	Competenze fisso personale di area		13.318.618		12.759.477	-4,20%	12.710.701	-0,38%
1206	Competenze accessorie personale di area	1.505 404	1.155.007	-23,28%	986.880	-14,56%	984.680	-0,22%
1207	Rimborso competenze amministrazioni per personale comandato	1.004.000	441.000	-56,08%	-	-100,00%	-	---
1208	Oneri previdenziali a carico dell'Autorità	7.892.927	6.350.000	-19,55%	5.900.000	-7,09%	5.754.940	-2,46%
1209	Oneri fiscali a carico dell'Autorità	2.284.656	1.950.000	-14,65%	1.850.000	-5,13%	1.810.000	-2,16%
1210	Trattamento economico accessorio per gli Uffici alle dirette dipendenze del Presidente e dei Componenti del Consiglio	473.000	-	-100,00%	-	---	-	---
1211	Compenso lavoro straordinario	360.000	288.000	-20,00%	288.000	0,00%	288.000	0,00%
1212	Indennità e rimborso spese di missioni al personale	120.000	40.000	-66,67%	40.000	0,00%	40.000	0,00%
1213	Fondo di solidarietà a favore del personale in servizio	5.000	-	-100,00%	-	---	-	---
1214	Premi di assicurazione assistenza sanitaria e diverse	333.250	320.000	-3,98%	315.000	-1,56%	310.000	-1,59%
1215	Buoni pasto	400.660	400.660	0,00%	400.000	-0,17%	395.000	-1,25%
1216	Spese per formazione e aggiornamento professionale del personale	123.351	73.351	-40,53%	73.351	0,00%	73.351	0,00%
1217	Accantonamento TFR Segretario generale	11.000	15.000	36,36%	15.000	0,00%	15.000	0,00%
1218	Accantonamento TFR personale a tempo determinato	20.000	20.000	0,00%	-	-100,00%	-	---
	TOTALE	38.537.016	31.237.917	-18,95%	28.688.117	-8,16%	28.075.249	-2,14%

Tabella 3

Acquisto di beni e servizi e spese diverse

Anche con riferimento all'acquisto di beni e servizi si è intervenuti con un processo di razionalizzazione della spesa. Si riportano di seguito gli interventi più significativi con una stima dei risparmi derivanti dagli interventi effettuati:

- acquisti di riviste, quotidiani e agenzie giornalistiche (€55.000,00);
- consultazione di banche dati (€ 58.000,00);
- spese di cancelleria (€33.000)
- soppressione del Comitato per il precontenzioso e del Comitato etico, riduzione delle collaborazioni autonome e di incarichi ad esperti esterni all'Autorità (€ 713.000,00);
- prestazione servizi da terzi (3.158.000)

- spese informatiche e gestione dei servizi telematici: risoluzione di alcuni contratti di servizi razionalizzazione servizi di cooperazione applicativa razionalizzazione degli interventi di manutenzione apparati Data Center, servizi di assistenza ordinaria software (oltre € 475.000)).

Il risparmio complessivo è stato pari a circa € 4.492.000.

Spese di funzionamento a seguito del trasferimento delle tre sedi dell'Autorità

L'Autorità nel corso del 2014 ha trasferito la propria sede nei locali di via Minghetti. A riguardo, si precisa che l'immobile è un bene di proprietà privata individuato dalla ex AVCP quale migliore soluzione allocativa, a seguito di apposita ricerca di mercato. La decisione di mantenere la locazione dell'immobile, precedentemente individuato dall'ex AVCP, è conseguita alla necessità di unificare il personale ed i servizi in una unica sede rispetto alle tre precedentemente in uso: via di Ripetta n. 246 e via Stanislao Mancini n. 25 per il personale della ex AVCP e Piazza Augusto Imperatore n. 32 per il personale dell'ANAC ante d.l. 90/2014, nonché alla constatazione che sarebbero stati comunque realizzati dei risparmi rispetto alle spese in essere. Infatti, il valore indicato nei bilanci di previsione per l'anno 2014 della soppressa AVCP e della ex ANAC per la locazione degli immobili ammontava, anche a seguito della sovrapposizione dei canoni di locazione durante il periodo del trasloco ad € 4.814:300,00. A partire dal 1° gennaio 2015 per l'unica sede di Galleria Sciarra il costo sostenuto è pari a € 3.315.000,00. L'accorpamento delle sedi ha comportato, inoltre, un risparmio delle spese di gestione dell'immobile di € 826.000,00 rispetto alle previsioni 2014.

Tale riduzione risente, tuttavia, delle spese sostenute nel 2014 per i traslochi delle sedi. Inoltre, il rilascio della sede di via di Ripetta, prevista per il mese di marzo 2015, è stato anticipato a dicembre 2014. Tale circostanza, ottenuta con un accordo con la proprietà dell'immobile, ha permesso il rilascio della sede senza oneri a carico dell'Autorità, con conseguente risparmio sul canone d'affitto.

Gestione immobili

CAP.	DESCRIZIONE	2014	2015		2016		2017	
			BIL. 2015	2015 vs 2014 (in %)	BIL. 2016	2016 vs 2015 (in %)	BIL. 2017	2017 vs 2016 (in %)
1305	Canoni di locazione	4.814.300	3.315.000	-31,14%	3.315.000	0,00%	3.315.000	0,00%
1307	Spese per la manutenzione ordinaria dei locali e degli impianti, delle macchine d'ufficio in generale, degli automezzi, dei beni mobili e degli arredi - Spese per la pulizia dei locali, traslochi e facchinaggio	1.386.900	560.000	-59,62%	560.000	0,00%	560.000	0,00%
1311	Spese per canone fornitura energia elettrica ed acqua - Spese per il riscaldamento e condizionamento d'aria dei locali - Polizze assicurative immobile - Spese per il servizio di smaltimento dei rifiuti	641.750	600.000	-6,51%	550.000	-8,33%	550.000	0,00%
1317	Vigilanza locali	374.000	330.000	-11,76%	330.000	0,00%	330.000	0,00%
	TOTALE	7.216.950	4.805.000	-33,42%	4.755.000	-1,04%	4.755.000	0,00%

Tabella 4

La decisione di trasferire la sede dell'Autorità in un unico immobile ha trovato conferma anche nelle valutazioni effettuate dall'Agenzia del Demanio che, con nota del 25 febbraio 2015, ha comunicato di non ravvisare motivi ostativi all'operazione, considerato che, accertata l'indisponibilità di beni demaniali, l'accorpamento dei predetti uffici in una unica sede consentirebbe, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 22, comma 9 del d.l. 90/2014, un miglioramento della situazione logistica delle sedi dell'Autorità. La soluzione prospettata determina, inoltre – continua l'Agenzia del demanio – un risparmio di spesa con riferimento agli oneri condominiali ed al versamento dell'IVA che l'Autorità è tenuta a corrispondere per i diversi immobili utilizzati.

Servizi strumentali comuni

L'art. 22, del d.l. n. 90 del 2014 prevede, inoltre, specifiche misure di razionalizzazione che le Autorità indipendenti devono realizzare con il duplice obiettivo di garantire, da una parte, un maggior grado di indipendenza, imparzialità e trasparenza nell'esercizio delle funzioni istituzionali loro assegnate e, dall'altro, di conseguire significativi risparmi di spesa nella gestione amministrativa. In particolare, il comma 7 della citata norma dispone che le Autorità "*gestiscono i servizi strumentali in modo unitario, mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi. Entro il 31 dicembre 2014, i predetti organismi provvedono ai sensi del primo periodo per almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. Dall'applicazione del presente*

comma devono derivare, entro l'anno 2015, risparmi complessivi pari ad almeno il dieci per cento della spesa complessiva sostenuta dagli stessi organismi per i medesimi servizi nell'anno 2013".

Tenuto conto del quadro di eccezionalità che caratterizza, al momento, l'Autorità nazionale anticorruzione, si è ritenuto si sottoporre all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri una interpretazione sistematica dell'art. 19 e dell'art. 22 del d.l. 90/2014 ritenendosoddisfatto l'obiettivo dettato dal legislatore proprio tramite l'accorpamento delle due Autorità AVCP/ANAC e, quindi, attraverso una razionale ed unitaria gestione di tutti i servizi precedentemente svolti dalle due Autorità.

Detta interpretazione è stata ritenuta condivisibile dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che con nota prot. n. 103 P-4.2.5.2., del 9 gennaio 2015 ha chiarito "*che un'applicazione strettamente letterale delle norme porterebbe alla conseguenza di riservare all'autorità nazionale anticorruzione (intesa quale somma di ANAC e AVCP) un trattamento deteriore rispetto alle altre autorità elencate nel comma 1, dell'art. 22 del decreto legge n. 90*".

Acquisto di beni e servizi e spese diverse

CAP.	DESCRIZIONE	2014	2015		2016		2017	
			BIL. 2015	2015 vs 2014 (Δ %)	BIL. 2016	2016 vs 2015 (Δ %)	BIL. 2017	2017 vs 2016 (Δ %)
1301	Spese per l'acquisto di libri, periodici, riviste, giornali e raccolte di legislazione e giurisprudenza - Pubblicazioni per gli uffici e rilegature - Spese per inserzioni, pubblicazioni e pubblicità	115.000	60.000	-47,83%	60.000	0,00%	60.000	0,00%
1302	Spese per l'acquisto e la consultazione di banche dati	208.000	150.000	-27,88%	150.000	0,00%	150.000	0,00%
1303	Spese d'ufficio, di stampa, di cancelleria	293.000	260.000	-11,26%	240.000	-7,69%	240.000	0,00%
1304	Spese di rappresentanza	3.294	3.000	-8,93%	3.000	0,00%	3.000	0,00%
1306	Spese telefoniche, telegrafiche e postali	282.000	250.000	-11,35%	230.000	-8,00%	230.000	0,00%
1308	Sistema di gestione dei servizi telematici, manutenzione e assistenza prodotti SW	3.275.000	2.800.000	-14,50%	2.750.000	-1,79%	2.700.000	-1,82%
1309	Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni	281	281	0,00%	281	0,00%	281	0,00%
1310	Prestazioni di servizi resi da terzi	9.058.000	5.900.000	-34,86%	4.500.000	-23,73%	4.000.000	-11,11%
1312	Spese minute e urgenti	25.000	10.000	-60,00%	10.000	0,00%	10.000	0,00%
1311	Spese legali e giudiziarie	130.000	70.000	-46,15%	70.000	0,00%	70.000	0,00%
1314	Canoni di noleggio delle macchine d'ufficio, degli automezzi, di materiale tecnico ed informatico - Spese per fornitura buoni carburante	220.800	200.000	-9,42%	200.000	0,00%	200.000	0,00%
1315	Onorari, compensi e rimborsi per incarichi ad esperti esterni all'Autorità	603.629	100.000	-83,43%	100.000	0,00%	100.000	0,00%
1316	Spese per il funzionamento di collegi, comitati e commissioni (compresi rimborsi spese)	295.000	85.000	-71,19%	85.000	0,00%	85.000	0,00%
1318	Acquisto di vestiario e divise	5.000	4.000	-20,00%	4.000	0,00%	4.000	0,00%
1319	Applicazione decreto legislativo n. 81/2008	45.000	30.000	-33,33%	30.000	0,00%	30.000	0,00%
1401	Spese per il funzionamento della Camera arbitrale	235.000	130.000	-44,68%	130.000	0,00%	130.000	0,00%
	TOTALE	14.794.004	10.052.281	-32,05%	8.562.281	-14,82%	8.012.281	-6,42%

Tabella 5

La tabella che segue mette a confronto i dati consolidati delle diverse categorie ricomprese nelle spese di funzionamento ed iscritte nei bilanci di previsione 2014 della soppressa AVCP e dell'ANAC ante d.l. 90/2014, con le corrispondenti categorie presenti nel bilancio di previsione per l'anno 2015 riferito all'ANAC a seguito del processo di riorganizzazione disposto con il d.l. 90/2014.

Previsioni di competenza 2015 delle spese di funzionamento

CATEGORIE DI USCITA		PREVISIONI DEFINITIVE BILANCIO 2014			PREVISIONI DI COMPETENZA 2015			2015 vs 2014 (3 *-)
		AVCP	ANAC	AVCP + ANAC	Variazioni rispetto alle previsioni definitive 2014		Somme risultanti bilancio 2015	
					In aumento	In diminuzione		
Categoria 1	Spese per il funzionamento degli organi istituzionali	1 3** 630	1.040 000	2.487.630	-	1 282 230	1 135 400	-53 54%
Categoria 2	Personale in attività di servizio	36 09* 439	2 439 5**	38.537.016	4 000	* 323 099	31 21* 91*	16,99%
Categoria 3	Acquisto di beni e servizi	20.265.404	1 510.350	21.775.954	-	* 048 673	14 *2* 281	-32,1**
Categoria 4	Spese diverse	235 000	-	235.000	-	105 000	130 000	-44,68%
SPESE DI FUNZIONAMENTO		57.975.473	4.990.127	62.965.600	4.000	15.759.002	47.210.598	-25,02%

Tabella 6

Gli importi riportati con il colore rosso evidenziano le riduzioni, in valore assoluto, delle spese previste per l'anno 2015 per la nuova Autorità, rispetto alle corrispondenti spese previste nei bilanci di previsione 2014 dall'ex AVCP e dall'ANAC (nella sua vecchia composizione). L'ultima colonna indica una riduzione pari al 25% rispetto alle medesime voci previste per il 2014.

In conclusione, si osserva che gli interventi di razionalizzazione della spesa descritti hanno consentito di conseguire ragguardevoli risparmi come dimostrano i dati del bilancio di previsione 2015-2017, i cui dettagli sono stati sopra riportati. La previsione di spesa 2015, infatti, non solo è in linea con gli obiettivi previsti per quel che concerne il dato relativo alle spese di funzionamento che risultano ridotte del 25% circa rispetto alle previsioni del 2014, andando oltre il dettato normativo che prevede una riduzione di almeno il 20%. Si evidenzia, inoltre, il significativo contributo alla riduzione delle spese dato dalla riduzione dei costi per il personale, che risultano ridotte del 19% rispetto a quelle del 2014.

8. La definizione della dotazione organica e il ruolo del personale

Il Piano di riordino deve individuare, come stabilito dal citato art. 19 e già accennato, anche le risorse umane e, quindi, il personale dirigenziale e di Area (Funzionari ed Impiegati) già di ruolo dell'ex AVCP ed il personale in servizio presso l'ANAC ante d.l. n. 90/2014, che confluisce nel nuovo ruolo del personale dell'ANAC, e che sarà necessario per assicurare lo svolgimento di tutte le funzioni ad oggi attribuite all'Autorità nazionale anticorruzione.

A tal fine, serve precisare che con dPCM del 23 luglio 2007 era stata stabilita la dotazione organica della soppressa AVCP, che nello specifico era composta da:

Segretario generale	1
Dirigenti di prima fascia	6
Dirigenti di seconda fascia	52
Area C	175
Area B	97
Area A	5
Totale	336

Il regolamento recante l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche all'art. 13 prevedeva, invece, che la Commissione si avvalesse di trenta unità di personale la cui copertura era garantita tramite comando, fuori ruolo o stipula di contratti a tempo determinato.

Come accennato, il citato art. 19 stabilisce che il personale in servizio presso l'ANAC alla data di entrata in vigore della legge di conversione, appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, "*... confluisce in un unico ruolo insieme con il personale della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture individuato nel piano di riordino [....]*". Pertanto, in attuazione della disposizione sopra richiamata, il presente Piano di riordino deve prevedere il superamento della dotazione organica della ex AVCP - con conseguente abrogazione del dPCM del 23 luglio 2007 – e deve procedere alla individuazione di un numero di risorse umane sufficiente, incluso il personale della ex ANAC, per garantire l'espletamento delle funzioni assegnate all'Autorità.

Considerato quanto sopra, si ipotizza l'immissione nel ruolo del personale dell'ANAC di n. 18 dipendenti in servizio presso l'ANAC ante decreto legge n. 90, di cui 12 funzionari e 6 operativi, nonché di n. 291 dipendenti di ruolo presso l'ex AVCP, di cui 37 dirigenti di cui 1 dirigente generale, 166 funzionari e 88 operativi in servizio alla data del 30 maggio 2015; 1 unità di personale con qualifica dirigenziale, attualmente in servizio presso l'Autorità e collocata in aspettativa senza assegni dall'Amministrazione di competenza non transiterà nel ruolo.

La proposta di dotazione organica tiene conto di alcune variabili di recente intervenute tra cui l'intervenuto inquadramento nel ruolo dei funzionari di n. 9 unità di personale precedentemente di qualifica dirigenziale per le motivazioni già dette e la cessazione di due unità dirigenziali, l'una per mobilità presso altra amministrazione, e l'altra appartenente al ruolo dei dirigenti della I fascia, per intervenute dimissioni. La proposta tiene, altresì, conto della permanenza in servizio di un dirigente di I fascia cui, ad avvenuta approvazione del Piano di riordino e soppressione delle direzioni generali, sarà conferito un incarico dirigenziale generale in staff al Presidente o al Segretario Generale.

Tenuto conto di quanto sopra e delle nuove esigenze di personale, anche alla luce delle nuove attribuzioni di competenze di cui si è detto nei paragrafi precedenti, e considerati gli effetti positivi – seppur valutati nel breve periodo – derivanti dalla sperimentazione del modello organizzativo introdotto con gli atti descritti nei precedenti paragrafi, la nuova dotazione organica dovrebbe essere composta come segue:

Tabella A

Dotazione organica ANAC	Numero di risorse
Dirigenti di I fascia	1
Dirigenti di II fascia	35
Funzionari	207
Operativi	107
Totale	**350**

Il presupposto della definizione del fabbisogno di personale indicato nella dotazione organica è stata una analitica individuazione delle funzioni assegnate alla nuova Autorità Nazionale Anticorruzione dalla disciplina vigente e dalle disposizioni ancora in corso di approvazione che individuano l'ANAC quale soggetto competente; l'analisi ha tenuto conto anche delle attività precedentemente attribuite all'ex

AVCP ed oggi transitate all'ANAC, nonché delle attribuzioni mantenute dall'Autorità anticorruzione al momento dell'approvazione del d.l. n. 90/2014.

La definizione della dotazione organica deve anche renere conto del contenzioso ancora pendente, riguardante una parte del personale dirigente di cui si è già fatto cenno sopra. A tal proposito, si precisa che il Consiglio di Stato con sentenza n. 14 del 7 gennaio 2014 ha dichiarato l'annullamento di un concorso per titoli ed esame-colloquio per n. 8 dirigenti di II fascia bandito dall'ex AVCP il 7 dicembre 2007. Avverso la suddetta sentenza del Consiglio di Stato è stato presentato ricorso per opposizione di terzo che il 26 gennaio 2015, con sentenza n. 322/2015, lo stesso Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile, con ciò confermando la sentenza n. 14/2014. Pertanto, al fine di dare esecuzione alla decisione n. 14/2014, passata in giudicato, il Consiglio dell'ANAC il 18 febbraio 2015 ha disposto la risoluzione dei contratti dirigenziali oggetto della citata sentenza ed il conseguente reinquadramento di detto personale – come sopra indicato - nel ruolo dei funzionari, con decorrenza 25 febbraio 2015.

Gli interessati hanno presentato al Consiglio di Stato ricorso per ottenere la revocazione della sentenza n. 322/2015, la cui udienza di merito è stata fissata per il 27 ottobre 2015. È stato, altresì, presentato ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione.

All'esito del contenzioso, la dotazione organica dell'Autorità potrebbe, pertanto, necessitare di un aggiornamento qualora il Giudice dovesse accogliere il ricorso presentato dai dirigenti interessati.

Tuttavia, serve precisare che, al momento, la dotazione organica qui rappresentata fissa il numero dei dirigenti di II fascia individuando una dotazione massima di n. 35 unità di personale. Tale decisione tiene conto delle cessazioni che si registreranno nel prossimo quinquennio per effetto dell'applicazione della normativa di settore, nonché dell'eventuale ricorso alla disciplina di cui all'art. 1, comma 5 della legge n. 114/2014 dell'art. 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135. Con riferimento a quest'ultima norma si deve precisare che, non essendo scontata la sua applicazione al personale delle Autorità indipendenti, si è ritenuto di sottoporre al Dipartimento per la Funzione pubblica una richiesta di parere cui è stato dato riscontro favorevole ([18]).

[18] La norma, infatti, trova applicazione alle amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165/2001 ed è finalizzata ad una riduzione delle dotazioni organiche; essa stabilisce che le amministrazioni che dichiarano il soprannumero possono utilizzare - limitatamente al personale in possesso di specifici requisiti anagrafici e contributivi - l'istituto del prepensionamento. Si tratta di una previsione chiaramente improntata ad una razionalizzazione degli assetti organizzativi ed a una riduzione a regime della spesa di personale. Tenuto conto della rilevanza dalla disciplina in questione, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al fine di specificare il contenuto delle norme e fornire indirizzi applicativi alle amministrazioni pubbliche circa un corretto ricorso a siffatti strumenti che - nel quadro degli interventi di riduzione della spesa pubblica - permettono una migliore allocazione del proprio personale, ha adottato la circolare n. 4/2014. Detta circolare specifica i limiti entro i quali è ammesso il ricorso all'istituto del prepensionamento ed in particolare chiarisce che esso è finalizzato a riassorbire le eccedenze conseguenti alla riduzione delle dotazioni organiche ovvero alla redazione di piani di ristrutturazione per ragioni funzionali o finanziarie, che determina, a regime, una riduzione della spesa di personale. Tenuto conto che l'Autorità, come

Pertanto, la dotazione organica sopra indicata prevede – a regime – un numero di dirigenti inferiore di due unità rispetto a quelli effettivamente in servizio alla data dell'approvazione del Piano, che è pari a n. 37 unità. Alle due unità di personale dirigente di cui sopra – di cui una attualmente in comando presso altra amministrazione – potranno essere conferiti incarichi dirigenziali di staff.

Giova precisare che con riferimento a detto personale non si procederà ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 4 del decreto legge n. 90/2014 e, quindi, attraverso l'attivazione dell'istituto della mobilità ma, come confermato anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica, si manterrà in servizio presso l'Autorità il personale interessato fino al momento della sua cessazione per effetto dell'applicazione delle citate norme.

E' evidente che così operando l'Autorità sarà vincolata al raggiungimento della dotazione organica stabilita nel Piano e, quindi, nel dPCM e non potrà procedere a nuove assunzioni di personale dirigente prima del completo riassorbimento dello stesso.

Il raggiungimento di siffatto obiettivo (n. 35 unità di personale dirigente di II fascia) sarà condizionato, come detto, anche dalla risoluzione del contenzioso precedentemente descritto.

In conclusione, la proposta avanzata consente di mantenere inalterato il numero attuale di dirigenti evitando processi di mobilità che, comunque, ricadrebbero sul bilancio dello Stato; permette, inoltre, di agevolare processi di collocamento in quiescenza per il personale in possesso dei requisiti e conseguentemente di programmare il *turn over* del personale consentendo all'Amministrazione di valutare l'avvio di processi di reclutamento di risorse umane in possesso di qualifiche professionali ed esperienza maggiormente rispondente alla nuova missione istituzionale dell'Autorità secondo le disposizioni di cui all'art. 22, comma 4 del decreto legge n. 90/2014.

La dotazione organica – come sopra detto – consta anche di una unità di personale dirigente di I fascia; tale decisione – come già anticipato – trova la sua ragione nel fatto che al momento appartiene ai ruoli dell'Autorità una unità di personale in possesso di detta qualifica. Tuttavia il modello organizzativo dell'Autorità, che sarà compiutamente definito dopo l'approvazione del Piano, non prevederà uffici dirigenziali generali tant'è che le due Aree attualmente previste saranno superate. Pertanto, all'unico

---

ampiamente descritto, si trova impegnata in un'opera di razionalizzazione del proprio assetto organizzativo, che già nei primi mesi di attività ha determinato una consistente riduzione delle spese di funzionamento e di quelle del personale, ha ritenuto di poter considerare – nell'elaborazione della propria dotazione organica – gli effetti dell'utilizzo dell'istituto del prepensionamento, secondo le indicazioni specificate nella richiamata circolare n. 4/2014. Il ricorso alla norma di cui al decreto legge n. 95/2012 è anche giustificato dal fatto che esso trova applicazione nei confronti del personale dell'ex AVCP al quale, nelle more dell'approvazione del presente Piano, continua ad applicarsi il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed il trattamento giuridico ed economico del personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

dirigente generale di ruolo dell'Autorità ancora in servizio presso l'Amministrazione sarà affidato – come già detto - un incarico in *staff* alla struttura della Presidenza o del Segretariato Generale, in maniera da garantire allo stesso il mantenimento dello *status* giuridico e del trattamento economico fondamentale in godimento.

Appare opportuno evidenziare che la scelta di eliminare le direzioni generali risponde alla esigenza manifestata dal Consiglio di semplificare i processi decisionali, nonché la struttura organizzativa interna privilegiando un rapporto di tipo orizzontale che consenta una interlocuzione diretta con i dirigenti preposti allo svolgimento delle funzioni e delle attività.

In coerenza con quanto appena detto, e ancora prima dell'approvazione del Piano di riordino, il Consiglio ha, infatti, deciso di intervenire a risolvere – con decorrenza 1° gennaio 2015 – n. 4 incarichi dirigenziali di I fascia ed i relativi contratti sottoscritti con il personale interessato.

La risoluzione dei contratti è stata possibile sia tenuto conto delle mutate esigenze organizzative dell'Autorità sia tenuto conto che il personale interessato era personale dirigente di II fascia di ruolo della ex AVCP cui era stato conferito un incarico dirigenziale di I fascia; inoltre, detto personale non aveva ancora maturato il quinquennio necessario ai sensi dell'art. 23, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 per transitare nel ruolo dei dirigenti di I fascia; lo stesso è stato, pertanto, reinserito nella qualifica dei dirigenti di II fascia con attribuzione di relativo incarico.

Come sopra detto, la dotazione organica prevede una riduzione del numero delle posizioni dirigenziali ed un lieve aumento del personale delle Aree; la *ratio* di siffatta scelta consiste *in primis* nella necessità di gestire le molteplicità delle funzioni oggi assegnate all'Autorità nazionale anticorruzione e derivanti dalla somma delle attribuzioni della ex AVCP e di quelle svolte dall'ANAC ante decreto legge n. 90 nonché dalle attività assegnate dalla recente normativa sia all'Autorità sia al Presidente quale organo monocratico.

Lo svolgimento di tutte queste attività necessita di un adeguato numero di personale, in possesso di comprovata qualificazione professionale, in particolare, nella materia dei contratti pubblici, della trasparenza e della prevenzione della corruzione; personale, cioè, in grado di garantire continuità nelle attività pregresse oltre ad essere in grado di operare con riferimento alle nuove funzioni per il più adeguato svolgimento delle stesse.

Nonostante quanto sopra, il numero complessivo di unità di personale indicato nell'attuale dotazione organica resta inferiore alla somma della dotazione organica della ex AVCP di cui al dPCM 23 luglio 2007 (336 unità) e della dotazione di risorse umane (30) di cui avrebbe potuto disporre l'ANAC ai sensi dell'art. 13, comma 4 del d.lgs. n. 150/2009. Peraltro, non può essere sottaciuto che il tetto massimo di

30 unità di personale di cui poteva avvalersi l'ANAC, prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 90/2014, era già sottodimensionato rispetto alla missione originaria; aspetto quest'ultimo evidenziato anche nelle relazioni sulle attività già presentate dal precedente organo di indirizzo politico.

L'art. 19, comma 3, lett. a) del decreto legge n. 90/2014 stabilisce, inoltre, che nell'ambito del Piano di riordino sia contemplato anche il trasferimento definitivo delle risorse umane, [...] necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali assegnate all'Autorità. La stessa norma precisa, inoltre, che il personale attualmente in servizio presso l'ANAC, appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, confluisce in un unico ruolo insieme al personale della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Tenuto conto del tenore letterale della norma, appare chiaro che il personale in servizio in posizione di comando è personale appartenente alle amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165/2001 e, quindi, per il successivo trasferimento nel ruolo della nuova ANAC sarà necessario avviare le procedure previste per il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse. Pertanto, una volta approvato il Piano di riordino si provvederà - nel rispetto dei principi di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 - a pubblicare un avviso riservato al personale proveniente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 ed in posizione di comando presso l'ANAC alla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 90/2014, in maniera da consentire allo stesso di presentare all'Amministrazione la propria manifestazione di interesse a confluire nel ruolo dell'ANAC.

Il personale che decidesse di non manifestare siffatto interesse rientrerà nelle amministrazioni di appartenenza. Analoga procedura potrà essere prevista anche per il restante personale attualmente in posizione di comando presso l'Autorità.

Preliminarmente alla definizione della nuova dotazione organica dovrà essere predisposto il ruolo del personale della nuova Autorità anticorruzione. A riguardo si precisa che il personale di ruolo della ex AVCP manterrà l'inquadramento in essere in quanto allo stesso già si applica il CCNL della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Mentre per l'immissione nel ruolo del personale proveniente dall'ANAC, ante d.l. n. 90/2014, appartenente ai ruoli delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si dovrà tenere conto della tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento, adottata ai sensi dell'art. 29-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Nel caso in cui la tabella di equiparazione non dovesse contenere le informazioni necessarie, si procederà a inquadrare il dipendente al livello in corrispondenza del quale il trattamento economico fondamentale non sarà inferiore a quello in godimento presso l'Amministrazione di provenienza.
L'Autorità potrà avvalersi di personale in posizione di comando, nonché di esperti nelle materie di competenza dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nella misura massima del 5% della dotazione organica dell'Autorità stessa.

9. Il trattamento giuridico ed economico del personale

Il Piano di riordino istituisce il ruolo del personale ma non può prevedere modifiche al trattamento giuridico ed economico del personale in quanto – come già detto - il dPCM di approvazione del Piano non ha natura di atto di delegificazione. Pertanto, per quanto concerne la disciplina del personale nonché il relativo trattamento giuridico ed economico, il Piano di riordino può avere solo natura ricognitiva.
Tenuto conto quanto già detto, ovvero che il legislatore non aveva ancora individuato per il personale dell'ANAC ante decreto legge n. 90/2014 uno specifico trattamento giuridico ed economico, è opportuno accogliere le indicazioni pervenute dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ritengono applicabile in via transitoria al personale dell'ANAC ante decreto 90/2014, una volta confluito in un unico ruolo, la disciplina giuridica ed economica che attualmente trova applicazione al personale della ex AVCP. Rimane ferma la disciplina stabilita agli artt. 253, comma 4 ed 8 del d.lgs. n. 163/2006.
Nell'ambito del Piano è, pertanto, possibile intervenire – con riferimento al personale dipendente di ruolo dell'Autorità - solo a semplificare la struttura della retribuzione attualmente spettante, accorpando nel trattamento economico fondamentale le voci ad oggi corrisposte in maniera fissa e continuativa, ovvero nella misura minima di € 39.620,55 per il personale impiegatizio e di € 50.815,53 per il personale direttivo e nella misura massima di € 49.615,86 per il personale impiegatizio e di € 69.055,00 per il personale della carriera direttiva, anche a fronte di un miglioramento della prestazione lavorativa.
Il trattamento economico accessorio sarà, invece, composto solo da quelle voci della retribuzione prive del carattere di fissità e continuità e, quindi, correlate all'effettivo svolgimento delle prestazioni ed oggetto di valutazione. Il trattamento economico accessorio sarà oggetto di contrattazione integrativa.

Il modello prospettato tiene conto della esigenza di retribuire adeguatamente l'alta specializzazione richiesta al personale che presta servizio presso l'Autorità garantendo al contempo il pieno rispetto delle disposizioni del CCNL della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del d.lgs. n. 165/2001, tenuto conto dei principi di autonomia organizzativa riconosciuti dal d.lgs. n. 163/2006.

Il trattamento economico corrisposto al personale dipendente dell'ANAC - così come riformulato nel presente Piano - non comporterà alcun aumento dei costi sul bilancio dell'Autorità né nel breve periodo né nel lungo periodo in quanto rimarranno inalterate anche le fasce retributive attualmente esistenti nel contratto collettivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia si ritiene doverono segnalare l'esistenza di differenze retributive fra il personale dell'ANAC e quello delle altre Autorità molto accentuate; infatti, a titolo meramente esemplificativo, si precisa che il trattamento economico, corrisposto al personale direttivo operante presso l'Autorità di regolazione dei Trasporti va da un minimo di circa € 55.000,00 ad un massimo di € 120.000,00, mentre al personale dirigente è corrisposto un trattamento economico minimo pari a € 107.000,00 euro fino ad un massimo di € 185.000,00. Invece, come sopra detto il trattamento economico corrisposto al personale ANAC - che continuerà ad essere corrisposto, anche in attuazione del presente Piano di riordino – va ad un minimo di € 53.060,94 euro ad un massimo di € 71.221,76 per il personale della carriera direttiva mentre per il personale dirigente va da un minimo di € 122.000,00 ad un massimo di € 146.000,00. Come è evidente le differenze retributive riguardano soprattutto la categoria dei funzionari - che numericamente rappresenta la categoria più ampia – con una differenza annua che può arrivare a circa € 50.000,00.

Per quanto concerne le progressioni economiche rimangono ferme le disposizioni che trovano applicazione al personale della Presidenza del Consiglio.

Si precisa che - a legislazione vigente - non sarà possibile prevedere, neanche in sede di contrattazione integrativa, alcun aumento del trattamento economico complessivamente inteso ed attualmente corrisposto.

Il personale in servizio presso l'ANAC in posizione di comando prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 90/2014 – una volta transitato nel ruolo dell'Autorità – verrà inquadrato nell'area giuridica di appartenenza (Cat. A e Cat. B) e nella posizione economica (F1-F9) che garantisca il mantenimento del trattamento economico fondamentale in godimento se più favorevole, inteso quale somma dello stipendio tabellare e delle indennità corrisposte in maniera fissa e continuativa.

Con riferimento al personale dirigente, il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto necessario, nelle more dell'approvazione del Piano di riordino, procedere – come già detto - sia con una rivisitazione del modello organizzativo, rivedendo in particolare le posizioni dirigenziali esistenti, sia con una riduzione

delle competenze accessorie a questi corrisposte. Pertanto, al fine di rispettare il dettato normativo, si è reso necessario, come anticipato nei paragrafi precedenti, intervenire sul Contratto integrativo concernente il Trattamento economico del personale dirigente, sottoscritto il 1° dicembre 2010 in maniera tale da adeguare ai nuovi incarichi dirigenziali anche un corrispondente trattamento economico.

L'accordo sindacale del 2010 prevedeva le seguenti retribuzioni:

Dirigenti I fascia	Stipendio tabellare	Retribuzione posizione fissa	Retribuzione posizione variabile	Retribuzione di risultato	13 MA	Totale
	51.136,08	33.507,36	64.615,44	65.000,00	12.438,24	226.697,12

Dirigenti II fascia	Stipendio tabellare	Retribuzione posizione fissa	Retribuzione posizione variabile	Retribuzione di risultato	13 MA	Totale
	39.979,32	11.483,40	44.669,64	57.000,00	8.011,03	161.143,39

Il nuovo Accordo sindacale, sottoscritto il 19 novembre u.s. con il parere favorevole di tutte le sigle sindacali, efficace a far data dal 1° gennaio 2015 e fino alla data di approvazione del Piano di riordino, ha consentito all'amministrazione di intervenire sulle competenze accessorie; sono stati, quindi, ridefiniti i valori della retribuzione di posizione parte variabile, sia per il personale dirigente di I sia di II fascia, determinando una cospicua riduzione dei costi.

In particolare, con riferimento al personale dirigente di I fascia la retribuzione di posizione parte variabile è stata fissata in euro 65.000,00 annuo lordo in luogo della precedente pari a euro 70.000,06 annui lordi, con una riduzione del 7% rispetto ai valori del 2014.

Con riferimento al personale di II fascia è stata introdotta, come detto, la graduazione degli incarichi dirigenziali e, quindi, sono stati ridefiniti anche i relativi importi.

Nello specifico, la retribuzione di parte variabile prima corrisposta a tutti i dirigenti di II fascia nella misura annua pari a euro 48.392,11, è stata variata come segue:

- dirigente di II fascia che svolge funzioni di staff euro 32.500;
- dirigente di II fascia titolare di un incarico *ispettivo* euro 40.083,33
- dirigente di II fascia titolare di un incarico di II livello euro .43.333,33
- dirigente di II fascia titolare di un incarico dirigenziale di I livello euro 52.000.

La sottoscrizione del nuovo accordo sindacale ha permesso, altresì, di intervenire in maniera consistente anche sulla retribuzione di risultato che precedentemente era fissato per i dirigenti di I fascia nella misura massima di euro 65.000,00 e per i dirigenti di II fascia nella misura massima di euro 57.000,00.

Per effetto del nuovo accordo sindacale il premio di risultato corrisposto ai dirigenti di I fascia è stato fissato nella misura massima di euro 30.000,00 con una riduzione pari al 55% rispetto a quello vigente fino al 31 dicembre 2014; la retribuzione complessiva corrisposta al personale dirigente di I fascia è stata, quindi, ridotta del 18%.

Il premio di risultato da corrispondere al personale dirigente di II fascia è stato graduato in relazione all'incarico svolto; il valore minimo è stato fissato in euro 33.749,00 ed il valore massimo è stato fissato in euro 38.249,00 con una riduzione percentuale mediamente superiore al 30%.

Il nuovo trattamento economico del personale dirigente dell'Autorità determina complessivamente un risparmio pari a circa 2 milioni di euro/annuo, con una riduzione complessiva dei costi pari a circa il 18%.

Di seguito il quadro complessivo del nuovo trattamento economico del personale dirigente di I e di II fascia in servizio presso l'Autorità nazionale anticorruzione e la tabella relativa alla riduzione percentuale della retribuzione complessiva.

Tavola A

Dirigenti I Fascia	Stipendio tabellare (a)	Retribuzione posizione fissa (b)	Retribuzione posizione variabile (c)	13° mensilità (d)	Trattamento economico fondamentale e = a+b+c+d	Retribuzione di risultato (f)	Totale g= e+f
Dirigente di Area (1)	51.136	33.507	60.000	12.054	156.697	30.000	186.697

NB: tra parentesi la consistenza numerica del personale.

Tavola B

Dirigenti II fascia	Stipendio tabellare (a)	Retribuzione posizione fissa (b)	Retribuzione posizione variabile (c)	13° mensilità (d)	Trattamento economico fondamentale e = a+b+c+d	Retribuzione di risultato (f)	Totale g= e+f
Staff, studio, ricerca (1)	39.979	11.483	30.000	6.789	88.251	33.749	122.000
Ispettori (10)	39.979	11.483	37.000	7.372	95.835	36.165	132.000
Struttura di II livello (11)	39.979	11.483	40.000	7.622	99.085	37.915	137.000
Struttura di I livello (14)	39.979	11.483	48.000	8.289	107.751	38.249	146.000

NB: tra parentesi la consistenza numerica di ciascuna tipologia di incarico.

	Riduzione % retribuzione complessiva
Dirigenti di Area	-18%
Dirigenti di Staff, studio, ricerca	-34,3%
Dirigenti Ispettori	-18%
Dirigenti di struttura di secondo livello	-15%
Dirigenti di struttura di primo livello	-9,4%

Nel complesso la riduzione complessiva delle competenze accessorie riferite al personale dirigente è pari a oltre il 30%.

Ad avvenuta approvazione del presente Piano di riordino e visto il contenuto del citato accordo sindacale sottoscritto il 20 novembre 2014 la struttura della retribuzione dei dirigenti sarà, quindi, composta:

- trattamento economico fondamentale
- retribuzione di posizione parte fissa
- retribuzione di posizione parte variabile (che differenzierà le posizioni dirigenziali)
- retribuzione di risultato (che non potrà essere superiore al 15% delle componenti fisse e continuative della retribuzione per ciascuna fascia).

10. Attuazione del Piano di riordino dell'ANAC

Il Piano di riordino, dopo la sua approvazione, dovrà essere tempestivamente attuato. Per questo sono state già pianificate diverse attività per dare continuità all'azione dell'Autorità. Oltre al necessario contratto integrativo per la definizione degli aspetti relativi al trattamento economico accessorio del personale dipendente e dirigente dovranno essere predisposti i regolamenti di organizzazione e funzionamento, nonché quello per la gestione amministrativo-contabile. Si sta già procedendo con la revisione di tutti i regolamenti concernenti le funzioni attribuite *ex lege* all'Autorità. L'obiettivo è quello di potere disporre, di nuovi regolamenti coerenti con il nuovo assetto e la nuova visione, una volta approvato il Piano di riordino dell'Autorità.

La nuova ANAC si vuole dotare di poche regole ma chiare, calate sulla propria realtà e volte a migliorare le relazioni con gli interlocutori esterni e a favorire le proprie fondamentali funzioni di regolazione e vigilanza.

Il sistema di indirizzo, gestione e controllo della nuova ANAC si basa sulla chiarezza della visione espressa e nella capacità di tradurre la strategia in atti gestionali tempestivi ed efficaci. L'articolazione degli uffici e i livelli di responsabilità sono funzionali al nuovo modo di intendere l'attività di vigilanza che, anche mediante l'azione ispettiva, rappresenta, insieme all'attività consultiva e di regolazione il fulcro della missione dell'Autorità.

Le interrelazioni che si vengono a creare con i soggetti esterni, attraverso lo svolgimento delle attività istituzionali costituiscono la base per costruire un rinnovato rapporto di fiducia con i cittadini, le imprese e chi opera nelle pubbliche amministrazioni.

Il monitoraggio e l'attività prevenzione in tali ambiti saranno quindi particolarmente rigorosi. L'analisi organizzativa condotta per elaborare il piano di riordino ha già consentito di individuare alcune aree di rischio che richiedono un sistema di valutazione continua. Si fa riferimento in modo particolare:

- alle relazioni che possono creare conflitti di interesse tra il personale dell'ANAC e i soggetti esterni (operatori economici, SOA) che vi entrano in contatto o dare luogo a eventuali comportamenti abusivi;
- alla conflittualità interna che ha sviluppato un rilevante contenzioso in materia di pubblico impiego;
- alla conflittualità esterna con conseguente contenzioso relativo all'esplicazione del potere sanzionatorio dell'Autorità;
- all'equilibrio, in considerazione del regime prevalentemente di autofinanziamento dell'Autorità, tra le entrate correnti e la spesa per il personale.

In ordine alla prima area di rischio, relativa al potenziale conflitto d'interessi e ai comportamenti abusivi, oltre all'etica dei singoli e alle regole con cui si intende orientare i comportamenti (codice di comportamento), un ruolo rilevante è attribuito all'organizzazione mediante la quale si intendono attivare modalità gestionali basate anche su piattaforme informatiche che traccino i flussi dal momento dell'ingresso dell'informazione fino all'adozione delle relative decisioni, privilegiando interfacce *web based* a garanzia dell'efficienza e della trasparenza.

Per quanto riguarda il contenzioso del personale, sicuramente il nuovo ordinamento dovrà „ fare emergere la volontà dell'Autorità di avvalersi di procedure trasparenti, basate sul merito, con l'utilizzo di sistemi di valutazione, evitando personalismi e promozioni automatiche generalizzate con conseguente aumento dei costi senza apportare valore all'amministrazione.

Il rischio connesso alla conflittualità con gli interlocutori esterni, deve essere affrontato, come si è detto, ricostruendo un rapporto chiaro e leale con gli operatori economici e le pubbliche amministrazioni, cercando di ridurre per quanto possibile i margini di errore, utilizzando regole eque e semplici anche nell'applicazione delle sanzioni.

Per garantire la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo, le attività dell'Autorità saranno ispirate alla massima efficienza e al monitoraggio delle entrate e delle spese anche mediante l'utilizzo di indicatori con relativi *target*.

Fin da ora si intendono monitorare i seguenti rapporti:

- Spese correnti/Entrate correnti (attualmente il rapporto è sopra il 90% - il target è quello di raggiungere il 90%);
- Spese per il personale/Entrate correnti (attualmente il rapporto è quasi del 55% - il target è quello di raggiungere il 50%);
- Spese di funzionamento/Entrate correnti (attualmente il rapporto è quasi del 82% - il target è di mantenimento o di raggiungere l'80%).

Nel tempo, cambiando le circostanze, l'organizzazione e gli obiettivi, anche gli indicatori ed i *target* saranno adeguati alla nuova strategia dell'Autorità. E' importante, comunque che persista la consapevolezza della propria azione, dell'impatto sull'esterno e sull'utilizzo delle risorse a disposizione.

Raffaele Cantone