



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Audizione nell'ambito dell'esame del ddl n. 1678/2014 (delega recepimento direttive appalti e concessioni).

Ill.mo Presidente,
On.li componenti
della Commissione lavori pubblici, comunicazioni
Senato della Repubblica

Preliminarmente intendo ringraziarvi per aver ritenuto opportuno disporre la mia audizione, tra l'altro, fra le prime in programma.

Credo che si tratti di una scelta anche simbolicamente molto importante; è il frutto della consapevolezza, ampiamente condivisa dall'Autorità che ho l'onore di presiedere, di come uno strumento di regolazione degli appalti ben strutturato possa diventare un fattore fondamentale per il contrasto della corruzione e dell'illegalità nel settore pubblico.

Il breve testo di seguito riportato compendia alcune riflessioni già espresse a voce che sono il frutto non solo e non tanto dell'elaborazione personale ma anche e soprattutto del lavoro che sta conducendo una Commissione *ad hoc* istituita presso l'ANAC, composta dagli altri consiglieri dell'Autorità, da alcuni dirigenti della stessa, nonché, in qualità di esperti esterni, da professori universitari con i quali è parso opportuno aprire un confronto ⁽¹⁾.

La scelta di istituire questa Commissione risponde proprio alla riconosciuta importanza strategica della riforma del codice degli appalti nella politica di contrasto della corruzione, nell'auspicio di poter apportare un contributo a questa fase molto importante dei lavori parlamentari della legge delega e di quella successiva in cui i principi e i criteri direttivi dovranno tradursi nelle norme del nuovo codice.

¹ La Commissione è formata, in particolare, da quattro componenti dell'ANAC (Cons. Michele Corradino, in qualità di presidente, i professori Ida Nicotra, Nicoletta Parisi, Francesco Merloni), da tre professori universitari (i professori Alessandra Sandulli, Saverio Sticchi Damiano, Alberto Massera) un avvocato dello Stato (avv. Carmela Pluchino) e due dirigenti dell'Autorità (i dott.ri Maria Luisa Chimenti e Adolfo Candia).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Questa audizione, come ho evidenziato poco sopra, è già espressione di un primo importante segnale che va incontro alle nostre aspettative; ci auguriamo di poter essere interlocutori, anche nel prosieguo, nell'attività di consultazione che il Governo condurrà, ai sensi dell'art. 2 del ddl oggi all'esame della Commissione.

Le argomentazioni di seguito riportate riguarderanno solo alcuni dei principi direttivi ritenuti di interesse per l'attività istituzionale dell'Autorità il cui ambito di competenze, come è noto, dopo il decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014, è stato significativamente ampliato, in una coerente e condivisibile logica di concentrare in un unico organismo pubblico indipendente i compiti e i poteri di vigilanza e controllo in materia di anticorruzione e trasparenza nei confronti delle pubbliche amministrazioni e di rispetto dei principi in materia di correttezza e trasparenza nelle procedure di affidamento dei lavori pubblici, servizi e forniture.

In premessa, si esprime apprezzamento per l'opzione del ddl che, nel recepire le tre direttive comunitarie 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, ha deciso di riscrivere integralmente il codice dei contratti pubblici, piuttosto che procedere all'ennesima interpolazione di un testo che, malgrado abbia meno di 10 anni, è da molti ritenuto non più adeguato.

Esso, infatti, ha sostanzialmente deluso le notevoli aspettative che si erano accompagnate alla sua promulgazione; non è riuscito, infatti, per una serie di ragioni anche indipendenti dal dato testuale, né ad apportare miglioramenti alle procedure di affidamento in termini di efficienza né tantomeno ad impedire fatti di corruzione, anche eclatanti, che hanno interessato alcune grandi opere.

Il codice del 2006 e il successivo regolamento del 2010 avevano optato, in particolare, per la scelta di una disciplina particolarmente dettagliata, come si evince chiaramente anche dal considerevole numero di articoli che compongono l'ordito normativo; il codice consta, infatti, di ben 257 articoli a cui vanno aggiunti vari articoli *bis*; all'interno degli articoli, poi, sono intervenute numerose interpolazioni mediante l'introduzione di vari commi *bis*, *ter* etc; il regolamento - che per molti aspetti finisce per apparire non come una normativa attuativa ma come un altro codice, fra l'altro emanato a distanza di ben 4 anni dal primo testo - si compone di altri 359 articoli!

Questa peculiarità del codice - cui si accompagna la previsione di una serie di adempimenti che spesso sono apparsi agli operatori meramente burocratici - ha reso le procedure di gara particolarmente lunghe,



*. Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente*

ha giustificato, nella pratica, il ricorso frequente a normative speciali con la previsione di deroghe soprattutto per alcune grandi opere pubbliche; emblematico è il caso delle opere necessarie al grande evento Expo Milano 2015, per la realizzazione del quale le ordinanze del Presidente del Consiglio e successivamente una legge *ad hoc* hanno introdotto la possibilità di derogare a ben 85 articoli del codice! In questa prospettiva si considera molto opportuna la previsione - contenuta nella lett. d) dell'art. 1 del disegno di legge delega - di voler espressamente indicare, fra i criteri direttivi, quello di *“evitare il ricorso a sistemi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria”*.

Si è consapevoli che tale indicazione ha un valore meramente simbolico - in quanto essendo contenuta in una norma di legge ordinaria potrebbe ben essere derogata da una norma successiva di pari grado - ma la sua utilità, quantomeno come monito in prospettiva futura, è assolutamente innegabile.

Per evitare, poi, che il testo del codice subisca - come è avvenuto in parte per il codice vigente - una sostanziale modifica (surrettizia) da parte del regolamento esecutivo, potrebbe essere opportuno prevedere, fin nei criteri di delega, un termine entro il quale il Governo dovrà adottare la normativa secondaria, con disposizioni effettivamente di carattere regolamentare.

Da quanto si è detto, emerge già la piena condivisione per la scelta esplicitata nell'art. 1, lett. a), in cui si indica, quale criterio direttivo per il recepimento delle direttive comunitarie, il divieto di introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime.

L'opzione del legislatore delegante sembra andare nel senso di una normativa futura snella ed essenziale che non si soffermi su aspetti di dettaglio e che possa di conseguenza favorire la flessibilità e l'adeguatezza delle scelte delle stazioni appaltanti.

Questa opzione è quella che, anche alla luce dell'esperienza maturata in questo periodo di vigilanza sui contratti pubblici, appare decisamente preferibile.

Una normativa di “primo livello” particolarmente snella non deve, però, trasformarsi in una sorta di delega “in bianco” alle stazioni appaltanti. Il rischio in cui si incorre, in tal senso, è che possano ingenerarsi fenomeni di pericolosa discrezionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di sostanziale illegalità amministrativa.

Per tale ragione la normativa deve essere necessariamente accompagnata, in fase applicativa, da misure amministrative di *soft law* e, in particolare, da atti interpretativi, linee guida, determinazioni e bandi-tipo, anche con efficacia vincolante.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

In tal modo, infatti, si potrebbe garantire agli operatori la corretta e uniforme interpretazione della disciplina e nel contempo assicurare alle stazioni appaltanti assistenza costante nella fase di pianificazione e conduzione delle relative procedure.

Ovviamente accanto a queste misure amministrative dovrebbe essere previsto anche un divieto esplicito di deroga da parte delle stazioni appaltanti, salvo che per disposizioni normative sopravvenute o sulla base di motivazioni da comunicare all'organismo deputato all'emanazione delle misure in questione, ovvero laddove quest'ultimo organo qualifichi espressamente come derogabile una specifica disposizione contenuta negli atti da esso adottati.

Un punto strettamente interconnesso a quello da ultimo affrontato riguarda l'individuazione dell'organismo pubblico cui andrebbe attribuito il potere di adottare queste disposizioni sostanzialmente amministrative di completamento della normativa di primo livello.

Una scelta a favore dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sembra coerente sia con l'esperienza già maturata da parte dell'Autorità stessa in sede di applicazione del comma 4 *bis* dell'art. 64 dell'attuale codice dei contratti sia con la natura indipendente della stessa, capace, in quanto tale, di porsi come un interlocutore terzo fra gli operatori economici, le stazioni appaltanti e i numerosi "portatori di interesse" che operano nel settore degli appalti e, soprattutto, di utilizzare tale tipologia di intervento amministrativo in funzione precipua di evitare il verificarsi di fenomeni di illegalità e, quindi, di corruzione nel sistema degli appalti.

In questo senso, potrebbe indicarsi esplicitamente nel ddl di delega - in particolare, aggiungendo lo specifico riferimento nella lett e) dell'art. 1 - l'ANAC quale titolare delle funzioni di *governance* previste dall'art. 83 della direttiva 2014/24/UE, al fine di garantire in maniera effettiva un'attuazione corretta ed efficace della normativa (controllo dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici ed elaborazione di orientamenti e informazioni per l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione sugli appalti pubblici, al fine di assistere le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici, specialmente le PMI, nella corretta applicazione della normativa dell'Unione in materia, e sostegno alle amministrazioni aggiudicatrici per quanto riguarda la pianificazione e la conduzione delle procedure d'appalto).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

I poteri di vigilanza e controllo attribuibili all'ANAC, ai sensi della citata lett. e), sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici, potrebbero essere estesi, dalla vigilanza in funzione di prevenzione della corruzione e del rispetto delle regole in materia di trasparenza anche al conflitto di interessi, considerato che quest'ultimo viene indicato espressamente quale causa di esclusione dalle gare nella direttiva in via di recepimento e che l'art. 83 della stessa norma europea richiede che siano assicurati, in tal senso, specifici controlli da parte degli Stati membri.

I poteri in questione potrebbero comportare, comunque, il riconoscimento in capo all'Anac del potere di raccomandazione nei confronti delle stazioni appaltanti.

Si tratta di un potere in qualche modo analogo a quello già conferito (e sperimentato con un certo successo) all'Autorità nei confronti del Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 e della società Expo dall'art. 19, comma 7, del citato d.l. n. 90/2014, conv. in l. n. 114/2014.

In tal modo, in particolare, l'Autorità potrebbe porsi come un interlocutore delle stazioni appaltanti e degli operatori economici nell'esercizio di quella forma di controllo cd collaborativo che, in questi primi mesi di vita della nuova ANAC, si sta già attuando, con risultati particolarmente lusinghieri, e che è stato formalizzato in un recente regolamento di vigilanza, adottato nello scorso mese di dicembre.

Nell'indicato potere di raccomandazione - da esercitarsi sia nella fase di svolgimento della gara che in quella di esecuzione del contratto (varianti, riserve, subappalti, ecc) - si potrebbe far rientrare anche la possibilità per l'Autorità di invitare la stazione appaltante ad un riesame degli atti emanati, mediante adozione di apposita deliberazione in esito al procedimento di vigilanza.

In tale provvedimento l'Autorità, oltre ad evidenziare le eventuali illegittimità/irregolarità commesse nella conduzione dell'appalto o della concessione, potrebbe indicare misure correttive ed assegnare un termine alla stazione appaltante, ai fini dell'adozione dei conseguenti atti e/o provvedimenti necessari o della comunicazione delle ragioni del mancato recepimento delle indicazioni formulate dall'Autorità.

Nei casi di mancato recepimento da parte della stazione appaltante, nei termini sopra indicati, delle prescrizioni fornite, potrebbe anche essere prevista la possibilità, per l'Autorità, di comminare una sanzione di tipo pecuniario.

Si potrebbe, inoltre, cogliere l'occasione per conferire all'Anac altri poteri particolarmente incisivi di cui si è sentita la mancanza nell'esperienza maturata in questi mesi; in particolare, il potere di intervento cautelare sugli atti delle procedure di gara e sugli atti di esecuzione del contratto, al fine di evitare, in casi di urgenza, danni gravi e irreparabili e il potere di sanzionare il mancato rispetto delle raccomandazioni; il potere di agire in giudizio per la rimozione delle illegittimità riscontrate nell'affidamento o nell'esecuzione dei contratti di appalto, analogamente, in questo caso, a quello già tipizzato per Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) dall'art. 21-bis, l. 287/1990.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Qualora, infine, il testo adottato dal Governo in sede di attuazione della delega dovesse optare, quantomeno per le gare di importo più elevato, per un auspicabile sistema di nomina dei commissari di gara secondo criteri di indipendenza o persino attraverso sorteggio, l'Autorità potrebbe - analogamente a quanto viene effettuato dalla Camera arbitrale di cui all'art. 242 codice dei contratti pubblici - curare la tenuta dell'elenco dei commissari, verificando la sussistenza e la permanenza, in capo a questi ultimi, dei requisiti di moralità ed indipendenza.

Sempre restando nell'ambito dei poteri attribuibili all'Autorità, si potrebbe valutare l'evoluzione dell'attuale attività di precontenzioso - prevista oggi dall'art. 6, comma 7, del codice dei contratti pubblici, e che, anche a seguito del regolamento adottato di recente, sta riscontrando un buon risultato fra gli operatori - verso una forma di *Alternative Dispute Resolution* (ADR) di tipo conciliativo, del tutto facoltativo e finalizzato alla deflazione del contenzioso giurisdizionale nella materia degli appalti.

Si potrebbe prevedere, in particolare, che l'Autorità venga adita congiuntamente dalle parti coinvolte nella controversia (concorrente e stazione appaltante) per cui la pronuncia emessa dall'Anac, preceduta dalla autodeterminazione delle parti di rimettersi alla sua decisione, potrebbe assumere carattere vincolante ed essere oggetto di impugnazione con ricorso in unico grado davanti al Consiglio di Stato.

Si tratterebbe di una previsione del tutto coerente con il criterio direttivo di cui alla lett. g) dell'art. 1 del ddl, nella logica di evitare di ripristinare gli arbitrati, già eliminati dalla l. n. 190/2012 e di consentire, nel contempo, l'individuazione di un sistema alternativo di risoluzione delle controversie celere, efficace, non oneroso per le imprese e le stazioni appaltanti ed affidato ad un'autorità con carattere di indipendenza.

Alcune ulteriori brevi notazioni, infine, si intendono proporre con riferimento ad altri criteri direttivi contenuti nell'art. 1.

Seguendo l'ordine alfabetico, si esprime piena condivisione per il disposto della lett. f) che, in coerenza con l'opzione generale di semplificazione, prevede la riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e la semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti.

In tale ottica si ricorda, però, che a una finalità analoga tendeva il comma 1 dell'art. 6 *bis* del codice dei contratti pubblici, il quale ha introdotto il controverso istituto dell'AVCPASS, volto a consentire la



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

comprova degli requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario attraverso il semplice interpello della Banca dati in possesso dell'Autorità.

In questo periodo, si sono registrate numerosissime lamentele da parte di stazioni appaltanti, associazioni ed operatori economici sui problemi pratici che lo strumento sta comportando e su di esse l'Autorità ha avviato un confronto, istituendo anche tavoli tecnici con gli operatori, al fine di avviare un percorso volto al superamento delle criticità evidenziate.

Molte di queste dipendono certamente da problemi organizzativi degli uffici (che si sta cercando di risolvere) ma alcune sono anche collegate alla non sempre ampia disponibilità manifestata dai soggetti pubblici che detengono i dati e ai limiti imposti dai provvedimenti del Garante della *privacy* sul riutilizzo dei dati immessi.

Se, come si auspica, questo strumento verrà confermato, sarà necessario, nel contempo, consentire effettivamente all'Autorità di ottenere i dati e stabilire in via normativa gli eventuali limiti al riutilizzo dei dati inseriti nel sistema

Molto importante per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore è il criterio direttivo di cui alla lett. g) del ddl delega, che contiene in sé più principi e affermazioni, tutti di primaria rilevanza, sui quali non si può che concordare.

Per quanto attiene alla previsione di misure, assolutamente auspicabili, volte al contenimento del ricorso alle variazioni progettuali in corso d'opera ovvero ad arginare il fenomeno delle opere incompiute, si segnala come uno strumento adeguato a tale scopo potrebbe essere individuato nella cd polizza globale di esecuzione.

In particolare, la garanzia globale di esecuzione è stata introdotta nell'ordinamento italiano, dopo una prima previsione contenuta nell'art. 30 della l. 109/1994, dall'articolo 129, comma 3, del Codice appalti e comprende, a sua volta, due garanzie: una a copertura degli oneri di inesatto o mancato adempimento dell'opera, pari al 10% dell'importo dei lavori, l'altra nel subentro nell'esecuzione da parte del *suret* che deve designare a tal fine un soggetto abilitato.

La garanzia avrebbe dovuto essere obbligatoria per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori con base d'asta superiore a 75 milioni di euro, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e facoltativa per gli appalti di sola esecuzione con una base d'asta superiore a 100 milioni di euro.

A norma dell'art. 357 co. 5 del Regolamento, l'istituto sarebbe divenuto operativo a partire dall'8 giugno 2012. Il termine è stato poi prorogato di un anno dal d.l n. 73/2012, conv. in l. n. 119/2012 e infine,



*. Autorità Nazionale Anticorruzione
. Presidente*

dall'art. 21, comma 1, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, sino al 30 giugno 2014.

La garanzia globale di esecuzione, in quanto applicabile ad un numero limitato di appalti, espone, però, il *surety* a un rischio molto elevato, segnalato in passato dall'ANIA, anche con una nota inviata all'allora AVCP.

Si potrebbe, di conseguenza, valutare in prospettiva l'opportunità di estendere lo strumento anche agli appalti medio piccoli, così come avviene in Paesi quali gli Stati Uniti, il Giappone, l'Australia e, in parte, il Regno Unito; ciò permetterebbe di spalmare il rischio su un numero maggiore di contratti, riducendolo in termini complessivi.

L'introduzione di questo sistema di *performance bond* anche per contratti di medie e piccole dimensioni potrebbe rivelarsi uno strumento utile sia in fase di qualificazione sia per la verifica della congruità delle offerte, permettendo di superare molti di quegli ostacoli che ad oggi impediscono un corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici e che sono legati agli eccessivi ribassi, poi recuperati attraverso le varianti in corso d'opera. Infatti, dovrebbe risultare difficile per un affidatario trovare un soggetto disposto a garantirlo se il prezzo di aggiudicazione non può essere considerato remunerativo dal mercato.

I vantaggi che ne deriverebbero sarebbero apprezzabili sia a monte, nella fase di selezione delle imprese in grado di assumere il rischio e di portare a termine l'esecuzione, sia nella fase di realizzazione dell'intervento che non sarebbe più legata all'aleatorietà delle eventuali varianti in corso d'opera.

Sempre in relazione alla lettera g), si indica un altro condivisibile obiettivo e cioè quello della professionalizzazione delle stazioni appaltanti. In questo senso, si potrebbe pensare di introdurre espressamente un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti medesime.

In particolare, l'obbligo di iscrizione nell'Anagrafe Unica delle stazioni appaltanti, previsto dall'articolo 33-ter del decreto legge del 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012 (esteso anche ai Soggetti Aggregatori, dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89), potrebbe essere reso funzionale all'introduzione di un sistema che valuti le capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti medesime e le classifichi per classi di importo o per tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione indichi gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali, in modo rispettoso della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

La classificazione delle stazioni appaltanti in relazione alla loro effettiva capacità organizzativa e professionale - in base ad una determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa o che richiede economie di scala – senza scalfire il principio costituzionale della autonomia degli enti locali, creerebbe un sistema incentivante alla crescita manageriale delle medesime, in special modo se locali e ne ridurrebbe drasticamente il numero, oggi da tutti ritenuto eccessivo.

Detta classificazione dovrebbe essere effettuata in relazione alle diverse fasi di realizzazione di un appalto: in particolare, sull'esempio della Banca Mondiale, occorrerebbe approfondire, anche sulla base di questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, le misure di contrasto del lavoro nero, il controllo dei subappalti, ecc.

Sarebbe, altresì, auspicabile l'introduzione di un sistema di *auditing* sui benefici prodotti dalla realizzazione dell'opera pubblica, a fronte dei costi sostenuti, atta a verificare *ex post* le previsioni, al riguardo, effettuate in sede di programmazione e di progettazione.

La qualificazione delle stazioni appaltanti, dovendo essere effettuata da un organismo amministrativo con garanzie di indipendenza, potrebbe essere attribuita all'ANAC.

La lett. i) indica come obiettivo del futuro testo la “revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza anche introducendo misure di premialità...”.

Si tratta di un criterio che seppure condivisibile merita, forse, di essere rivisitato mediante l'introduzione di una distinzione tra l'attività di qualificazione cd tecnica e quella reputazione.

È noto, infatti, che oggi per gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro vige un sistema di qualificazione che viene effettuato dalle SOA (società organismo di attestazione); mentre nessuna qualificazione è prevista per coloro che partecipano a gare in materia di forniture di beni e/o di servizi, essendo compito della stazione appaltante procedere alla verifica dei requisiti di qualificazione necessari per la partecipazione alla gara.

La scelta di attribuire alle SOA il potere pubblicistico di qualificazione risale ormai a molti anni orsono, quando si ritenne di “privatizzare” questo sistema di controllo, sopprimendo l'Albo nazionale costruttori.

Non poche ragioni di dubbio sull'opportunità di quella opzione, avanzate in passato, sembrano mantenere attualità, soprattutto alla luce di quanto è emerso all'esito di alcune recenti indagini giudiziarie che hanno fatto venire alla luce irregolarità ed abusi - ascrivibili in verità solo ad alcune SOA



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- su alcuni aspetti specifici della qualificazione, in particolare con riferimento al meccanismo della cessione di rami d'azienda.

D'altro canto, però, il sistema dei controlli sull'indipendenza delle SOA e sulle attività svolte, messo in campo dall'allora AVCP ed oggi ulteriormente rinforzato dall'ANAC con l'emanazione di un nuovo manuale della qualificazione, sembrerebbe essere in grado di evitare in futuro che problemi di quel tipo possano verificarsi.

L'alternativa al sistema di qualificazione a mezzo SOA - e cioè la qualificazione diretta da parte delle stazioni appaltanti, come avviene per le procedure di affidamento di beni e servizi - pur essendo patrocinata da alcuni studiosi richiederebbe, però, una notevole professionalità delle stazioni appaltanti che oggi non è facile reperire.

Se in sede di attuazione dei principi, il legislatore delegato dovesse optare per il mantenimento dello *status quo*, si potrebbe ampliare ulteriormente il sistema di controlli effettuabili dall'ANAC e prevedere un impianto sanzionatorio più chiaro e lineare di quello oggi previsto nel d.p.r. n. 207 del 2010 (e quindi nel regolamento!) che consenta anche di procedere alle revocche dell'autorizzazione nei confronti di chi ponga in essere gravi irregolarità in sede di attestazione dei requisiti.

Si esprime vivissimo apprezzamento per la previsione di cui si è poco sopra fatto cenno che introduce la possibilità di misure di premialità connesse a criteri reputazionali.

Si tratta di un istituto che, se ben calibrato, può svolgere una funzione utilissima oltre che sul piano dell'efficienza degli appalti anche (e soprattutto) per la prevenzione di fatti corruttivi e di illegalità amministrativa, rispondendo ad un principio secondo cui se l'illegalità deve essere sanzionata, vanno di converso premiati quei soggetti che hanno dimostrato di comportarsi secondo standard elevati di correttezza e di rispetto delle regole.

La premialità dovrà evidentemente riconoscersi facendo riferimento non solo a parametri "moralì" dell'impresa e dei soggetti che ne fanno parte (assenza di condanne, di misure di prevenzione etc) ma anche a parametri collegati alla capacità *latu sensu* imprenditoriale (rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti eseguiti).

L'obiettivo della premialità è stato, del resto, già perseguito dall'Autorità, nell'attuale sistema normativo, attraverso la valorizzazione dell'istituto del *rating* di legalità, previsto dal d.l. n. 1 del 2012 e successive modifiche, in alcuni bandi tipo ed attraverso la stipula di una convenzione con l'AGCM, dalla quale, poi, è scaturito un importante regolamento attuativo che vede la partecipazione dell'ANAC al procedimento del conferimento del *rating* alle imprese.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Le misure di premialità da prevedersi a favore degli operatori economici che partecipano agli appalti dovrebbero quindi raccordarsi con le disposizioni vigenti in materia di *rating* di legalità (che oggi, però, si applica alle sole imprese che hanno un certo livello di fatturato), istituto che andrebbe quindi sostituito ed ampliato nella sua portata attuale.

E sarebbe opportuno che questa forma di qualificazione reputazionale venisse attribuita, conformemente a quanto avviene oggi con il *rating*, da un'autorità indipendente, sganciandola dai momenti di qualificazione tecnica poco sopra indicati.

Infine, per la lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici, appare utile sottolineare come sia necessario mantenere nell'impianto della legge delega il principio indicato nel punto o) dell'art. 1 e come sia assolutamente auspicabile una specifica normativa che disciplini le attività dei gruppi di portatori di interessi particolari, affinché venga assicurata la trasparenza e la partecipazione degli stessi ai processi decisionali, prevedendo espressamente le attività che i portatori di interessi iscritti in apposito elenco possono svolgere presso i decisori pubblici e disponendo l'istituzione di un Registro degli interessi e dei contatti dei decisori pubblici.

Roma, 20 gennaio 2015.

Ossequ
Raffaello Cantone