



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2024

Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busià

Camera dei Deputati
Roma, 20 maggio 2025





AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2024

**Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busià**

**Camera dei Deputati
Roma, 20 maggio 2025**

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio la Presidenza della Camera dei Deputati per l'accoglienza riservataci e tutti i presenti.

«*Guarire dalla corruzione*»: con questo imperativo perentorio e incondizionato, affidato ad un breve scritto poco citato nelle scorse settimane, Papa Francesco aveva voluto scuotere le nostre coscienze e sollecitarci ad una netta scelta di campo, rivolgendosi, come sempre, a credenti e laici.

Guarire dalla corruzione – ci ha spiegato – significa soprattutto rifiutare la cultura di cui la corruzione si alimenta. Perché il corrotto non è mai un solitario ma, per esistere, ha bisogno di un sistema che lo supporti e lo legittimi. E «*se per il peccato c'è redenzione* – scriveva Francesco – *per la corruzione no*».

Per non contrarre questa malattia, il cui contagio si estende dai singoli alla società intera, occorre innanzi tutto lavorare sulla prevenzione, come Anac ha fatto anche nel 2024, sforzandosi sempre di coniugare l'anticorruzione con l'efficienza e con la buona amministrazione. Una prevenzione, dunque, che non freni ma che, al contrario, punti alla celerità e all'efficacia dell'agire pubblico, nella ferma convinzione che la prevenzione della corruzione non è solo uno strumento per evitare infiltrazioni criminali e danni ingentissimi legati allo sciupio di denaro pubblico, ma offre alle amministrazioni un potentissimo vantaggio organizzativo in termini di efficienza; presupposto indispensabile per lo sviluppo del Paese ed il benessere della collettività.

Il successo di una tale strategia, tuttavia, non si ottiene con l'azione solitaria di una o poche autorità. Serve che tutti – istituzioni pubbliche e operatori privati, associazioni e cittadini singoli – si coordinino e condividano un impegno comune a salvaguardia dell'integrità, bene essenziale su cui poggia la credibilità della nostra democrazia.

LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE

Il contesto globale e il ruolo strategico dell'Europa

La corruzione è forse il reato che più di tutti si è evoluto per effetto delle dinamiche globali, moltiplicando soggetti e schemi formali, superando i confini nazionali e sfruttando ogni risorsa tecnologica, a partire dalle criptovalute.

In una crescente commistione di ruoli, l'affarismo corruttivo si insinua nella stessa formulazione delle regole. Fino ai casi estremi di "cattura dello Stato", quando la corruzione diviene così sistemica che gli interessi privati determinano a proprio vantaggio i processi decisionali pubblici. E ciò diviene ancora più rischioso nel momento in cui alcuni giganti economici hanno acquisito dimensioni anche superiori a quelle di tanti Stati e fondano il loro potere su tecnologie di per sé in grado di influenzare le opinioni pubbliche.

In questo oceano di pericoli, l'Unione europea appare più che mai come il faro cui tendere, non più solo spazio di cooperazione economica ma, in misura crescente, luogo di tutela dei diritti e presidio di democrazia.

Cruciale risulta quindi la sollecita approvazione della Direttiva anti-corruzione, che speriamo preservi il disegno della Commissione e divenga così un potente strumento per rilanciare l'Europa come meta ideale per chi intenda investire in una crescita sana e sostenibile.

La sua strategicità non risulta ridotta, ma anzi aumentata, sul piano competitivo, da alcuni preoccupanti passi indietro della nuova amministrazione statunitense, che auspichiamo temporanei, ma che comunque regalano all'Unione europea una finestra di opportunità per conquistare un ruolo di *leadership* globale, essenziale per favorire lo sviluppo e l'attrazione degli investimenti.

In tale quadro, si comprende allora come la nostra normativa anti-corruzione sia ben altro che una stranezza italiana, quasi una forma

di provincialismo fuori del tempo, come qualcuno ogni tanto tenta di dipingerla, e costituisca invece l'espressione di uno sforzo condiviso a livello europeo ed internazionale, oltre che tassello fondamentale sul quale agganciare progresso economico e sviluppo sociale.

Un presidio prezioso sul quale, dunque, non si può e non si deve arretrare.

L'attività internazionale di ANAC

Consapevole di ciò, l'Autorità ha continuato a rafforzare il proprio impegno sul piano internazionale, culminato, nel 2024, con l'elezione alla Presidenza della *Rete delle Autorità europee per l'etica pubblica* (*European Network for Public Ethics* - ENPE) e del *Network* globale delle Autorità per l'Integrità (*Network for Integrity*), nonché con la Vicepresidenza dell'*Associazione internazionale delle Autorità Anticorruzione* (*International Association of Anti-Corruption Authorities* - IAACA), le quali si aggiungono alla Presidenza della *Rete europea per il Whistleblowing* (*Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* - NEIWA), detenuta dal 2023.

Si tratta di un risultato straordinario e unico a livello globale, del quale siamo particolarmente orgogliosi, non per noi, ma per il nostro Paese, che riceve, in questo, un riconoscimento particolarmente significativo di un cammino fatto di impegno, lavoro e dialogo costante, rafforzando l'autorevolezza ed il ruolo di fronte ai *partner* internazionali.

Con l'ente portoghese IMPIC (*Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção*), abbiamo fondato il *Public Procurement Network* (PPN), di cui siamo co-coordinatori, per favorire la condivisione di conoscenze e buone pratiche nel settore dei contratti pubblici, valorizzando il modello italiano, basato sull'integrazione tra prevenzione della corruzione e vigilanza sugli appalti.

Ci siamo inoltre confermati referenti di numerose iniziative nell'ambito del Consiglio d'Europa, in particolare in seno al Gruppo di Stati

contro la corruzione (GRECO), dell'Unione europea, dell'OCSE e del G20, trovando concreta dimostrazione di quanto, soprattutto oggi, sia essenziale lavorare nelle organizzazioni multilaterali. E ringraziamo il Ministero degli Esteri, come pure l'ILA, per l'ottima cooperazione realizzata nelle attività di diplomazia giuridica, svolte anche presso diversi Paesi latinoamericani.

Nella cornice di importanti esperienze di cooperazione e *capacity building*, operiamo in contesti complessi e in aree cruciali del pianeta. Oltre al *Twinning* di recente avviato con l'*Agenzia anticorruzione* bosniaca, prosegue il nostro lavoro, su mandato europeo, al fianco della *Commissione anticorruzione palestinese*, che acquista oggi un significato ancora più prezioso, in vista della gestione degli aiuti internazionali alla ricostruzione, che si auspica arrivino presto, insieme a pace e normalità.

Dal racconto vivo dei colleghi di tale Autorità, apprendiamo delle difficoltà e delle sofferenze che si trovano a sopportare ogni giorno e vogliamo esprimere nei loro confronti profonda vicinanza, come pure per i colleghi dell'Autorità ucraina, con i quali speriamo di riprendere presto la collaborazione iniziata prima della tragica invasione russa, per poter, anche così, offrire il nostro apporto al processo di ricostruzione del Paese. Impegno, al quale siamo stati felici di aver in piccola parte contribuito attraverso la vigilanza collaborativa per l'organizzazione della *Conferenza internazionale sulla ricostruzione in Ucraina*, che quest'anno si terrà a Roma il prossimo luglio.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Conflitto di interessi, inconferibilità, *pantouflage*: l'esigenza di una riforma armonica

Le amministrazioni devono essere e mostrarsi imparziali. A richiederlo è la nostra Costituzione, prima ancora che la normativa anti-corruzione. Eppure continuano a presentarsi di fronte a noi troppi casi di conflitti di interesse, piccoli e grandi, ma tutti capaci di minare la credibilità delle istituzioni.

A fronte della nostra sollecita evidenziazione dei vuoti di tutela che avrebbe lasciato l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, si era fra l'altro risposto che si sarebbe provveduto a compensare l'eliminazione della sanzione penale con un rafforzamento delle tutele amministrative.

Purtroppo, non solo tale compensazione non c'è stata, ma, dopo la riduzione di tutele sul conflitto di interessi operata dal Codice dei contratti pubblici, si è registrato un progressivo indebolimento delle garanzie amministrative poste a presidio dell'indipendenza e correttezza dell'agire pubblico.

In tema di inconferibilità, la recente abrogazione dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 39 del 2013 non solo non risolve le criticità da noi evidenziate dopo la pronuncia della Corte costituzionale del 5 marzo 2024, ma apre anche un vuoto di tutela per le funzioni amministrative di livello locale, quelle più prossime al cittadino, con una evidente disparità di trattamento rispetto alle funzioni svolte a livelli territoriali superiori.

La normativa sulle incompatibilità successive allo svolgimento di una carica (divieto di *pantouflage*), come da noi segnalato, richiedeva da tempo un intervento, anche per garantirne la piena applicabilità ai gruppi di maggiori dimensioni.

Con la legge n. 69 del 9 maggio scorso, di conversione del d.l. n. 25/2025 (c.d. decreto PA), invece di affrontare tali criticità, si è ridotto da tre ad un anno il termine di separazione temporale dalle cariche in potenziale conflitto, in modo identico per tutti gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni, senza tenere conto dell'estrema diversificazione del loro ruolo e senza occuparsi di tutti i soggetti che non fanno parte di detti organi, a partire dai dipendenti, ai quali continuerà ad applicarsi la vecchia disciplina, creando altresì numerosi dubbi interpretativi sulla reale portata applicativa della nuova disposizione.

Da ultimo, con lo stesso decreto PA, modificando l'art. 12 del d.lgs. n. 39/2013, si è aperto un varco a delicate ipotesi di conflitto di interesse, determinando anche discrasie ordinamentali tra le diverse ipotesi di incompatibilità. Ciò, mettendo per di più in discussione il principio cardine della separazione tra attività politica e attività di gestione, tra controllore e controllato, quando si consente ai titolari di alcune cariche politiche di svolgere contemporaneamente incarichi dirigenziali all'interno degli enti nei quali esercitano il proprio mandato.

La disciplina dei conflitti di interesse, delle inconferibilità e delle incompatibilità rifugge per sua natura da interventi parziali e disorganici, e richiede invece una riflessione sistematica e una ridefinizione armonica, per la quale abbiamo già avanzato specifiche proposte.

Il rischio, altrimenti, è una grave perdita di fiducia nella politica e nelle istituzioni, che la nostra democrazia non può permettersi.

Un segnale di allarme è venuto dall'arretramento dell'Italia nell'Indice di percezione della corruzione di *Transparency International*, con la perdita, nel 2024, di due punti e ben dieci posizioni, per la prima volta dopo tredici anni di risultati positivi o stabili. Tale rilevante passo indietro, lungi dal poter essere sottovalutato perché basato sulla percezione e non sulla realtà dei fatti, merita invece di essere considerato proprio perché racconta il progressivo venir meno della fiducia dei cittadini, quanto mai preziosa in questo delicato momento storico.

L'assenza di una disciplina organica sul *lobbying*

Una grave carenza, più volte evidenziata dalle organizzazioni internazionali, è l'assenza di una disciplina organica sulle *lobby*, più urgente oggi, dopo la limitazione della fattispecie di traffico di influenze illecite e in un'epoca in cui gli strumenti per esercitare pressioni diventano viepiù pervasivi.

Occorre per questo introdurre una regolamentazione che, rifuggendo da impostazioni inutilmente criminalizzatrici, oltre a definire limiti chiari e divieti su eventuali benefici ottenuti – contropartita, diretta o indiretta, rispetto alle scelte pubbliche –, garantisca la piena trasparenza dell'attività dei portatori di interesse, creando canali digitali aperti, attraverso i quali anche le *lobby* meno strutturate possano far pervenire le loro proposte. Spetterà poi, naturalmente, al decisore pubblico scegliere tra le diverse opzioni, assumendosene però la responsabilità in modo trasparente davanti ai cittadini.

Ciò, anche a vantaggio sia dei portatori di interessi, che vedrebbero riconosciuto il loro ruolo; sia degli stessi decisori istituzionali, politici o dirigenti, che, per prendere decisioni informate, hanno necessità di un dialogo trasparente con la società civile, in tutte le sue espressioni.

Il *whistleblowing*: un istituto in espansione

L'apatia è la peggiore nemica della libertà: chi ha lottato per difenderla ci ha insegnato che la democrazia si perde a poco a poco nell'indifferenza, quando al coraggio della denuncia si preferisce la comodità del silenzio.

Anche per questo, è importante tutelare i *whistleblower*, coloro che, sul luogo di lavoro, di fronte ad illeciti più o meno gravi, non si voltano dall'altra parte, ma si attivano, segnalano, denunciano; anche a costo di ritorsioni, anche al prezzo della carriera. Nel loro coraggio si esprime una forma alta e nobile di partecipazione democratica e di cura del bene comune.

Non un pericolo, dunque, ma un aiuto prezioso per le organizzazioni nelle quali operano.

A due anni circa dal nuovo decreto, i numeri mostrano che l'istituto è in espansione, anche grazie all'attività di sensibilizzazione svolta da tante organizzazioni della società civile, con le quali cooperiamo ed alle quali va il nostro ringraziamento.

Sono state 1.213, nel 2024, le segnalazioni esterne pervenute ad Anac per presunti illeciti. Di queste, 285 sono state ritenute procedibili: dati che rivelano la scrupolosa attività di verifica svolta dall'Autorità.

Il *whistleblowing*, già applicato in ambito pubblico, diventa ancora più strategico nel settore privato, aiutando a migliorare l'ambiente e la qualità dei rapporti, consentendo di superare quelle insane connivenze che inquinano i luoghi di lavoro e distraggono dal perseguimento dei fini sociali e dalla crescita di lungo periodo, e riducendo il rischio di danni reputazionali, tanto rilevante in un'epoca quale quella attuale.

Il supporto ai RPCT e alle amministrazioni

I *Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza* (RPCT), presenti in tutti gli enti e gli organismi pubblici, sono un perno essenziale del sistema di prevenzione, fondamentali sentinelle della legalità, chiamati ad operare spesso in realtà difficili e senza adeguato sostegno. A loro tutela, invochiamo da tempo strumenti più pregnanti di intervento, specie per le ipotesi in cui essi, in conseguenza del proprio lavoro, si trovino esposti a resistenze, o vere e proprie ostilità, con una minaccia diretta alla loro indipendenza.

Al fine di agevolarli nella pianificazione delle misure di prevenzione, l'Autorità – insieme ai Ministeri dell'Interno, della Pubblica Amministrazione e ad Anci, che ringraziamo per la proficua collaborazione – ha realizzato una piattaforma digitale per la predisposizione assi-

stita della Sezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”* del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

In una logica di affiancamento progressivo, abbiamo scelto di partire dai Comuni, il primo volto dell’amministrazione e avamposto di capacità d’innovazione; e dal Sud Italia, il cui impulso è decisivo per il rilancio del Paese. Tale progetto, destinato ora ai piccoli Comuni di cinque Regioni del Mezzogiorno, si estenderà via via al resto del Paese e agli enti di maggiori dimensioni.

In ottica di supporto, abbiamo anche intensificato l’attività consultiva: sono 176 i pareri resi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Nella vigilanza, il fatto che dei 642 fascicoli aperti a seguito di segnalazione 257 siano stati chiusi in fase preistruttoria, all’esito dell’interlocuzione con le amministrazioni, dimostra l’efficacia dell’approccio preventivo e dialogante che l’Autorità predilige.

LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

La Piattaforma Unica della Trasparenza e il suo sviluppo

“Quando il cittadino è passivo, è la democrazia che si ammala”, scriveva Alexis de Tocqueville. È anche per questo che dobbiamo massimizzare la trasparenza, e così stimolare una comunità attiva e monitorante, preconditione di un ambiente istituzionale vivo e partecipato.

In tale prospettiva, lavoriamo alla *Piattaforma Unica della Trasparenza*, con l’obiettivo di farne il luogo di accesso unitario ai dati e ai documenti delle pubbliche amministrazioni, al servizio della semplificazione e di una efficace valorizzazione del patrimonio informativo della PA.

Per la sua realizzazione, stiamo integrando soluzioni plurime. Dove le informazioni sono state già inserite in banche dati, non serve gravare gli enti di nuove richieste e basta collegarsi agli strumenti esistenti,

secondo la logica seguita anche dal *Progetto Italiae* – promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali insieme ai rappresentanti dei diversi livelli territoriali e ad organizzazioni della società civile – i cui risultati speriamo di integrare con la nostra Piattaforma.

Ove invece non siano già presenti banche dati, vogliamo standardizzare e semplificare le attività di pubblicazione per gli enti, consentendo agli stessi di caricare direttamente i dati sulla nostra piattaforma, con un'ulteriore riduzione degli oneri.

Infine, grazie al prezioso supporto del *Consiglio Nazionale delle Ricerche*, che ringraziamo, stiamo sperimentando moderne tecniche di *web scraping*, che permettono di raccogliere automaticamente i dati dai siti d'origine.

Tutto questo, offrendo più informazioni ai cittadini e alle stesse amministrazioni, con oneri inferiori.

Una trasparenza più semplice e anche al servizio dell'efficienza

A dodici anni dal decreto legislativo n. 33 del 2013, è necessario un salto in avanti per rispondere all'ampia e diversificata domanda di trasparenza che emerge da corpi sociali e cittadini sempre più esigenti, interessati non più solo a conoscere i dati, ma anche a rielaborarli in modo autonomo per una più attiva partecipazione alle scelte di politica pubblica. Ciò, a vantaggio delle stesse amministrazioni, spesso ignare di tutte le attività che si svolgono al loro interno, e che possono trovare così incentivi per realizzare proficue sinergie con altri soggetti, aumentando l'efficienza operativa.

Gli enti territoriali hanno già mostrato di condividere tali coordinate. Auspichiamo che anche il Tavolo istituito presso il *Dipartimento della Funzione pubblica* possa produrre risultati in tal senso.

I CONTRATTI PUBBLICI

La digitalizzazione

I contratti pubblici sono lo strumento principe di realizzazione degli investimenti, luogo ideale di incontro fra pubblico e privato, volano di crescita economica per il Paese e, soprattutto, mezzo per soddisfare le esigenze dei cittadini. Questi ultimi, infatti, ne sono i primi finanziatori, attraverso il pagamento di imposte e tasse, e devono esserne i destinatari ultimi: ogni errore, mancanza o truffa è su di loro che provoca i danni peggiori.

In tale ambito, il 2024 è stato soprattutto l'anno della digitalizzazione, con l'obbligo di svolgere tutte le procedure di affidamento attraverso piattaforme interconnesse alla Banca dati di Anac (BDNCP), che ha fra l'altro assunto le funzioni un tempo affidate alla Gazzetta Ufficiale, più che decuplicando il numero di avvii ed esiti delle procedure pubblicate. L'obiettivo è quello di rendere tali passaggi più semplici, rapidi, trasparenti ed aperti alla concorrenza.

Le amministrazioni, nonostante le fisiologiche difficoltà di adattamento, si sono mostrate ricettive e disponibili di fronte alla rivoluzione digitale.

La strada da fare è tuttavia ancora lunga: numerose stazioni appaltanti non sono ancora digitalizzate. Alcune piattaforme si limitano tuttora a fornire pagine *web* per il caricamento dei dati, senza un'effettiva digitalizzazione del processo, che agevoli il lavoro dei soggetti coinvolti. Non tutti gli enti certificanti trasmettono tempestivamente i dati.

Alla soluzione di tali criticità Anac lavora con impegno, in stretto raccordo con AgID, il Dipartimento della Trasformazione digitale, il Ministero delle Infrastrutture e la Cabina di regia, che ringraziamo per la fruttuosa collaborazione.

L'andamento del mercato e il Pnrr

La scadenza del Pnrr incombe. E, nonostante l'accelerazione impressa negli ultimi mesi, preoccupa l'andamento della spesa, in alcuni settori ancora inferiore al 30% delle risorse destinate, secondo i dati diffusi dalla Corte dei conti lo scorso marzo.

Cruciale, in ogni caso, sarà la creazione di un collegamento tra il Pnrr e gli altri finanziamenti europei e nazionali, affinché i progetti più strategici possano proseguire, soprattutto nei settori dove si registrano i maggiori ritardi.

Dobbiamo inoltre prepararci ad un'inevitabile contrazione nell'avvio di nuove procedure. Già nel 2024, su un totale di oltre 270 miliardi di importo complessivo, si rileva una flessione del mercato dei contratti pubblici rispetto all'anno precedente, con un calo più rilevante nei lavori, che registrano una riduzione del 38,9%.

In questo contesto, diventeranno sempre più necessarie la trasparenza e la concorrenza, per garantire un migliore utilizzo delle risorse pubbliche e per non penalizzare le imprese migliori. Ciò, a partire dalle piccole e medie (PMI), sulle cui spalle si scaricano spesso i costi di una cattiva strutturazione delle procedure di affidamento.

I rischi legati ai troppi affidamenti diretti

Troppi, invece, continuano ad essere gli affidamenti diretti, la cui incidenza numerica, sul totale delle acquisizioni di servizi e forniture del 2024, è risultata essere di circa il 98%.

Preoccupa, soprattutto, il crescente addensamento degli affidamenti non concorrenziali tra i 135.000 e i 140.000 euro, a ridosso della soglia: più che triplicato rispetto al 2021, quando il valore-limite era di 75.000 euro.

Numerosi risultano, in tale contesto, i casi di frazionamenti artificiali

degli appalti, finalizzati a mantenere gli importi al di sotto delle soglie di legge e, spesso, anche ad eludere l'obbligo di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Un proliferare di comportamenti anche opportunistici, dietro i quali si nascondono sovente sprechi irragionevoli, e purtroppo qualche volta anche infiltrazioni criminali e mafiose, come testimoniano, da ultimo, alcuni fatti di cronaca.

Specie in alcuni contesti, gli amministratori onesti si trovano, fra l'altro, più esposti a pressioni indebite, non potendo più opporre l'esigenza di dover almeno aprire un qualche confronto competitivo con altri operatori economici, al di sotto dei 140.000 euro.

Occorre ancora una volta ribadire che nei contratti pubblici non basta fare in fretta, ma occorre anche fare bene, investendo sulla programmazione, valorizzando la progettazione e perseguendo la migliore qualità nella realizzazione. Solo così si attua davvero il principio del risultato, quello che risponde al meglio ai bisogni dei cittadini, evitando sprechi ed ottenendo veri risparmi di tempo. Spesso, infatti, le imprese scelte senza confronto competitivo non sono le più veloci nella realizzazione e, soprattutto, non sono quelle che garantiscono maggiore qualità.

Il Correttivo: miglioramenti effettivi e occasioni mancate

Dal 31 dicembre 2024 è in vigore il decreto correttivo al Codice dei contratti (d.lgs. n. 209/2024), adottato all'esito di un processo al quale Anac ha partecipato in un proficuo dialogo istituzionale con segnalazioni e proposte. Di queste, alcune sono state accolte, con un significativo contributo al superamento di aporie, disallineamenti e lacune, oltre che con un ulteriore impulso alla digitalizzazione; altre, purtroppo, non sono state recepite.

Non è stato introdotto l'obbligo, per le imprese, di dichiarare il titolare effettivo, mentre appare evidente la necessità che il contraente

pubblico conosca con chi si rapporta, al di là degli schermi societari. Questo, non solo per ridurre il rischio di pericolose infiltrazioni, ma anche per prevenire offerte combinate o altre gravi alterazioni della concorrenza.

Nessun intervento è stato fatto sulle soglie per aumentare trasparenza e competitività, come pure per ripristinare verifiche preventive sugli affidamenti *in house*, utili ad evitare distorsioni del mercato e rallentamenti conseguenti a possibili contenziosi.

Il ruolo dei Collegi consultivi tecnici, pur ridimensionato dal Correttivo, risulta sempre più centrale per dirimere le controversie ed i dubbi che intervengono durante la realizzazione delle opere. Mancano invece adeguate misure di trasparenza, laddove occorrerebbe garantire, anche attraverso opportuni collegamenti alle banche dati Anac, la doverosa pubblicità tanto sulla composizione e sui compensi dei collegi, quanto sulle decisioni da essi assunte, tenuto anche conto del significativo impatto economico che queste hanno, fra l'altro, sui bilanci pubblici.

Preoccupa il fenomeno delle finte fideiussioni, per un valore stimato in diversi milioni di euro. Il Correttivo ha risolto alcune criticità ed ora occorre dare sollecita implementazione al sistema di verifiche telematiche. Le occasioni di falsificazione vengono meno se, in analogia col sistema adottato da Anac per i Certificati di esecuzione lavori (CEL), sono gli stessi garanti a caricare la fideiussione in apposite banche dati, collegate al *Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico* (FVOE).

Metodi e strumenti di gestione digitale delle costruzioni

La digitalizzazione deve riguardare, oltre che le procedure di affidamento, anche la progettazione delle opere.

L'uso della modellistica digitale – ora obbligatoria sopra i 2 milioni di euro – rappresenta un passaggio fondamentale, non solo per rendere la progettazione più completa e coerente, evitando dispendio-

se varianti, ma anche per garantire una gestione più efficiente delle opere lungo l'intero ciclo di vita.

Purtroppo, solo poche stazioni appaltanti sono davvero pronte a recepire una novità tanto impattante. Per questo, stiamo lavorando affinché chi ha competenze possa metterle al servizio degli altri, con sinergie positive per tutti gli attori coinvolti.

Speriamo che da tale esperienza possa venire anche un impulso alla creazione di una banca dati unitaria dei progetti, un patrimonio prezioso da mettere a fattor comune, strumento di reale valorizzazione delle infrastrutture esistenti e catalogo di buone pratiche cui attingere per progettare opere future.

La sicurezza sul lavoro e la tutela dei diritti

Tali innovativi strumenti di gestione, applicati ai cantieri digitali, possono costituire una risorsa fondamentale per evitare pericolose infiltrazioni criminali, per migliorare l'efficienza gestionale e, soprattutto, per accrescere la sicurezza dei lavoratori.

In questo, i contratti pubblici devono essere modello e laboratorio di buone pratiche, da trasferire anche al mondo privato.

È inammissibile che si continuino a registrare ancora troppi incidenti e troppe morti sul lavoro. Preoccupano - anche se sono in parte frutto di alcune modifiche normative e del maggior numero di ispezioni - i dati del nostro Casellario delle imprese: 1.448 annotazioni per violazioni delle norme su salute e sicurezza nel 2024, con un incremento del 43% rispetto al 2023 e del 87% rispetto al 2022.

In questo contesto, i rischi maggiori vengono dai subappalti, specie se realizzati "a cascata". Il ricorso a tale istituto, quando non è giustificato da ragioni sostanziali, legate alla specificità delle prestazioni da realizzare, rivela spesso una previsione non corretta della stazione appaltante nel dimensionamento della gara o nella suddivisione in lotti.

Ne derivano ripercussioni negative sulla stessa stazione appaltante, che si ritrova con prestazioni di qualità inferiore; sui subappaltatori, in particolare PMI, che vedono erosi i propri margini di profitto, e soprattutto sui lavoratori, troppo spesso anello debole della catena.

Oltre al necessario rafforzamento delle garanzie e della responsabilità solidale su tutta la catena del subappalto, è necessario rendere immediate le verifiche su tutti gli attori coinvolti, sfruttando i vantaggi della digitalizzazione. Abbiamo offerto la disponibilità ad implementare il sistema della cosiddetta “patente a punti”, collegandolo alle nostre banche dati, così da evitare dispendiose duplicazioni e rendere tale strumento più efficace e completo.

Risulta inoltre essenziale la corretta applicazione delle garanzie contrattuali nei diversi settori, assicurando – come prevede il Codice – le medesime tutele a tutti i lavoratori coinvolti ed evitando meccanismi volti a ricercare risparmi nella contrazione dei diritti e delle tutele.

Con il CNEL e con le maggiori Organizzazioni sindacali – che ringraziamo, unitamente alle Organizzazioni datoriali, per il costante e costruttivo dialogo – ci adoperiamo per individuare soluzioni efficaci, nella ferma convinzione che i contratti pubblici debbano essere il luogo privilegiato del lavoro regolare e protetto.

Appalti sociali e sostenibilità

I contratti pubblici sono uno strumento fondamentale non solo per offrire beni e servizi o costruire opere, ma anche per creare innovazione e generare cambiamenti positivi nella società.

Gli appalti sostenibili, sotto il triplice profilo ambientale, sociale ed etico, costituiscono una leva strategica di sviluppo orientato all’inclusione e al futuro, sul presupposto che i costi economici vanno misurati con uno sguardo più ampio, inteso ad abbracciare l’intero ciclo di vita del prodotto o servizio acquisito o dell’opera realizzata, nonché il suo impatto nel contesto in cui si inserisce.

In questo senso ci indirizza l'art. 9 della Costituzione, come recentemente integrato, che impone di tutelare l'ambiente e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. E saranno proprio i criteri di sostenibilità e resilienza che guideranno la proposta di revisione del quadro degli appalti che la Commissione europea presenterà presumibilmente nel 2026: orientarsi in tale direzione da subito può offrirci significativi vantaggi competitivi.

La sfida dell'inclusione e la tutela del bello

L'Italia sta invece sfruttando tali opportunità meno di quanto potrebbe: non abbastanza, ad esempio, per inserire nel mondo del lavoro donne, giovani, soggetti disagiati, detenuti.

Nonostante l'impulso del Pnrr alla promozione della parità di genere e generazionale, le procedure nelle quali le specifiche clausole risultano inserite sono cresciute meno del 2%. Un freno all'applicazione dell'istituto viene, oltre che dalle numerose eccezioni, anche dalla mancata previsione di misure che incoraggino un'evoluzione della cultura aziendale.

La sostenibilità, oggi, si arricchisce infine di una nuova frontiera: quella del bello, col fine di rendere la bellezza inclusiva e farne uno strumento di rigenerazione urbana e di progresso sociale. L'Europa è già attiva su questo fronte, e l'Italia, custode in questo di un patrimonio che attraversa i secoli, non può lasciarsi sfuggire questa occasione per attrarre investimenti e crescere.

Anche in tale ambito, è da incentivare il partenariato pubblico-privato (PPP), che offre alle amministrazioni una concreta possibilità di moltiplicare le proprie capacità realizzative e di innovazione, purché si presti la doverosa attenzione alla corretta ripartizione del rischio, evitando che questo si scarichi quasi integralmente sul pubblico, come troppo spesso abbiamo riscontrato.

Il fenomeno dei c.d. “gettonisti” e le criticità del settore sanitario

I contratti pubblici sono dunque essenziali per tutelare i diritti ed espanderli. Lo constatiamo, ad esempio, per il diritto alla salute, il solo che la Costituzione definisca espressamente “fondamentale”. E in un settore essenziale come la sanità ci siamo adoperati per aiutare le amministrazioni a gestire meglio i contratti e ad evitare sprechi.

Come emerge dal 2° *Rapporto Anac* sul fenomeno dei c.d. medici o infermieri “gettonisti”, perdura la tendenza alla esternalizzazione del personale sanitario.

In attesa di verificare gli effetti della regolamentazione adottata con il decreto ministeriale del 17 giugno 2024, alla cui elaborazione Anac ha contribuito – e ringraziamo per questo il Ministero della Salute – emerge l’esigenza di una più ampia valorizzazione delle professionalità interne, da selezionare mediante concorsi meritocratici e capaci di attrarre i nostri giovani migliori.

Parimenti da arginare, specie nel settore sanitario, è la prassi di acquistare macchinari a prezzo scontato, con una contropartita nascosta, legata a onerosissimi servizi di manutenzione. Ciò, con l’ulteriore rischio che l’amministrazione si trovi a dipendere per lungo tempo da un singolo fornitore, con conseguente grave lesione del principio di concorrenza.

Dissesti idrogeologici ed emergenze

I contratti pubblici sono strumento prezioso anche per mettere in sicurezza il territorio, così da prevenire disastri che coinvolgono la vita dei cittadini e ai quali troppo spesso assistiamo per incuria nella manutenzione ordinaria.

I dati dell’ISPRA ci dicono che quasi il 94% dei Comuni italiani è a rischio di dissesto idrogeologico o soggetto ad erosione costiera. Sul tema vertono sia un’indagine conoscitiva di Anac sia un Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento, contenente alcune proposte operative.

La legge quadro in materia di ricostruzione *post*-calamità (n. 40 del 18 marzo 2025), con la quale si introduce finalmente un modello omogeneo e stabile per tutti i processi di ricostruzione, è un importante passo avanti, e ringraziamo le Commissioni parlamentari per l'attenzione data ai nostri suggerimenti. Occorre però, al riguardo, anche un cambio di mentalità, per fare uso delle regole ordinarie ogni volta che è possibile, limitando il ricorso alla deroga ai soli casi di effettiva necessità. E, comunque, per far sì che l'intervento straordinario sia sempre anche un'occasione per lasciare stabilmente le necessarie competenze sul territorio.

Professionalizzazione e qualificazione

Anche per questo occorre investire sulla professionalità degli acquirenti pubblici. Per far sì che essi imparino a usare tali strumenti in modo strategico, sistemico e orientato al futuro, esercitando senza paura la discrezionalità che la legge lascia loro.

Occorre quindi proseguire il percorso di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, con l'obiettivo non solo di razionalizzarne il numero – risultato in gran parte ottenuto – ma soprattutto di rendere le stesse più efficienti e capaci di offrire servizi di committenza alle realtà meno strutturate. La qualificazione aiuta dunque a fare rete, a creare sinergie, a generare economie di scala e a promuovere la buona gestione. Rappresenta, pertanto, un modello di riforma della pubblica amministrazione, da esportare anche in altri ambiti.

Acquistare farmaci è diverso dall'acquisire un servizio informatico o dal costruire una scuola. Occorre dunque incentivare sempre più la specializzazione, come intendiamo fare a partire dal Tavolo dei soggetti aggregatori che si insedierà nelle prossime settimane.

Ma v'è di più. Riforme concepite per soddisfare i requisiti di qualificazione possono tradursi in uno stimolo ad un complessivo efficientamento dei processi. Lo dimostra il caso del Ministero dell'Istruzione e

del Merito – che ringraziamo per lo spirito collaborativo manifestato – il quale ha tratto impulso proprio dall’esigenza di qualificare le stazioni appaltanti per valorizzare le sue articolazioni regionali.

Un mercato degli appalti sempre più europeo

In alcuni ambiti, le nostre stazioni appaltanti hanno dimensioni troppo ridotte per confrontarsi con operatori economici di scala globale. Anche per questo, e non solo nell’ottica del risparmio, occorre potenziare e ampliare gli acquisti europei, specie nelle forniture di carattere strategico, come nel settore dell’energia.

In tale prospettiva, siamo stati fra i primi a sollecitare la creazione di una *Banca dati europea dei contratti pubblici*, preconditione per la realizzazione di un vero mercato unico degli appalti. Ed oggi siamo fra i protagonisti della sperimentazione per la piena interconnessione delle nostre basi di dati all’*European Public Procurement Data Space*, nonché per far sì che i benefici del Portafoglio virtuale europeo (*Digital wallet*) possano estendersi anche alle persone giuridiche, legandovi il nostro *Fascicolo Virtuale dell’Operatore Economico* (FVOE).

L’abrogazione del *rating* reputazionale d’impresa

La qualificazione degli operatori economici, al pari di quella delle stazioni appaltanti, costituisce uno dei pilastri su cui deve fondarsi il mercato dei contratti pubblici: la misurazione della qualità, infatti, nel pubblico come nel privato, rappresenta un irrinunciabile volano di crescita, oltre che uno strumento per favorire una sana competizione.

Per questo, non è stata opportuna l’abrogazione del meccanismo di qualificazione delle imprese, inizialmente previsto dall’art. 109 del Codice, che avrebbe potuto incentivare gli operatori economici a investire maggiormente su sé stessi e sulle proprie capacità realizzative.

Cercheremo comunque di elaborare, nell’ambito del *Fascicolo Virtuale dell’Operatore Economico*, meccanismi che consentano di premiare le

imprese virtuose. E tramite lo stesso *Fascicolo Virtuale*, semplificheremo via via l'attività delle SOA, con le quali abbiamo già avviato un confronto sul nuovo *Manuale* sulla qualificazione.

Le sfide dell'intelligenza artificiale

L'intelligenza artificiale nell'ambito dei contratti pubblici è una realtà praticata, e non solamente una prospettiva futura. I contratti, infatti, oltre ad essere oggetto diretto di automazione, sono anche lo strumento di cui le amministrazioni si servono per acquistare i relativi *software*.

Non è un caso, quindi, che proprio nel Codice (art. 30) abbia trovato spazio una delle prime e più lungimiranti regolamentazioni sul suo concreto utilizzo. E tuttavia, il richiamo normativo ad alcuni condivisibili principi non è certamente in grado di garantirne l'effettiva traduzione pratica.

Ancora pochi infatti, nella PA, sono in grado di gestirla adeguatamente, col rischio, fra l'altro, che alcune scelte, giustamente riservate alla responsabilità pubblica, finiscano per essere inconsapevolmente delegate a operatori privati.

È certamente importante aver previsto che il fornitore consegni all'amministrazione il codice sorgente del programma ed altre informazioni essenziali sulla sua architettura. Questi elementi, però, da soli non sono in grado di far comprendere il concreto funzionamento della macchina, specie di fronte a forme sofisticate di intelligenza artificiale generativa. Ed ancor prima, quanti dei funzionari pubblici che utilizzano tali tecnologie, o dei cittadini sui quali ricadono le decisioni assunte, saranno davvero in grado di comprendere tali codici e così di cogliere la logica delle scelte fatte o suggerite? Quanti sapranno individuare i meccanismi potenzialmente discriminatori, quando lo stesso programmatore non si è accorto di averveli inseriti? E ancora, via via che gli algoritmi si affiancheranno alla quotidianità dell'agire amministrativo, fino a che punto il funzionario sarà disposto a di-

scostarsi dalle comode conclusioni della macchina, per elaborare una valutazione autonoma, esponendosi anche al rischio di prevedibili ricorsi?

Fra i tanti, si pongono innanzi tutto delicati problemi legati alla trasparenza algoritmica, sempre di più nuova frontiera della trasparenza amministrativa, presupposto per la piena intellegibilità delle decisioni pubbliche e, quindi, per la tutela dei diritti di cittadini e imprese.

Lungi dal cadere in tentazioni neo-luddistiche, è importante incentivare l'uso di tali strumenti, ormai indispensabili per rendere più semplice e rapida l'azione amministrativa. Occorre, tuttavia, sempre assicurare che ciò avvenga nella piena consapevolezza della complessità dei problemi sollevati, in modo da governare tali trasformazioni e non esserne governati.

Far crescere le competenze e valorizzare le persone

Di fronte a tali sfide, diventano essenziali le capacità e le competenze di chi opera all'interno delle amministrazioni, a tutti i livelli. La chiave di volta, infatti, sono sempre le persone, sulle quali è necessario investire di più.

Fondamentali sono dunque la formazione e l'aggiornamento costante dei funzionari pubblici nei diversi ambiti in cui opera l'Autorità, come facciamo in particolare insieme alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), che ringraziamo per l'eccellente collaborazione.

Ciò, a partire dai *Responsabili unici di progetto* (RUP), veri protagonisti dei processi di acquisto anche nei settori appena richiamati, decisivi per il successo degli investimenti pubblici e sempre più chiamati a garantire capacità di visione strategica e *leadership*.

Essi sono il cuore pulsante delle stazioni appaltanti e per questo intendiamo valorizzarne il ruolo anche attraverso la raccolta dei dati sulla loro attività e *performance*, in modo da creare i presupposti per

premiare adeguatamente e selettivamente la professionalità con cui assolvono alla funzione.

Ci adoperiamo inoltre per favorire, tra tutti coloro che operano in questo ambito tanto strategico, sul versante pubblico al pari di quello privato, la condivisione di esperienze e buone pratiche, oltre che per rafforzare reti e associazioni, con l'intento di incentivare in loro orgoglio e spirito di appartenenza.

Alcuni dati ulteriori sull'attività di Anac

Anche nel 2024 abbiamo voluto offrire a stazioni appaltanti ed operatori economici ausili concreti, con un approccio il più possibile dinamico e collaborativo.

I dati dello scorso anno evidenziano una crescente richiesta dei nostri servizi, con 123.753 protocolli in ingresso e oltre 13.600 quesiti ricevuti attraverso i nostri canali.

I pareri di precontenzioso e la funzione consultiva

I soggetti interessati trovano supporto, in primo luogo, nelle funzioni precontenziosa e consultiva, rafforzate dal nuovo Codice.

Dai nostri pareri – 205 di precontenzioso e 75 consultivi, durante lo scorso anno – amministrazioni e operatori traggono utili indirizzi cui conformare la propria condotta e trovano soluzione alle controversie insorte in modo rapido e gratuito.

La vigilanza ordinaria

Troppo spesso l'attenzione delle stazioni appaltanti risulta focalizzata esclusivamente sulla gara, trascurando l'esecuzione, che invece rappresenta il momento in cui si realizza l'interesse pubblico sotteso al contratto.

Consapevoli di ciò, nell'intensa attività di vigilanza svolta nel 2024 – con 230 istruttorie nel settore dei lavori e 500 in quello dei servizi

e delle forniture – abbiamo rivolto sempre più lo sguardo alla fase esecutiva, in un’ottica proattiva di stimolo per le stazioni appaltanti ad una corretta e accurata esecuzione del contratto, in coerenza con il principio del risultato.

L’approccio dialogante adottato ha prodotto un altissimo tasso di conformazione ai rilievi formulati.

La vigilanza collaborativa

Sempre più energie sono rivolte all’affiancamento delle stazioni appaltanti.

Abbiamo pertanto continuato e intensificato la nostra attività di vigilanza collaborativa, sottoscrivendo ulteriori 17 Protocolli, cui si aggiunge il Protocollo quadro con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la realizzazione di 102 opere prioritarie.

Ammonta a 112 il numero dei pareri rilasciati, in un tempo medio di appena 6,5 giorni dalla richiesta.

I poteri monocratici del Presidente

L’alta sorveglianza sui contratti pubblici

Mediante l’alta sorveglianza su alcuni investimenti strategici, affidata alle funzioni presidenziali monocratiche, affianchiamo i soggetti pubblici nella realizzazione di progetti di grande rilevanza, in circostanze complesse e problematiche.

Abbiamo così proseguito e rafforzato il nostro impegno al fianco dei Commissari all’emergenza, in relazione agli interventi *post-sisma* nell’Italia centrale, oltre che alla ricostruzione di Ischia e nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche.

In tale quadro, abbiamo sperimentato una vigilanza sempre più mirata a trasferire competenze e professionalità, anche attraverso la

redazione di atti-tipo, a volte prodotti dalla struttura commissariale sui precedenti modelli dell'Autorità e poi condivisi con Anac, con una proficua circolarità di esperienze e lavoro comune.

A tutti i Commissari va il nostro ringraziamento per il lavoro svolto in collaborazione e piena sintonia.

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese oggetto di indagini per fatti corruttivi, proposte dal Presidente di Anac alle Prefetture sul territorio, sono un utile strumento per assicurare il completamento dell'esecuzione dei contratti e la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Anche nella loro applicazione, privilegiamo un approccio collaborativo. Atteso che la nomina di un Commissario prefettizio ha un costo e che la sua presenza non spiega uguale efficacia nelle diverse realtà organizzative considerate, spingiamo le imprese a risolvere da sole le proprie criticità, attraverso adeguate azioni di trasparenza e *self cleaning*, su cui svolgiamo un'attenta attività di monitoraggio.

Inoltre, sebbene il legislatore, nel prevedere tali istituti, non abbia disciplinato specifici interventi sulla stazione appaltante, ci stiamo attivando anche su questo fronte, per rendere la strategia complessivamente più incisiva, attivando una puntuale vigilanza sulle misure anticorruzione.

Per ulteriori dettagli sull'attività svolta, con riferimento alle diverse competenze, si rinvia alla Relazione completa, scaricabile sul sito dell'Autorità.

RINGRAZIAMENTI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'avviarmi a concludere, consentitemi innanzi tutto di ringraziare i colleghi del Consiglio, Consuelo del Balzo, Luca Forteleoni, Paolo Giacomazzo e Laura Valli, oltre che il Segretario Generale, Filippo Romano, per la passione, l'impegno e il senso di appartenenza con cui hanno accompagnato ogni tappa del nostro intenso anno di lavoro.

Ed un ringraziamento speciale va, naturalmente, oltre che al Comitato dei Garanti, al Collegio dei Revisori e alla Camera arbitrale (sia nell'attuale sia nella precedente composizione), ai Dirigenti, ai Funzionari e a tutti i Dipendenti dell'Autorità, che quotidianamente danno prova di dedizione al servizio e alta professionalità.

Permettetemi di rivolgere un sincero grazie alla Guardia di Finanza, nelle sue diverse articolazioni, e all'Arma dei Carabinieri, per il qualificato e irrinunciabile sostegno che offrono nelle attività di vigilanza.

È doveroso, poi, esprimere sincera gratitudine a tutte le numerose istituzioni con le quali collaboriamo nei nostri molteplici ambiti di intervento.

Un sentito ringraziamento va alle Autorità consorelle, con le quali si sono instaurati e consolidati nel tempo rapporti di fattiva collaborazione, che rafforzano l'indipendenza delle nostre istituzioni e garantiscono la coerenza degli indirizzi espressi, nonché alle Magistrature amministrativa, contabile e ordinaria e alle Procure. Un grazie particolare all'Avvocatura dello Stato per il qualificato e costante supporto con il quale ci accompagna.

Ringrazio infine le amministrazioni, gli enti, le organizzazioni della società civile, le singole persone che a vario titolo hanno collaborato e collaborano con noi nella promozione dei valori dell'integrità e dell'etica pubblica.

La corruzione, come una mala pianta, alligna nei terreni che le istituzioni non presidiano e attecchisce velocemente, in modo penetrante e pervasivo. Infesta le vite delle persone, degrada il presente, inaridisce il futuro.

Icastica la rappresentazione che ne offre l'artista Domenico Paladino: un individuo prigioniero di una inestricabile selva di cavi, un Laocoonte contemporaneo, impossibilitato a proclamare la propria verità.

Per preservare dal rischio di restare invischiati in una simile trama, ci adoperiamo per applicare le strategie anticorruzione, in modo da coniugare controllabilità ed efficienza, trasparenza e rapidità esecutiva, valorizzazione del merito e apertura al mercato, rafforzando le competenze interne alle amministrazioni, affinché siano poste davvero al servizio dei cittadini, in un quadro di crescita economica e sviluppo sostenibile. Le azioni concrete di prevenzione della corruzione divengono così non solo strumento per evitare gli ingentissimi danni che questa produce, ma anche volano essenziale per promuovere una amministrazione più trasparente, imparziale, equa ed efficiente e preservare così la fiducia nell'agire pubblico.

È un impegno non di una istituzione, ma di tutte; un percorso da compiere insieme e del quale ciascuno possa sentirsi protagonista.

Grazie.

GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA

TIBURTINI 
CARATTERE TIPOGRAFICO



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Via Marco Minghetti 10, 00187 Roma www.anticorruzione.it