



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE **2022**

Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busià

Camera dei Deputati
Roma, 8 giugno 2023



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE **2022**

Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busià

Camera dei Deputati
Roma, 8 giugno 2023

Autorità, Signore e Signori,

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

La fase peggiore della crisi, segnata da scarsità di risorse energetiche e aumento dei prezzi, sembra averci dato una tregua, ma nuove sfide, ugualmente impegnative, si prospettano all'orizzonte imponendo un cambio di passo nel Paese.

L'attuazione del piano di riforme e investimenti del Pnrr è entrata nella fase più intensa e l'aspettativa nei confronti dell'Italia risulta particolarmente alta, come ribadito anche nelle raccomandazioni europee contenute nel Pacchetto di primavera del 2023.

La Commissione ha manifestato preoccupazione per le vulnerabilità che minano le prospettive di crescita del nostro Paese: debito pubblico eccessivo, evasione fiscale elevata, ritardi nella transizione verde e digitale, disparità regionali nella qualità dei servizi e nei livelli di occupazione, soprattutto femminile e giovanile.

Ma anche una gestione inefficace delle risorse pubbliche e una scarsa capacità amministrativa.

Le riforme previste dal Pnrr hanno come obiettivo proprio il superamento di tali criticità e alcuni traguardi importanti sono stati raggiunti.

Fra le altre, sono state avviate significative riforme nell'ambito della pubblica amministrazione e adottate misure strategiche per gli acquisti pubblici.

Pnrr: il percorso ancora da compiere

Tuttavia, i passi da compiere sono ancora molti e, forse, i più difficili.

Secondo la Terza relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, al 28 febbraio 2023, gli investimenti finanziati con le risorse del Piano si sono fermati a circa 25 miliardi di euro, meno del 14% dell'ammontare complessivo previsto. E parte significativa di questi ha potuto essere realizzata in quanto già avviata prima dell'approvazione del Piano.

Sebbene sia fisiologico che gli investimenti si concentrino nella fase conclusiva del Piano, è evidente che la salita d'ora in poi sarà particolarmente ripida.

Decisiva sarà la rinegoziazione di alcune misure del Pnrr, attraverso il necessario accordo con la Commissione, ipotesi, peraltro, avanzata proprio in questa sede già due anni fa, quando il tema appariva azzeccato, invitando a concentrare le risorse sulle vere priorità e sugli investimenti capaci di produrre benefici di lungo periodo. Gli unici che ci consentiranno di ripagare le quote di debito, nazionale ed europeo, comunque legate all'erogazione dei fondi.

Occorre, infatti, riconoscere che, mentre le diverse riforme previste dal Piano sono indispensabili ed esigono un rapido completamento, non tutti gli investimenti hanno la medesima urgenza. Per questo possono essere utilmente spostati su altri finanziamenti europei, per i quali pure il nostro Paese registra da sempre ritardi e sprechi inaccettabili, guardando così ad un orizzonte più ampio rispetto al 2026.

Un terreno condiviso basato su trasparenza e controllabilità

Il Pnrr è strategico, non solo perché costituisce lo sforzo più avanzato messo in campo dall'Europa a sostegno dei singoli Stati ed, in particolare, del nostro. E non solo per le ingentissime risorse che sono legate alla sua realizzazione, dal buon utilizzo delle quali dipende, effettivamente, una parte significativa della crescita dei prossimi anni.

In Italia esso è, forse, ancor più essenziale per l'idea che ne sta alla base, la stessa del meccanismo che sostituirà il Patto di stabilità e crescita. L'idea, in particolare, di un Piano che impegna l'intero Paese per più anni, coinvolgendo le istituzioni dei diversi livelli territoriali e tutti i governi, di qualsiasi colore politico, che nelle stesse si succedono.

Un terreno condiviso, sottratto alla dialettica politica di corto respiro, di fronte al quale essere capaci di andare oltre le - pur legittime - rivendicazioni di meriti, o le accuse per le innegabili mancanze e, invece, incentrato su condivisione e collaborazione.

Precondizione di tutto ciò è la massima trasparenza e controllabilità dei progetti e dello stato degli investimenti, non limitando, ma incoraggiando la più ampia partecipazione, così da recuperare lo spirito originario e il senso profondo di tale strumento, favorendo un reale coinvolgimento di tutti gli attori, concentrando l'attenzione non solo sull'insieme, ma sui singoli obiettivi, come irripetibili opportunità per costruire un futuro migliore.

Trasparenza e controllabilità sono indispensabili anche per evitare che le tante risorse ad esso legate, indubbiamente oggetto di appetiti della criminalità e del malaffare, finiscano in mani sbagliate, con un danno che andrebbe ben al di là della perdita materiale dei fondi.

Anche recentemente l'Italia ha dimostrato una formidabile capacità di reazione di fronte alle difficoltà, quando si è trovata unita, partecipe e conscia del cammino da compiere.

Il Pnrr è il luogo in cui ritrovare tale slancio, liberando le energie positive presenti nel Paese e rimuovendo gli ostacoli verso uno sviluppo sostenibile.

È questo lo spirito con il quale la nostra Autorità guarda a tale sfida. Sia direttamente, come soggetto attuatore di alcune misure, sia come Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, strumento principe

per la realizzazione del Piano, per i quali affianchiamo, quotidianamente, le amministrazioni coinvolte, promuovendo efficienza e rispetto della legalità.

LA RETE INTERNAZIONALE CONTRO LA CORRUZIONE

Verso una direttiva europea per la lotta alla corruzione

La corruzione non si vince da soli e neanche all'interno di un singolo Paese. È necessario uno sforzo corale, capace di andare anche al di là dei nostri confini.

Sul fronte europeo, il contrasto alla corruzione ha segnato un risultato importante: il 3 maggio scorso, la Commissione UE ha presentato una proposta di direttiva per la lotta alla corruzione, con l'obiettivo di assicurare una risposta omogenea ed efficace alla diffusione di tali fenomeni, sempre più di rilevanza globale.

Vi si afferma la necessità di adottare standard comuni, affidando compiti cruciali a organismi nazionali, indipendenti dai governi e specializzati nella materia, sul modello dell'Autorità Anticorruzione italiana.

Abbiamo accolto con grande soddisfazione la proposta che, insieme alle altre Autorità per l'integrità pubblica, avevamo sollecitato anche di recente e che contribuirà a consolidare la *leadership* regolatoria europea, in un campo tanto strategico per accrescere la competitività dell'Europa rispetto alle altre aree economiche del Pianeta, aiutando, così, anche le nostre imprese che ogni giorno affrontano le sfide dell'internazionalizzazione.

Accordi e protocolli internazionali

L'intensa attività che Anac svolge a livello internazionale, sia nei rapporti bilaterali con le Autorità dei singoli Paesi, sia nell'ambito delle reti e delle organizzazioni, quali Consiglio d'Europa, OSCE, OCSE e

ONU, ha riscosso ampi riconoscimenti nell'ultimo periodo.

Tra questi, la presidenza del NEIWA, la rete europea delle istituzioni a tutela del *whistleblowing* e la vicepresidenza del *Network for Integrity*, la Rete globale delle Autorità indipendenti per l'integrità.

L'impegno in questa delicata attività di diplomazia giuridica, svolta in stretto coordinamento con il Ministero degli Esteri, aiuta a diffondere standard e regole comuni nel contrasto alla corruzione, armonizzando gli strumenti di *soft law* e rafforzando la cultura della legalità, e ci ha visti coinvolti nei confronti di Paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea, come pure di quelli dell'America Latina e, da ultimo, dell'Autorità Nazionale Palestinese, attraverso un'intensa attività di *institutional capacity building*.

Diversi i protocolli d'intesa e gli accordi di collaborazione sottoscritti per consolidare i rapporti bilaterali con Autorità gemelle, dalla Svizzera all'Albania. Fra questi, consentitemi di ricordare, in particolare, quello del luglio scorso con i colleghi dell'Autorità ucraina, ai quali va sempre il nostro pensiero e la nostra vicinanza, oltre che la nostra ammirazione per il coraggio con cui affrontano la tragedia che li ha travolti.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA

L'indice di percezione della corruzione e la posizione dell'Italia

"Non si può gestire ciò che non si può misurare". L'assunto dell'economista Peter Drucker vale anche nella lotta alla corruzione. Per prevenirla e combatterla, serve conoscerla e anche misurarla.

Uno strumento in tal senso è l'indice di percezione della corruzione di *Transparency International*. In base a tale indicatore, lo scorso anno il nostro Paese ha consolidato il punteggio di 56 punti, scalando un al-

tro gradino nella classifica mondiale, avvicinandoci alla media dei Paesi europei e confermando un andamento positivo, avviato nel 2012 e culminato nella crescita di 11 posizioni negli ultimi due anni.

Il dato ci incoraggia, in quanto segno del maggiore impegno delle istituzioni e dei cittadini nel contrastare la corruzione, ma non ci soddisfa poiché sappiamo di dover lavorare ancora molto, per raggiungere i risultati dei più virtuosi partner europei.

Gli indicatori oggettivi del rischio corruttivo

L'indice di *Transparency International* – con cui Anac collabora da tempo e che colgo l'occasione per ringraziare – per quanto importantissimo a livello internazionale, è, però, fondato sulla percezione del fenomeno e non su dati oggettivi.

Dopo un lungo percorso, che ha visto collaborare numerosi enti e università, nel 2022, l'Autorità ha portato a compimento un importante progetto di ricerca interdisciplinare, finanziato dall'Unione europea, individuando un indice sintetico per misurare, attraverso indicatori oggettivi, il rischio di eventi corruttivi in uno specifico ambito territoriale.

Abbiamo provveduto a rendere pienamente accessibile, sul portale di Anac, l'intero patrimonio di dati raccolti anche da altre amministrazioni, attraverso appositi cruscotti di ricerca, facendone uno strumento operativo utilizzabile da tutti i soggetti interessati ed anche un modello che oggi viene apprezzato e richiesto a livello internazionale.

Il recepimento della direttiva sul *whistleblowing*: il ruolo di Anac

Nella prevenzione della corruzione è assolutamente centrale il ruolo dei *whistleblowers*, di coloro che, con coraggio e senso del dovere, nel pubblico come nel privato, segnalano gli illeciti di cui vengono a conoscenza sul posto di lavoro.

Per questo, è indispensabile non solo tutelarli da possibili ritorsioni, ma anche valorizzarne la funzione, creando un vero cambiamento culturale rispetto a tale importantissima figura.

Seppur con ritardo, siamo finalmente giunti al recepimento della direttiva europea sulla protezione dei *whistleblowers*, grazie al decreto legislativo n. 24 del marzo scorso, le cui disposizioni entreranno in vigore il prossimo 15 luglio.

Si tratta di una novità che abbiamo fortemente voluto e perseguito, partecipando attivamente al percorso di elaborazione normativa, che vede Anac divenire destinataria qualificata delle segnalazioni esterne e assegnataria del potere di sanzionare, anche per i casi di violazione nel settore privato.

Pur nei tempi ristretti assegnatici dal legislatore, abbiamo subito avviato le attività necessarie per l'attuazione delle nuove disposizioni e per garantire l'efficace tutela dei segnalanti. Sia mediante l'adeguamento delle piattaforme informatiche, messe a disposizione di tutte le amministrazioni interessate, perché siano facilitate nell'applicazione e riducano i relativi oneri. Sia con la consultazione, già avviata, sulle nuove linee guida per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

L'Autorità diventa, inoltre, interlocutrice diretta della Commissione europea sull'implementazione delle procedure e motore di sviluppo della rete delle associazioni della società civile, che forniscono misure di sostegno alle persone segnalanti, delle quali istituiremo l'elenco e che ringraziamo per il loro fondamentale impegno.

Il PNA 2022-2024 e la pianificazione nella pubblica amministrazione

Una strategia adeguata di prevenzione della corruzione parte da una efficace attività pianificatoria. Per questo, la modernizzazione della pubblica amministrazione passa anche attraverso un modello

organico di programmazione, quale vuole essere il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), destinato ad accogliere anche la progettazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

L'idea di riunire, in un unico strumento, l'intera attività pianificatoria è una giusta intuizione, proposta inizialmente dalla stessa Autorità, che tuttavia, per essere davvero efficace, deve andare oltre la mera giustapposizione - che purtroppo ha, finora, prevalso - dei vecchi piani settoriali, facendo compiere un vero salto in avanti verso una più efficace progettualità pubblica.

L'Autorità ha fornito indicazioni specifiche per la predisposizione dei PIAO, con poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate, da verificare nei risultati.

Questo, in particolare, attraverso il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, che costituisce il più rilevante atto programmatico, affidato ad Anac, per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza. Nella fase di elaborazione abbiamo voluto coinvolgere tutti gli *stakeholders* diretti e tutti gli attori istituzionali interessati, tra cui, innanzitutto, il Dipartimento della Funzione pubblica.

In virtù dell'approccio innovativo adottato nella predisposizione del PNA, ci si è concentrati su obiettivi specifici e concreti, enfatizzando le attività di monitoraggio e introducendo significative semplificazioni negli oneri delle amministrazioni, specie per quelle di piccole dimensioni.

Con ciò dimostrando concretamente come una corretta implementazione delle misure anticorruzione sia strumento essenziale per modernizzare la pubblica amministrazione, rendendone più efficiente ed efficace l'attività, creando valore per la collettività.

Il ruolo chiave dei RPCT nelle strategie di prevenzione

In tale strategia, appare sempre più centrale il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla cui capacità, competenza e passione si gioca la concreta attuazione del programma di riforme.

Essenziale è, infatti, l'attività di presidio svolta da queste figure altamente professionalizzate nell'ambito delle amministrazioni in cui operano.

Sarebbe quanto mai auspicabile che, attraverso opportuni interventi normativi, tali figure venissero più strettamente legate all'Autorità, non solo nella definizione del percorso professionale, ma anche attraverso una migliore strutturazione delle procedure di assegnazione a tale fondamentale incarico, al fine di rafforzare l'efficacia della loro azione e la loro indipendenza.

Prevenire i conflitti di interessi

Un'amministrazione può perseguire efficacemente i propri obiettivi di interesse generale solo se è autorevole e credibile, conservando, così, la fiducia dei cittadini.

Affinché questo sia possibile, chi agisce in suo nome deve essere, nonché apparire, libero da influenze personali. È questo un portato essenziale del dovere di agire in modo imparziale, secondo quanto previsto dall'articolo 97 della nostra Carta fondamentale.

Vitale risulta, quindi, la disciplina per prevenire i conflitti di interessi. E questo, soprattutto nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, ove, anche di recente, si sono registrate diverse criticità, nell'ambito di una apposita indagine condotta grazie all'uso delle banche dati di Anac, che ha riguardato diversi enti locali.

Per tale ragione, abbiamo inserito nel nuovo PNA indicazioni concrete al riguardo, di ausilio al lavoro dei RUP e degli RPCT.

Abbiamo inoltre insistito, durante la stesura del nuovo Codice, affinché fosse mantenuta la norma che prevede, da parte delle stazioni appaltanti, l'adozione di tutte le misure per l'individuazione e la gestione delle ipotesi di conflitto di interesse e la relativa vigilanza – disposizione che era stata eliminata e che, anche grazie all'intervento delle Commissioni parlamentari, è stata, infine, ripristinata.

Necessari alcuni interventi normativi

D'altro canto, non vi è dubbio che occorra porre rimedio ad alcune aporie e incongruenze normative, segnalate in più occasioni, alle quali l'Autorità ha cercato di far fronte con interpretazioni evolutive, ma che richiedono azioni ulteriori.

Si pensi alle norme in materia di inconfiribilità degli incarichi amministrativi previste dal decreto legislativo n. 39 del 2013, che non consentono il passaggio degli amministratori tra enti di diritto privato in controllo pubblico, appartenenti a settori diversi, finendo, in molti casi, per disperdere professionalità e competenze importanti. La relativa disposizione è, attualmente, al vaglio della Corte costituzionale e Anac, in attesa del relativo giudizio, ha sospeso i connessi procedimenti di vigilanza.

Per meglio chiarire la disciplina sul divieto di *pantouflage*, che regola il passaggio al settore privato di funzionari pubblici – e che, paradossalmente, rischia di essere meno efficace nei casi di grandi gruppi societari – saranno, a breve, emanate specifiche linee guida, in attesa di un intervento del legislatore.

L'esigenza di un rafforzamento della disciplina in materia, per le cariche di Governo, a tutti i livelli istituzionali, è oggetto di alcuni disegni di legge in discussione in Parlamento e speriamo che questo dia

l'occasione per arrivare ad un intervento condiviso e di ampio respiro, teso a definire in modo più puntuale quanto è consentito e quanto è vietato, in nome della necessaria chiarezza normativa.

La prossima apertura di un tavolo di discussione inter-istituzionale, che, rispondendo con favore alla proposta dell'Autorità, il Ministro della Funzione pubblica ha ritenuto di attivare – e lo ringraziamo per questo – confidiamo possa servire a tale fine, facendo tesoro delle diverse segnalazioni trasmesse dall'Autorità.

La Piattaforma unica della trasparenza

La trasparenza dell'azione amministrativa è un pilastro del nostro ordinamento democratico, strumento di cittadinanza attiva e responsabile. Consente ai cittadini di conoscere l'impiego delle risorse pubbliche, verificare i risultati raggiunti e segnalare sprechi e casi di cattiva gestione.

Essere informati e consapevoli dell'attività della pubblica amministrazione rende protagonisti attivi della vita pubblica, controllori efficaci del corretto utilizzo delle risorse, sostenitori fiduciosi delle istituzioni.

Proprio per questo, a dieci anni dal decreto legislativo n. 33 del 2013, abbiamo voluto lanciare l'idea della creazione di una Piattaforma unica della trasparenza, che ha trovato spazio in alcuni interventi normativi e che stiamo progressivamente realizzando.

Grazie ad essa, e all'interconnessione con altre banche dati pubbliche, le amministrazioni saranno sollevate da diversi adempimenti, con risparmi economici e gestionali. Al contempo, i cittadini, a parità di dati disponibili, avranno a disposizione molte più informazioni, confrontando efficacemente l'azione di diversi enti. Infine, le stesse amministrazioni trarranno vantaggio da tale confronto, nel segno della diffusione delle migliori pratiche e della creazione di nuove sinergie.

Insomma, non sarà solo uno strumento per assicurare risparmi e semplificazioni, e neanche solo per accrescere la conoscibilità dell'agire pubblico, ma anche un vero volano di miglioramento gestionale e innovazione amministrativa.

I CONTRATTI PUBBLICI

I cittadini, committenti e beneficiari dei contratti pubblici

I contratti pubblici sono il luogo ideale di incontro fra il pubblico, che manifesta un fabbisogno ed il privato, che lo aiuta a soddisfarlo. In questo rapporto esiste, però, un protagonista assoluto, che spesso non viene adeguatamente considerato: il cittadino. Pur non chiamato alla stipula del contratto, ne è parte essenziale, almeno al pari della stazione appaltante e dell'operatore economico. Egli ne è, infatti, beneficiario ultimo e insieme committente, avendo finanziato l'accordo con il pagamento delle imposte. Ed è lui che, se le procedure non si svolgono correttamente, riceve un danno.

Per tenere vivo tale circuito, occorre, dunque, garantire piena trasparenza su ogni aspetto rilevante dei contratti pubblici: obiettivi, modalità di realizzazione, imprese aggiudicatarie, costi e tempi di realizzazione.

La Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici

A questo serve, fra l'altro, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), costituita presso Anac, il cui patrimonio informativo abbiamo voluto rendere accessibile a tutti, con un sistema di *open data*, che ha ricevuto importanti riconoscimenti a livello internazionale ed è, sempre più spesso, utilizzato da istituzioni, centri di ricerca, associazioni, operatori dell'informazione e singoli cittadini.

Mi limito qui a richiamare l'ormai ultradecennale rapporto di collaborazione con l'amministrazione della Camera, per consentire alle competenti Commissioni parlamentari il monitoraggio delle infrastrutture strategiche; come pure la più recente collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato e la Presidenza del Consiglio, per monitorare l'andamento dei contratti relativi al Pnrr.

La crescita degli investimenti nel 2022

I contratti pubblici sono lo strumento principe per realizzare obiettivi e politiche pubbliche, per creare ricchezza e favorire lo sviluppo, anche nel segno della sostenibilità sociale ed ambientale.

Come risulta dalla Banca Dati di Anac, lo scorso anno si è registrata una vera impennata degli affidamenti: il valore complessivo degli appalti di importo superiore a 40.000 euro è stato di circa 290 miliardi di euro, a fronte dei quasi 208 dell'anno precedente, con un incremento di circa il 39% rispetto al 2021 e del 56% rispetto al 2020, quando il valore degli appalti si era attestato sui 185 miliardi di euro.

La crescita è dovuta soprattutto al notevole aumento del settore dei lavori, per un valore di 108 miliardi di euro complessivi, rispetto ai circa 45 miliardi di euro del 2021.

I servizi e le forniture guadagnano progressivamente centralità e rappresentano l'ambito complessivamente più dinamico e aperto all'innovazione, sul quale andrebbe concentrata maggiore attenzione da parte dello stesso legislatore, per riconoscerne le specificità.

Il dato complessivo di crescita rappresenta il massimo della serie storica degli ultimi cinque anni, con un sostanziale raddoppio rispetto al 2018. Tale aumento risente, senza dubbio, degli investimenti legati al Pnrr.

Dobbiamo, però, essere consapevoli che si tratta solo dell'inizio del percorso: l'Italia dovrà presto dimostrare all'Europa, e soprattutto a sé stessa, di saper gestire adeguatamente la fase dell'esecuzione contrattuale.

La scarsa concorrenzialità nelle gare e il ruolo delle PMI

La sfida è rivolta non solo alle stazioni appaltanti, per le quali è cruciale il processo di qualificazione, ma anche al sistema imprenditoriale, che dovrà trovarsi pronto con operatori economici altrettanto qualificati, capaci di interpretare correttamente le esigenze di modernizzazione del Paese e divenire veicoli di innovazione e crescita.

Continua a diminuire la percentuale di gare andate deserte, segno di una più efficace predisposizione dei bandi, ma il numero dei partecipanti resta molto basso: poco più di 3 operatori in media per servizi e forniture ed è calato a meno di 8 partecipanti nel settore dei lavori, a fronte degli oltre 19, che si registravano mediamente prima della pandemia.

L'aumento della partecipazione nelle procedure è elemento essenziale per assicurare più concorrenzialità e, quindi, migliori prestazioni a favore del pubblico. Occorre, dunque, svolgere una decisa azione di accompagnamento delle piccole e medie imprese verso i contratti pubblici: è lì, che la base del nostro tessuto imprenditoriale può trovare modo di crescere e strutturarsi, superando il limite dimensionale ed aprendosi anche ai mercati esteri. In particolare, nell'ambito dei lavori, si registra una carenza di operatori di maggiori dimensioni, essendo gli affidamenti più rilevanti dominati da un unico, grande gruppo imprenditoriale, con conseguente esistenza di un elemento di fragilità per le principali stazioni appaltanti italiane.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici: occorre “fare presto” ma insieme “fare bene”

L’approvazione, avvenuta nel marzo scorso, del nuovo Codice dei contratti pubblici era uno degli obiettivi principali del Pnrr, sebbene le relative procedure siano state escluse dalla sua applicazione.

In linea con quanto previsto dalla legge di delega, il Codice ha notevolmente rafforzato il ruolo di Anac, sia nell’attività di vigilanza, che in quella collaborativa, oltre che nelle funzioni precontenziose, ponendola, poi, al centro del fondamentale processo di digitalizzazione dei contratti pubblici.

L’Autorità ha partecipato attivamente al percorso di elaborazione della nuova disciplina e ringraziamo per l’ottima cooperazione il Consiglio di Stato e tutti gli autorevolissimi componenti della relativa Commissione speciale. Ciò, con l’obiettivo, da un lato, di semplificare e velocizzare le procedure e, dall’altro, di renderle più trasparenti e controllabili, a tutto vantaggio della selezione degli operatori più meritevoli e, quindi, del migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Nei contratti pubblici non basta, infatti, fare presto, ma occorre anche fare bene, valorizzando la buona progettazione e ricercando la qualità. Non conta, dunque, solo il *quando*, ma anche il *come* e *con chi*, senza mai cadere nella pericolosa scorciatoia di contrapporre efficienza e legalità.

Si tratta di un equilibrio non solo possibile, ma anche doveroso, per realizzare l’interesse pubblico.

Quando esistono urgenze, è necessario utilizzare misure di emergenza, ricorrendo anche ad affidamenti diretti e procedure in deroga.

Collaboriamo quotidianamente ed efficacemente con diversi Commissari, che ringrazio per il lavoro comune e per l’abnegazione con la quale gestiscono situazioni difficili: ricordo, per tutte, la ricostruzione post-terremoto dell’Italia centrale e gli eventi franosi ad Ischia. E, ov-

viamente, siamo disponibili per quanto servirà nella ripresa dopo le recenti alluvioni in Emilia Romagna, inviando un pensiero ammirato per il coraggio con cui la popolazione ha subito mostrato di reagire alle tante sofferenze.

Tuttavia, la deroga non può diventare regola, senza smarrire il suo significato e senza aprire a rischi ulteriori.

Nel tempo in cui, grazie all'impiego delle piattaforme di approvvigionamento digitale ed all'uso di procedure automatizzate, è possibile ottenere relevantissime semplificazioni e notevoli risparmi di tempo, accrescendo anche trasparenza e concorrenza, sorprende che per velocizzare le procedure si ricorra a scorciatoie certamente meno efficienti, e foriere di rischi. Tra queste, l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti, specie per servizi e forniture, o l'eliminazione di avvisi e bandi per i lavori fino a cinque milioni di euro. Esiste una buona semplificazione, ed è questa che tutti insieme dobbiamo cercare.

I rischi del “subappalto a cascata”

Il nuovo Codice ha eliminato il divieto del cosiddetto “subappalto a cascata”, adeguandosi ai rilievi formulati in sede europea.

Non possiamo, tuttavia, dimenticare che tale istituto, per poter conservare una ragione economica, quasi sempre porta con sé, in ogni passaggio da un contraente a quello successivo, una progressiva riduzione del prezzo della prestazione. E questa necessariamente si scarica o sulla minore qualità delle opere, o sulle deteriori condizioni di lavoro del personale impiegato.

Quando il ricorso al subappalto non è giustificato dalla specificità delle prestazioni da realizzare, mentre può risultare vantaggioso per il primo aggiudicatario, si rivela il più delle volte poco conveniente per la stazione appaltante, per i lavoratori e per le stesse imprese subappaltatrici, che vedono via via compressi i propri margini di profitto, rispetto a quanto avrebbero ottenuto come aggiudicatarie dirette.

Tutto questo, senza considerare che il subappalto costituisce troppo spesso la porta di ingresso per la criminalità e le mafie, sempre più attratte dagli appalti pubblici, ovvero per altre forme di malaffare. Consentitemi qui di richiamare la proficua collaborazione avviata lo scorso anno con la Commissione bicamerale antimafia, per il rafforzamento amministrativo dei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose; collaborazione che speriamo possa utilmente proseguire, nel segno di obiettivi che devono vedere tutte le istituzioni e la società civile schierate da un'unica parte.

In materia di subappalto, pur nel doveroso rispetto dei vincoli europei, occorre, pertanto, incentivare tutti gli strumenti che consentono, in determinati casi, di limitarne il ricorso nonché, soprattutto, valorizzare la responsabilità solidale fra i diversi contraenti, rendendo i controlli sui subappaltatori più celeri e sistematici grazie all'interconnessione con le banche dati e coinvolgendo tutte le istituzioni e le associazioni di categoria interessate.

L'obbligo di dichiarare il titolare effettivo

Purtroppo, si è persa l'occasione di introdurre nel Codice, nonostante i numerosi solleciti, l'obbligo per gli operatori economici di dichiarare il titolare effettivo dell'impresa, rafforzandolo con adeguate sanzioni per l'omessa o la falsa dichiarazione. Gli enti pubblici devono conoscere i soggetti con cui intrattengono rapporti contrattuali, al di là degli schermi societari. Speriamo che il legislatore voglia presto colmare tale mancanza, in linea con quanto richiesto dalla normativa internazionale, anche in materia di antiriciclaggio.

Le soluzioni: la digitalizzazione e la trasparenza

La digitalizzazione dell'intero processo di *public procurement* e la qualificazione delle stazioni appaltanti sono le due novità più rilevanti del nuovo Codice e quelle che ci hanno visto più partecipi nella stesura dei testi.

A partire dal decreto-legge n. 77 del 2021 – che ha recepito i suggerimenti dell'Autorità – la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici è diventata il luogo digitale unitario della documentazione a comprova dei requisiti delle imprese per la partecipazione alle gare.

Con la delibera n. 464 del luglio 2022, l'Autorità ne ha disciplinato il funzionamento e ha reso operativo il fascicolo virtuale dell'operatore economico, consentendo l'accesso diretto a stazioni appaltanti, enti certificatori e imprese, semplificando e rendendo meno onerosa, anche per le imprese, la partecipazione alle gare.

Il sistema nazionale di *e-procurement*

La creazione di un vero ecosistema di approvvigionamento digitale (*e-procurement*), prevista dal nuovo Codice, completa il percorso e costituisce una piccola rivoluzione nel modo di operare delle amministrazioni, consentendo di coniugare semplificazione e accelerazione con trasparenza e controllabilità.

Entro il prossimo 31 dicembre, le stazioni appaltanti dovranno utilizzare piattaforme telematiche interoperabili con le nostre banche dati e l'inserimento documentale cederà il passo alla creazione di documenti nativi digitali e all'acquisizione diretta dei dati.

Un vero salto di qualità nell'operare della pubblica amministrazione, che vedrà coinvolte migliaia di stazioni appaltanti, 39.000 RUP, 57.000 operatori economici, oltre alle SOA e agli enti certificatori.

Per questo, abbiamo immediatamente avviato la predisposizione dei numerosi provvedimenti regolatori necessari, attraverso un'ampia interlocuzione e un'ottima collaborazione con tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, dal Dipartimento per la Trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio, alla Cabina di Regia per il Pnrr, dall'AGID, al Ministero delle Infrastrutture.

Grazie a questo, migliorerà notevolmente anche la conoscibilità di bandi e avvisi, così da favorire una più ampia partecipazione alle gare: sul portale dell'Autorità si avrà immediata notizia di tutte le procedure, assorbendo gli obblighi di pubblicazione finora svolti tramite la Gazzetta Ufficiale.

La qualificazione delle stazioni appaltanti

La concreta applicazione del Codice e l'effettiva capacità del Paese di rispondere alle importanti sfide del Pnrr passano soprattutto dalla completa applicazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Gli enti maggiormente strutturati sono gli unici in grado di cogliere la sfida della digitalizzazione, utilizzando le più evolute tecnologie (si pensi all'uso del sistema BIM per la progettazione) e gestendo le procedure più complesse e promettenti, quali *project financing* e dialogo competitivo.

Anche grazie alla proficua collaborazione con la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel corso del 2022, sono state adottate le linee guida di attuazione del sistema di qualificazione, oggi allegate al nuovo Codice.

Con il supporto di una metodologia di analisi economico-statistica e utilizzando i dati forniti dalle stazioni appaltanti, sono stati individuati i requisiti idonei ad assicurare la capacità di gestire, con efficienza e professionalità, le procedure di acquisto di beni, servizi o lavori.

Le potenzialità insite nella riforma sono state, tuttavia, limitate innalzando a 500.000 euro la soglia oltre la quale è obbligatoria la qualificazione per l'affidamento di lavori pubblici, col risultato di escludere dal sistema di qualificazione quasi il 90% delle gare espletate, sebbene il valore delle gare non comprese sia naturalmente di importo più ridotto.

Una rete di centri di competenza specializzati al servizio del territorio

Non possiamo più sostenere un'architettura istituzionale in cui tutte le 26.500 stazioni appaltanti registrate possano svolgere qualunque tipo di acquisto, a prescindere dalle loro capacità.

Occorre una drastica riduzione del loro numero, unitamente alla concentrazione delle procedure di affidamento in alcune decine di centrali di committenza specializzate, diffuse sul territorio, che diventino centri di competenza al servizio delle altre stazioni appaltanti.

Si tratta di una necessità, non solo per rispondere all'obiettivo posto dal Pnrr, ma anche per assicurare procedure rapide, selezionare i migliori operatori e garantire maggiori risparmi nell'interesse generale.

In altri casi diventa, invece, strategico che gli acquisti siano effettuati direttamente in ambito europeo, in modo da accrescere il potere contrattuale della parte pubblica, come proficuamente sperimentato con i vaccini Covid-19 e in analogia con le azioni intraprese per l'approvvigionamento di gas e altre fonti energetiche.

Le persone al centro del sistema

I veri protagonisti del cambiamento rimangono le persone. Sono loro al centro del sistema di qualificazione: valorizzarle costituisce l'autentico investimento di lungo periodo per lo sviluppo del Paese.

Dovrebbe essere, innanzitutto, promosso un completo censimento delle professionalità in materia di contratti pubblici, individuando le eccellenze esistenti nelle amministrazioni ai diversi livelli istituzionali.

Le migliori competenze così individuate – dietro riconoscimento di adeguati incentivi – potrebbero offrire la loro esperienza per supportare le diverse stazioni appaltanti, mettendosi in rete e sfruttando l'esperienza maturata con lo *smart working*.

Alle amministrazioni sono indispensabili anche risorse nuove, da reclutare con l'assunzione di giovani specializzati che, se adeguatamente valorizzati, saranno in grado di supportare i diversi enti.

Tale processo, sia per il personale esistente che per i neo assunti, deve essere accompagnato da adeguate iniziative di formazione, che Anac promuove da anni, lavorando insieme a università e centri di formazione – tra cui, in particolare, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), a cui vanno i più sentiti ringraziamenti.

Particolare attenzione meritano i percorsi di professionalizzazione destinati ai Responsabili unici del progetto, i nuovi RUP, che rappresentano il cuore pulsante della stazione appaltante e che, affiancati da una struttura adeguata, devono garantire capacità di visione strategica e *leadership*.

Occorre, inoltre, investire sulla professionalità, la passione e l'integrità di chi lavora negli uffici gare degli operatori economici privati. Il loro rispetto delle regole, l'attenzione e la cura che prestano nel lavoro sono una risorsa preziosa anche per le stazioni appaltanti.

Per questo, l'Autorità si è posta al fianco di chi ha promosso la nascita di reti e di associazioni fra di essi, volte non solo alla professionalizzazione, ma anche alla cultura della legalità, in nome della trasparenza e della sana concorrenza.

I contratti pubblici, veicolo di innovazione sociale

Attraverso strumenti di regolazione flessibile, come bandi tipo e linee guida, abbiamo voluto offrire supporto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese e un significativo ausilio al mercato di riferimento.

Siamo, da tempo, profondamente convinti che, grazie alla normativa sugli appalti, si possano e si debbano perseguire significative trasformazioni sociali richieste dalla normativa europea: riqualificazione del lavoro, inclusione sociale, parità di genere e non discriminazione, sostenibilità ambientale.

Con questo spirito, ci siamo impegnati per la migliore implementazione della disciplina sulla parità generazionale e di genere nei contratti pubblici, che mira a garantire migliori prospettive occupazionali alle donne e ai giovani in settori del mercato altrimenti difficilmente accessibili.

Tuttavia, i dati confermano che quasi nel 60% degli appalti sopra i 40.000 euro e nel 44% di quelli sopra i 150.000 euro, le stazioni appaltanti non hanno inserito, nei bandi, le relative clausole. Se è stato saggio non prevedere vincoli troppo rigidi, che la maggioranza degli operatori non sarebbe stato in grado di rispettare nell'immediato, occorre avere la consapevolezza dell'esigenza di andare avanti in modo risoluto, al fine di assicurare il conseguimento effettivo di obiettivi tanto importanti per la crescita complessiva dell'Italia.

Allo scopo di garantire qualità e sostenibilità economica e sociale del lavoro nei contratti pubblici, soprattutto negli appalti di servizi caratterizzati da alta intensità di manodopera, Anac ha stipulato un Protocollo di intesa con le organizzazioni sindacali più rappresentative, che prevede azioni mirate e concrete, tra cui l'istituzione e la valorizzazione dell'Osservatorio permanente sugli appalti. Di fondamentale importanza, in tale ambito, è il fatto che il nuovo Codice preveda la doverosa applicazione, a tutti i lavoratori impiegati, anche in subappalto, delle medesime tutele previste dai contratti collettivi individuati inizialmente dalla stazione appaltante.

Nella stessa direzione vanno le nuove linee guida sugli affidamenti di servizi sociali, che mirano ad incentivare l'utilizzo di questi strumenti e a coordinarli con le disposizioni del Codice del Terzo Settore.

L'esigenza di mantenere sempre l'equilibrio contrattuale, oltre che la necessità di evitare che troppe gare andassero deserte, ha spinto l'Autorità ad intervenire a più riprese, anche mediante segnalazioni al Parlamento ed al Governo, per attivare meccanismi di revisione dei prezzi per compensare l'imprevedibile aumento dei costi di molti fattori produttivi, registratosi a seguito delle crisi pandemica e bellica. Ora che tali istituti sono stati inseriti nel nuovo Codice, occorrerà applicarli correttamente, anche nella direzione della diminuzione dei prezzi, laddove ve ne siano le condizioni.

Il supporto di Anac: pareri e precontenzioso

Gli enti committenti di tutti i livelli istituzionali, i RUP, come pure gli operatori economici sono, dunque, i principali interlocutori e i preziosi alleati di Anac, ai quali dedichiamo, quotidianamente, impegno ed energie.

Sono stati resi 237 pareri di precontenzioso, strumento che resta fondamentale per la riduzione del contenzioso giurisdizionale nel settore dei contratti pubblici, consentendo la risoluzione delle questioni insorte in tempi contenuti e senza oneri per le parti.

A questi si aggiungono i numerosi pareri resi in sede consultiva e quelli rilasciati ad ANAS S.p.A. per la definizione degli accordi bonari, che hanno consentito un notevole risparmio di risorse pubbliche, attraverso il riconoscimento di un importo di circa 11 milioni di euro, a fronte di riserve iscritte per circa 91 milioni di euro.

La vigilanza collaborativa a fianco delle stazioni appaltanti

Nell'ambito della vigilanza collaborativa – per gli affidamenti di maggior importanza e su richiesta delle stazioni appaltanti – esaminiamo i principali atti di gara e, nel giro di pochi giorni, forniamo specifici pareri, garantendo il rispetto delle regole e un sostanziale azzeramento del contenzioso: nel 2022 i pareri e le osservazioni rilasciati sono stati 177.

Anac ha voluto estendere tale forma di supporto collaborativo anche alla fase dell'esecuzione contrattuale, scelta confermata nel nuovo Codice.

Fra i tanti, ricordiamo il protocollo di vigilanza collaborativa con il Dipartimento per la Trasformazione digitale e con Difesa Servizi S.p.A. per la realizzazione, mediante partenariato pubblico privato, del polo strategico nazionale, infrastruttura prevista dal Pnrr con l'obiettivo di accelerare la transizione digitale.

PPP e concessioni: il nodo del trasferimento del rischio

Indagini rilevanti hanno riguardato anche l'utilizzo del partenariato pubblico privato, come pure le concessioni. Purtroppo, sempre più spesso, in questa tipologia di contratti rileviamo uno squilibrio nel rapporto tra il concedente pubblico e la parte privata, a danno del pubblico, sul quale finisce per essere trasferita la maggior parte dei rischi.

Notazioni analoghe sono state svolte con riferimento al recente decreto-legge che, sulla base di un progetto elaborato oltre dieci anni fa, ha riavviato l'iter di realizzazione del ponte tra Sicilia e Calabria. Sono stati, al riguardo, proposti alcuni interventi emendativi volti a rafforzare le garanzie della parte pubblica, non accolti, tuttavia, dal Governo in sede di conversione del decreto.

La vigilanza ordinaria e la collaborazione con Prefetture, Guardia di Finanza e Carabinieri

Di particolare rilievo anche l'attività ordinaria di vigilanza svolta da Anac nel corso del 2022, che ha portato all'apertura di circa 840 istruttorie su appalti di lavori e di circa 600 istruttorie su appalti di servizi e forniture.

In questo compito, l'Autorità è coadiuvata dalla Guardia di Finanza, grazie ad una pluriennale e fruttuosa collaborazione, oltre che, più recentemente, da un contingente dell'Arma dei Carabinieri, alle quali va il più sentito ringraziamento.

Un ringraziamento doveroso va, altresì, all'Amministrazione dell'Interno e alle Prefetture, con cui Anac collabora, oltre che per iniziative legate ai servizi per gli enti locali e al PON Legalità, anche con riferimento alle misure straordinarie di gestione delle imprese oggetto di indagine per fatti corruttivi, nonché nei casi di interdittive antimafia, consentendo la prosecuzione di contratti che altrimenti non potrebbero concludersi, con conseguente danno per il committente pubblico.

L'alta sorveglianza e l'attività dell'Unità Operativa Speciale

Insieme ai Commissari straordinari, con cui si è proficuamente interagito nell'esercizio dell'alta sorveglianza, affidata ai poteri monocratici del Presidente di Anac e con il supporto dell'Unità Operativa Speciale, sono state valutate 163 procedure e rilasciati 689 pareri, quasi due al giorno.

Il loro ausilio è stato fondamentale, oltre che in relazione ai già ricordati interventi post-sisma nell'Italia centrale e a quelli franosi ad Ischia, anche per la vigilanza sulle procedure di bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio e sulla realizzazione del Padiglione Italia per l'evento Expo Dubai.

Nel corso del 2022, attraverso il proprio contact center, Anac ha risposto a circa 500.000 richieste di supporto degli utenti (oltre 1.500 per giorno lavorativo) per il corretto utilizzo dei sistemi, anche quelli di nuova attivazione, come il fascicolo virtuale dell'operatore economico.

Ulteriori dati e informazioni si possono ricavare dalla ricca Relazione, alla quale si rinvia.

RINGRAZIAMENTI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'avviarmi a concludere, consentitemi di ringraziare, in particolare, i colleghi del Consiglio, Consuelo del Balzo, Luca Forteleoni, Paolo Giacomazzo e Laura Valli, oltre che il Segretario Generale, Filippo Romano, insieme al suo predecessore Renato Catalano, per l'impegno, la passione e l'equilibrio con i quali hanno affrontato ogni passaggio del cammino compiuto insieme nell'ultimo anno.

Desidero ringraziare, oltre al Comitato dei Garanti, al Collegio dei Revisori e alla Camera arbitrale, i dirigenti, i funzionari e tutto il personale dell'Autorità, alla cui grande professionalità e quotidiana abnegazione si devono i risultati raggiunti.

Un ringraziamento anche alle tante istituzioni con le quali l'Autorità collabora costantemente per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Fra esse, in particolare, l'Avvocatura dello Stato, sempre al nostro fianco, non solo in sede di giudizio, le magistrature amministrativa, contabile e ordinaria e, in particolare, le diverse Procure, con le quali, nell'ambito dei rispettivi ruoli, manteniamo una collaborazione costante.

Ringrazio le altre Autorità indipendenti, con le quali si è creato uno strettissimo rapporto di condivisione e supporto reciproco, molto al di là delle attività per cui è normativamente previsto un coordinamento e che investe, invece, l'azione comune a difesa del valore dell'indipendenza di ciascuna delle istituzioni nelle quali siamo chiamati ad operare.

Ringrazio tutti gli altri: istituzioni, amministrazioni, enti, organizzazioni della società civile e singole persone, che a vario titolo hanno collaborato e collaborano con la nostra Autorità.

La corruzione, pur nelle sue molteplici forme e, a volte, sorprendenti sfaccettature, comporta sempre uno scambio nell'interesse di pochi e a danno di tutti.

Nell'ambito di tali negoziazioni occulte, dietro la cessione di un bene o di un favore, si cela la cessione della funzione, e quindi della persona, che così diventa merce. Il danno che ne deriva è inestimabile, per chi ne è vittima e per l'intera collettività.

Le politiche di prevenzione della corruzione riducono frodi, sprechi, prevaricazioni e ingiustizie; accrescono trasparenza, concorrenza, corretto utilizzo delle risorse e buona amministrazione.

La loro corretta applicazione, in modo mirato e selettivo, fa guadagnare efficienza e produce benefici economici diretti, più ingenti di tante manovre economiche. Senza pesare sul debito, crea capitale sociale, solidarietà e coesione, quindi valore pubblico, miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo.

In questo senso la prevenzione della corruzione è, e va difesa, come volano di crescita e sviluppo sostenibile.

Si tratta di un impegno, che naturalmente non può restare affidato a una singola Autorità e che si sostanzia, invece, nell'opera quotidiana e nella collaborazione reciproca fra tutte le istituzioni e le persone che al loro interno esercitano le loro responsabilità "con disciplina e onore", secondo i dettami della nostra Costituzione. Coinvolge necessariamente tutte le articolazioni della società civile e tutte le componenti sociali.

È, e deve essere, responsabilità comune e condivisa.

Nel momento in cui, giustamente, a livello internazionale si insiste per garantire tolleranza zero nei confronti della corruzione, non possiamo permetterci indecisioni, titubanze e, tanto meno, passi indietro.

Ne sarebbero compromesse, oltre che la crescita economica, la coesione sociale e la fiducia nelle nostre istituzioni, bene preziosissimo che, oggi più che mai, abbiamo tutti il dovere di preservare.



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

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