

Relazione sull'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2020

Camera dei Deputati, 18 giugno 2021

Note per la stampa

INDICE

| | |
|---|----|
| Banca Dati nazionale contratti pubblici | 2 |
| Contratti pubblici, nel 2020 saliti a 179 miliardi | 5 |
| Aumenta il numero dei pareri di precontenzioso emessi da ANAC | 6 |
| Vigilanza collaborativa, 346 osservazioni e pareri | 10 |
| La vigilanza dell'Unità Operativa Speciale di Anac | 12 |
| In aumento il ricorso all'affidamento diretto | 14 |
| Emergenza Covid-19 | 15 |
| Spesa Covid, pareri di congruità in aumento | 16 |
| Whistleblowing, la tutela del dipendente pubblico | 17 |
| Gli 'indicatori' di rischio. Nuovo strumento per misurare la corruzione | 20 |

Contatti per la stampa

Portavoce - Pierangelo Giovanetti
Tel: +39 06 36723831

Duccio Pedercini
Tel: +39 06 36723763

Nadia Pierantoni
Tel: +39 06 36723226



Banca Dati nazionale contratti pubblici

Unica a livello europeo per quantità e qualità dei dati processati, nel 2018 la Banca Dati si era aggiudicata il premio *“Better governance through procurement digitalization”* come miglior Registro Nazionale dei Contratti Pubblici sulla base della “completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità di funzioni di accesso e analisi delle informazioni, governance e sostenibilità”

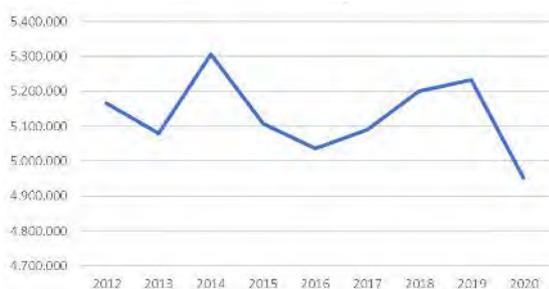
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede il potenziamento della banca dati tra le misure urgenti del capitolo delle riforme abilitanti in materia di semplificazione e concorrenza con particolare riferimento all’ambito dei contratti pubblici. Un primo passo in questa direzione è già arrivato con il Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77 (cosiddetto Semplificazioni) recante *“Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, in vigore dal 1 giugno. Il decreto, oltre a rimarcare il ruolo centrale della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici quale strumento di trasparenza e semplificazione dei processi amministrativi, conferma all’ANAC e alla Banca Dati la competenza in materia di verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici, prevedendo l’istituzione del cosiddetto fascicolo virtuale dell’operatore economico.

L’Autorità, infatti, dispone di un know how pluriennale in materia di contrattualistica pubblica maturato attraverso l’attività di vigilanza sul settore degli appalti pubblici e la gestione Banca Dati, un asset strategico unico nel suo genere per quantità e granularità delle informazioni raccolte. Nel 2018 la Banca Dati si è aggiudicata il premio *“Better governance through procurement digitalization”* come miglior Registro Nazionale dei Contratti Pubblici sulla base della sua “completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità di funzioni di accesso e analisi delle informazioni, governance e sostenibilità”. E invero, a livello europeo non esistono banche dati strutturate sugli appalti pubblici con un contenuto ultradecennale paragonabili alla Banca Dati.

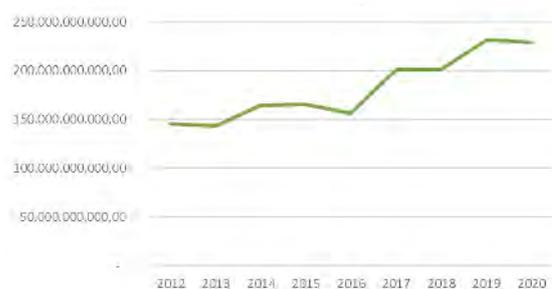
Essa costituisce il nodo di centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici in Italia e dal 2010 rientra tra le basi dati di interesse nazionale (art. 62-bis D. Lgs. 82/2005 Codice dell’Amministrazione Digitale).

Si tratta di un patrimonio informativo che abbraccia un arco temporale di più di 13 anni e ha tracciato oltre 53 milioni di affidamenti, di qualunque importo, per un valore complessivo di oltre duemila e quattrocento miliardi di euro.

Numero totale CIG rilasciati per anno



Valore totale CIG rilasciati per anno



CIG – codice identificativo di gara



Negli ultimi anni la banca dati ha raccolto grande interesse da parte del mondo delle imprese, di quello accademico e internazionale.

Tra gli obiettivi che le misure urgenti del PNRR si prefiggono e che sono un asset strategico di Anac si ricordano:

- **Trasparenza:** la disponibilità di una Banca Dati, che permetta un accesso unificato a tutte le informazioni sugli appalti e le metta a disposizione, rappresenta un potente strumento per favorire la trasparenza dell'intero settore e per permettere un controllo diffuso della società civile sul mercato dei contratti pubblici e sulla corretta gestione della spesa pubblica.

- **Semplificazione dei processi amministrativi:** l'esistenza di una Banca Dati centrale che raccoglie informazioni sull'intero ciclo di vita di tutti i contratti pubblici (con un livello di approfondimento proporzionato al valore), rappresenta un volano per la semplificazione amministrativa consentendo così alle Stazioni appaltanti di:
 - avere un unico interlocutore istituzionale in materia di appalti e, conseguentemente, garantire il rispetto del principio dell'unico invio delle informazioni (once only principle);
 - assolvere agli obblighi di trasparenza attraverso un'unica piattaforma di pubblicazione dei dati;
 - semplificare il processo di verifica dei requisiti di partecipazione alle gare utilizzando il modello unico per l'autodichiarazione costituito dal Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) associato al paradigma delle whitelist.

- **Regolazione:** la possibilità di contare su un patrimonio di dati molto esteso in uno con la capacità di analisi degli stessi dati che rappresentano uno strumento prezioso per l'attività di policy making e per la regolazione degli appalti. I dati rappresentano inoltre un formidabile strumento per l'analisi e la valutazione quantitativa dell'impatto della regolazione, sia internamente all'Autorità che da parte di altri stakeholder.

- **Tracciabilità dei flussi finanziari:** attraverso il codice CIG (codice identificativo di gara) è possibile individuare univocamente (tracciare) le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata, e dall'importo dell'affidamento stesso.

- **Controllo della spesa pubblica:** la Banca Dati rappresenta la fonte primaria di informazioni per la programmazione ed il controllo della spesa pubblica e per la definizione di prezzi di riferimento per i beni e i servizi.

- **Digitalizzazione degli appalti:** i servizi offerti attraverso la Banca Dati rappresentano il fulcro per la digitalizzazione delle procedure di gara e la gestione delle fasi successive dei contratti di appalto a livello nazionale. In questa ottica si innestano le azioni più recenti che hanno portato ad una completa revisione del modello architettuale sottostante, adottando un paradigma per la gestione dei Big Data e mettendo a disposizione, a partire dal settembre 2020, l'intero patrimonio informativo sui contratti pubblici in Italia sotto forma di Open Data, insieme ad un cruscotto di *business intelligence* che permette l'analisi self service dei dati sottostanti, su un arco temporale di dieci anni.

- **Collaborazione cross-border:** ANAC sta collaborando all'allestimento di un progetto pilota per l'analisi dei dati sugli appalti con la DG Grow e la DIGIT della EC. In quel contesto è emerso che l'Italia è stato l'unico Paese a poter fornire immediatamente i dati ed allo stesso tempo ad assicurare un livello di dettaglio maggiore quando si fa un *drilldown* a livello nazionale, proprio perché altri Paesi hanno registri dei contratti pubblici in via di creazione o creati recentemente, per lo più legati a piattaforme di eProcurement o a una singola Centrale di committenza.



▪ **Once only principle:** negoziare e gestire un contratto pubblico in modalità digitale consente di individuare in maniera certa l'origine dell'informazione digitale. Le piattaforme digitali di negoziazione sono in grado di alimentare i sistemi centrali in modalità B2B a un costo relativamente basso e con enormi vantaggi per i relativi utenti. In questo modo è possibile garantire, oltre al principio di unicità dell'invio, la qualità e la tempestività delle informazioni. L'obbligo di affidare gli appalti in modalità interamente telematica è in vigore dal 18 ottobre 2018. Tuttavia, i dati in possesso della Banca Dati, mostrano che almeno una gara su tre è ancora svolta in modalità tradizionale cartacea. E' pertanto fondamentale che la Banca Dati diventi il centro di un ecosistema di piattaforme telematiche interoperabili secondo le linee guida dell'Agid.

Il percorso di sviluppo avviato consente di **allineare l'evoluzione di Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici con l'agenda digitale italiana ed europea**, supportando la **digitalizzazione** e la **semplificazione** del processo di acquisto, il principio dell'invio unico del dato (**Once Only Principle**), la **standardizzazione dei dati raccolti sul ciclo di vita dei contratti pubblici** (completa adozione degli eForms UE) e l'aumento della **trasparenza** e del **monitoraggio** grazie alla massima pubblicità e condivisione dei dati disponibili.

La Banca Dati è aperta **all'interoperabilità** e può pertanto essere alimentata con i **dati di altri interlocutori istituzionali** in possesso di informazioni complementari a quelle già disponibili. Si pensi ad esempio ai dati della **fatturazione elettronica** che consentono la chiusura del ciclo passivo dei contratti pubblici.

Il patrimonio informativo della Banca Dati può essere sfruttato completamente solo mettendo ulteriormente a sistema i dati in essa contenuti, e favorendone da un lato il **riuso** ai fini della **trasparenza** e della **prevenzione della corruzione** negli appalti pubblici e dall'altro immaginando come la disponibilità dei dati ed il collegamento con altre sorgenti di informazioni e registri di base possa **semplificare i processi, ridurre la burocrazia**, essere di **supporto alle decisioni strategiche**, e favorire la *governance* e la sostenibilità degli acquisti pubblici, anche in chiave di **sostenibilità ambientale** e di **utilità sociale della spesa pubblica**.



Contratti pubblici, nel 2020 saliti a 179 miliardi

Confermato il trend iniziato nel 2017 subito dopo l'entrata in vigore dell'attuale Codice dei contratti pubblici. Rispetto ai dati del 2016 si registra un incremento nel valore complessivo degli importi a base d'asta dei bandi pari a circa il 75%

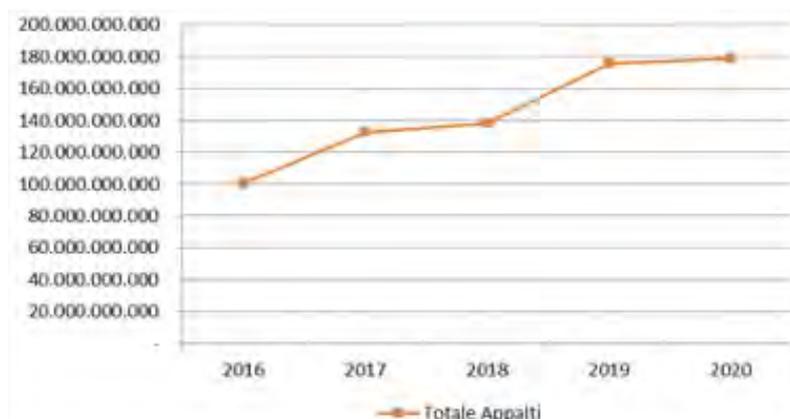
Nel 2020 il valore complessivo dei bandi di contratti pubblici, aventi importo pari o superiore a 40.000 euro, si è attestato poco sotto i 178,8 miliardi di euro, dato superiore dell'1,7% rispetto a quello del 2019 nonostante l'inevitabile rallentamento causato dalla pandemia.

| SETTORE | TIPOLOGIA DI CONTRATTO | TOTALE CIG PERFEZIONATI | | IMPORTO COMPLESSIVO | | IMPORTO MEDIO |
|---------------|---------------------------------|-------------------------|---------------|------------------------|---------------|------------------|
| | | 2020 | % CIG | 2020 (VALORE IN EURO) | % IMPORTO | (VALORE IN EURO) |
| Ordinario | Forniture | 55.992 | 32,2% | 64.150.521.153 | 35,9% | 1.145.709 |
| | Lavori | 45.508 | 26,1% | 26.055.522.832 | 14,6% | 572.548 |
| | Servizi | 51.287 | 29,4% | 41.610.933.637 | 23,2% | 811.335 |
| | Totale settore ordinario | 152.787 | 87,7% | 131.816.977.621 | 73,7% | 862.750 |
| Speciale | Forniture | 7.159 | 4,1% | 10.534.814.132 | 5,9% | 1.471.548 |
| | Lavori | 4.334 | 2,5% | 26.703.904.685 | 14,9% | 6.161.492 |
| | Servizi | 9.981 | 5,7% | 9.729.351.296 | 5,5% | 974.787 |
| | Totale settore speciale | 21.474 | 12,3% | 46.968.070.113 | 26,3% | 2.187.206 |
| TOTALE | | 174.261 | 100,0% | 178.785.047.734 | 100,0% | 1.025.961 |

Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per settore e tipologia di contratto (2020)

Rispetto al 2019 sono in crescita il settore dei lavori e delle forniture (rispettivamente +52,8% e +11,7% come importo dei bandi) mentre è in calo quello dei servizi (-30,7%).

Prosegue, quindi, la crescita del mercato iniziata nel 2017 subito dopo l'entrata in vigore dell'attuale Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n.50/2016): rispetto ai dati del 2016 si registra un incremento nel valore complessivo degli importi a base d'asta dei bandi pari a circa il 75%.



Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, 2016-2020)



Aumenta il numero dei pareri di precontenzioso

I dati relativi alle istanze pervenute nel triennio 2018-2020 confermano l'utilizzo del precontenzioso come strumento alternativo al ricorso. Il valore degli appalti interessati dal precontenzioso è stato per il 55% dei casi superiore alla soglia di rilievo comunitario

In crescita il trend delle richieste di accesso allo strumento del precontenzioso anche nel 2020. Si è registrato, infatti, rispetto al biennio precedente, un sensibile aumento del numero dei pareri emessi: 335 su 504 istanze pervenute, con una corrispondente diminuzione delle pronunce di inammissibilità o improcedibilità a fronte di un flusso di istanze sostanzialmente costante.

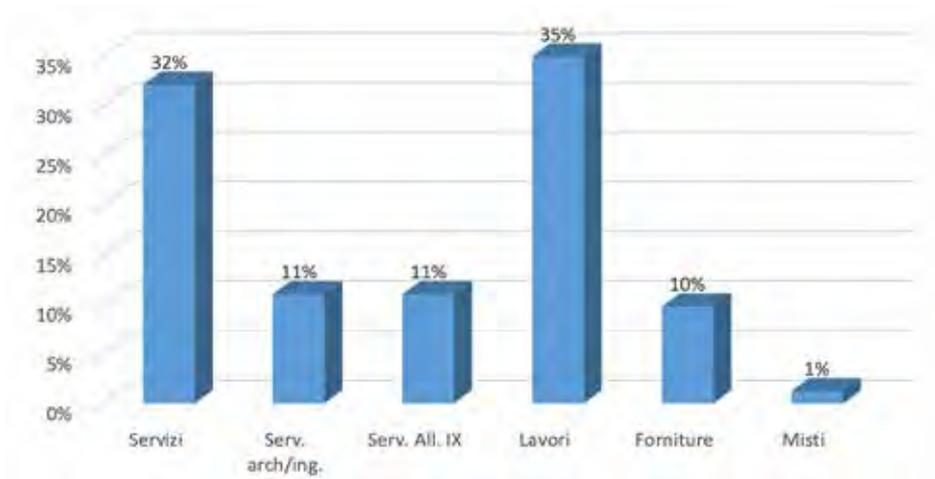
Il valore degli appalti interessati da una delibera di precontenzioso è stato per il 55% dei casi superiore alla soglia di rilievo comunitario. Dei 335 pareri, 89 sono stati emessi nella forma semplificata. Rispetto ai 246 pareri adottati con delibera del Consiglio dell'Autorità¹, la maggior parte di essi ha avuto ad oggetto questioni insorte nel corso di gare per l'affidamento di servizi (54%), seguiti da lavori (35%) e forniture (10%).

In aumento il numero dei pareri di precontenzioso emessi dall'Autorità

I dati relativi alle **istanze pervenute nel triennio 2018-2020** confermano il consolidarsi del ruolo del precontenzioso come strumento, alternativo al ricorso, per ottenere una soluzione delle questioni insorte nel corso della gara.

| Anni | n. istanze pervenute | n. di pareri emessi dall'ANAC |
|-------------|----------------------|-------------------------------|
| 2020 | 504 | 335 |
| 2019 | 482 | 279 |
| 2018 | 541 | 214 |

I SETTORI CHE HANNO BENEFICIATO DELLO STRUMENTO DEL PRECONTENZIOSO NEL 2020 NEL CORSO DI GARE

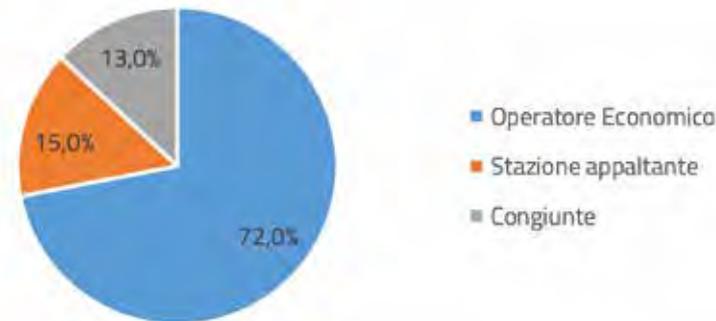


¹ Riguardanti gare di servizi di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, gare di lavori di valore superiore a 1 milione di euro e anche gare di valore inferiore se vertenti su questioni di non pacifica risoluzione



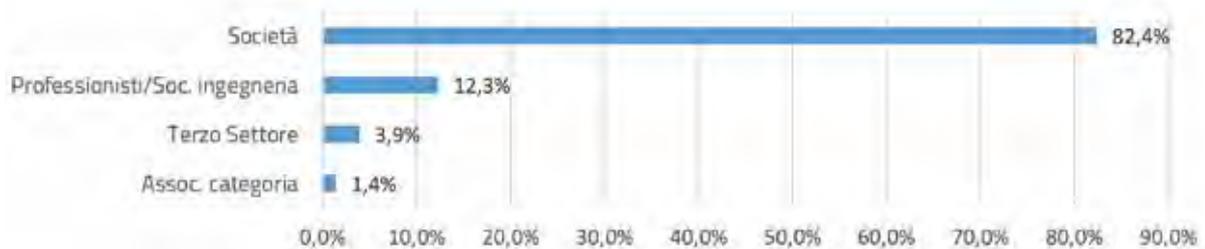
L'iniziativa di avvalersi della funzione del precontenzioso è stata assunta per la maggior parte dei casi (72%), singolarmente, dagli operatori economici interessati a partecipare o già partecipanti ad una gara.

Chi ha presentato istanza



La composizione della categoria degli operatori economici istanti è caratterizzata dalla forte prevalenza (82,4%) di imprese individuali o costituite in forma societaria, partecipanti come singoli o in una delle forme di associazione consentite dal Codice. Il rimanente 12,3% è rappresentato da liberi professionisti singoli o associati, società di professionisti e società di ingegneria (art. 46), il 3,9% da enti operanti nel cosiddetto terzo settore e l'1,4% da associazioni di categoria.

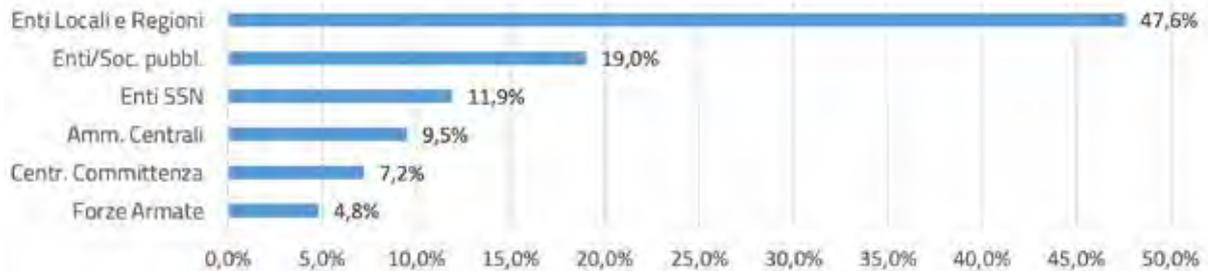
Operatori economici istanti





Delle amministrazioni che hanno presentato una richiesta di parere di precontenzioso, la percentuale decisamente maggiore (47,6%) è costituita da Enti locali (Comuni e Province e loro aggregazioni) e Regioni.

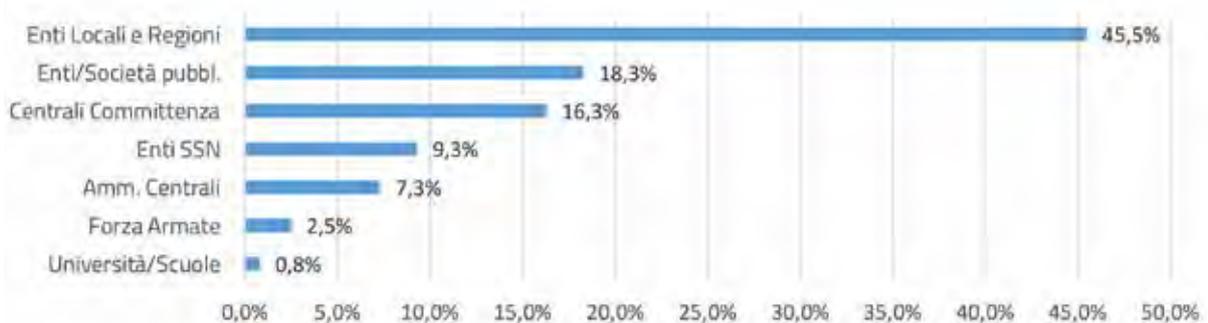
Stazioni appaltanti istanti



Seguono, ma a sensibile distanza, enti pubblici, anche costituiti in forma societaria (19%), enti del Servizio Sanitario Nazionale - Asl o singole strutture ospedaliere - (11,9%), amministrazioni centrali (9,5%), centrali di committenza (7,2%) e amministrazioni aggiudicatrici appartenenti alle forze armate (4,8%).

L'alta incidenza delle gare bandite da Enti locali e Regioni (nell'ambito delle quali sono insorte controversie devolute all'Autorità) sul totale delle delibere di precontenzioso emesse nel 2020 è confermata dai dati relativi alle stazioni appaltanti in relazione alle quali sono state presentate istanze dalle imprese (definite impropriamente, nel grafico sottostante, "convenute").

Stazioni appaltanti convenute



Come emerge dai dati sopra riportati, quando l'iniziativa di adire l'Autorità è stata degli operatori economici, nel 45,5% dei casi si è trattato di soggetti che intendevano partecipare o stavano partecipando a una procedura di gara bandita da Enti locali e Regioni. Il dato appare ancora più significativo se si considera che il 66,1% di questi soggetti, coinvolti loro malgrado in un procedimento di precontenzioso, è rappresentato da Comuni non capoluogo di provincia. La consistente incidenza di gare bandite da stazioni appaltanti di piccole, e anche piccolissime, dimensioni tra quelle sulle quali l'Autorità ha emesso un parere di precontenzioso sembra suggerire la presenza di una forte conflittualità in questo tipo di procedure, con tutti gli intuibili riflessi negativi sulla tempistica dei lavori e sulla qualità e l'efficienza dei servizi a livello locale. Ciò pare confermare l'importanza della implementazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e degli strumenti di aggregazione della domanda, da cui è lecito attendersi benefici in termini di miglioramento della gestione degli appalti e di supporto alla professionalizzazione della committenza pubblica. Le delibere emesse nel corso 2020 hanno riguardato questioni controverse insorte con riferimento a molteplici e differenziate problematiche giuridiche connesse all'interpretazione e all'applicazione della disciplina dei contratti pubblici. Ve ne sono tuttavia alcune più ricorrenti. Nel grafico sottostante sono indicati gli ambiti della disciplina in relazione ai quali sono stati adottati il maggior numero di pareri.



Aspetti della disciplina più ricorrenti nei pareri



Da un'analisi più approfondita dei dati si può osservare che sono stati oggetto di numerose controversie i requisiti generali di partecipazione, previsti dal Codice, con particolare riferimento alle fattispecie costituenti il grave illecito professionale ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), e i requisiti speciali fissati dalle stazioni appaltanti ai fini della selezione degli operatori economici, quando censurati come eccessivamente restrittivi e discriminatori.

Molto ricorrenti anche le controversie riguardanti la fase di aggiudicazione, riferite sia alla scelta del criterio di aggiudicazione, che alla definizione dei criteri per la valutazione delle offerte nel caso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nonché alle modalità di individuazione e gestione delle offerte insolitamente basse. Numerose anche le controversie relative all'ambito di applicazione dell'istituto del soccorso istruttorio (ad esempio, con riferimento alla mancata indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza o all'incompletezza dell'offerta tecnica e dell'offerta economica).



Vigilanza collaborativa, 346 osservazioni e pareri

Innovativo affiancamento a favore delle stazioni appaltanti per la gestione dell'intera procedura di gara. Tra i particolari casi di rilievo l'intervento per la valorizzazione dell'ex carcere Borbonico dell'isola di Santo Stefano-Ventotene

Su **modello** di quanto fatto per **Expo 2015**, l'Autorità mette a disposizione il proprio supporto, per tutte le amministrazioni che ne fanno richiesta, la funzione della **vigilanza collaborativa**. Si tratta di una forma innovativa di affiancamento delle stazioni appaltanti, che svolge attività di vigilanza collaborativa **attraverso stipula di protocolli, finalizzati al supporto nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara**.

Il supporto fornito consiste **nell'esame preventivo degli atti di gara** predisposti dalla stazione appaltante, al fine di accertare il rispetto della normativa vigente e individuare le clausole e le condizioni maggiormente idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale; l'affiancamento della stazione appaltante **prosegue anche nel corso della gara, fino all'aggiudicazione della stessa** e si espleta anche mediante controlli svolti, con il **supporto della Guardia di Finanza**, su potenziali situazioni di conflitto di interesse.

L'obiettivo è quello di **innalzare il livello di legalità e la trasparenza delle procedure di gara indette** dalle stazioni appaltanti, anche attraverso un effetto dissuasivo di eventuali condotte corruttive o, comunque, non conformi alle disposizioni di settore, al contempo, **riducendo anche il rischio di contenzioso in corso di esecuzione**.

L'attività

Dal 2015 sono oltre i 100 protocolli sottoscritti, mentre le **procedure di aggiudicazione esaminate sono oltre 300**.

Nel corso del **2020, l'Anac ha stipulato 19 protocolli di vigilanza collaborativa e durante le fasi più acute della pandemia**, l'Autorità ha proseguito a pieno regime lo svolgimento di tale vigilanza.

Si è ritenuto, infatti, che questo strumento potesse rivelarsi particolarmente utile per le stazioni appaltanti chiamate a far fronte al difficile contesto dell'emergenza Covid-19. **Nel 2020, pertanto, si è registrato rispetto all'anno precedente un sensibile aumento nel numero complessivo di nuovi protocolli stipulati**.

Tutta l'attività si è svolta con agilità: le diverse procedure vigilate avvengono in tempi estremamente contenuti e non superano la settimana.

Nel corso del 2020, le osservazioni/pareri resi alle stazioni appaltanti sono state 346, considerando che sono riferite non solo alle procedure di gara attivate nel 2020, ma anche a quelle degli anni precedenti.

Casi di Vigilanza collaborativa significativi

Tra i protocolli più significativi possono citarsi quelli stipulati con Invitalia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'attuazione dei Contratti Istituzionali di Sviluppo per l'area della Capitanata e del Molise, che prevedono di sottoporre alla vigilanza preventiva dell'Autorità complessivamente 15 procedure di gara, di diverso oggetto.

Per l'emergenza Covid 19, è stato stipulato un protocollo di vigilanza collaborativa con il Commissario Straordinario, nell'ambito del quale è stato fornito un supporto più snello, essendo stati resi pareri su specifiche questioni connesse ad affidamenti pubblici.



Sono state inoltre vigilate alcune procedure di affidamenti funzionali alla gestione del **G20 per l'anno 2021**, presieduto dall'Italia. Da segnalare, anche in ragione dell'importo posto a base di gara (pari a quasi 130.000.000 di euro), l'intervento esaminato nell'ambito del **Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con la So.g.i.n. spa**. Si tratta della società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha, tra i propri compiti istituzionali, non solo quelli inerenti allo smantellamento delle centrali nucleari dismesse, ma anche quelli concernenti la localizzazione, realizzazione e gestione del Parco Tecnologico e Deposito Nazionale dei rifiuti radioattivi di bassa e media attività, attribuiti dal D. Lgs. n. 31/2010.

La collaborazione dell'ANAC ha riguardato la gara per l'affidamento dei lavori per la realizzazione dell'**impianto di cementazione cosiddetto complesso Cemex presso il sito EUREX di Saluggia (VC)**. Si tratta di un progetto di rilevanza strategica nazionale in quanto finalizzato ad innalzare ulteriormente i livelli di sicurezza radiologica connessi con la gestione dei rifiuti presenti nel sito. La funzione di tale impianto, difatti, è la solidificazione di tutti i rifiuti radioattivi liquidi pregressi ai fini dello stoccaggio in sicurezza dei manufatti risultanti dal processo, in vista del loro successivo trasferimento al Deposito nazionale di cui al D. Lgs. 31/2010. La collaborazione dell'ANAC è stata richiesta anche in considerazione della particolare complessità tecnico-realizzativa che caratterizza l'intervento e della correlata esigenza degli operatori economici qualificati per realizzarlo.

Di particolare rilievo anche gli interventi relativi alla valorizzazione e rifunzionalizzazione **dell'ex carcere Borbonico dell'isola di Santo Stefano - Ventotene, per i quali nel 2017 è stato sottoscritto il Contratto Istituzionale di Sviluppo "CIS", tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il MIBACT, l'Agenzia del Demanio, la Regione Lazio, il Comune di Ventotene, la Riserva naturale statale e area marina protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano" e Invitalia, individuata quale Soggetto attuatore del CIS**. Nel 2020, l'ANAC è stata chiamata ad occuparsi delle relative procedure di aggiudicazione, nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con il **Commissario straordinario di Governo ed Invitalia spa**. Si tratta di un'operazione per la valorizzazione di un patrimonio storico italiano, simbolo della nascita dell'idea di Europa. Gli interventi riguardano la messa in sicurezza degli edifici dell'ex carcere borbonico oggetto di una gara per l'appalto integrato di lavori, forniture e servizi, e l'intervento di sistemazione degli approdi, per il quale si prevede l'avvio della fase di gara entro luglio del 2021.

La vigilanza dell'Unità Operativa Speciale di Anac

Ricostruzione post sisma 2016 e le altre attività di vigilanza sui grandi eventi

Le attività di vigilanza dell'Unità operativa Speciale (UOS) dell'Anac, nel 2020 hanno visto un incremento generale significativo rispetto al 2019 con 748 pareri resi rispetto ai 648 del 2019 (+15%). La gran parte dei pareri, quasi il 70%, è stato formulato con rilievi, accolti nella maggioranza dei casi. I tempi di risposta sono stati inferiori a quelli previsti dal protocollo di intesa con le Regioni e il Commissario straordinario (sette giorni), con una media che non supera quattro giorni. Concluse le attività di "vigilanza collaborativa" su Expo Milano 2015 prima e su Universiade di Napoli del 2019 dopo, la UOS sta attualmente replicando il presidio anticorruzione in altrettanti sensibili contesti nazionali e internazionali, in particolare, nella ricostruzione post sisma 2016 nel Centro Italia, nella rigenerazione urbana del sito di Bagnoli-Coroglio, e nella organizzazione dell'evento Expo Dubai 2021 (posticipato al 2022 a causa della pandemia).

Attività di vigilanza per ricostruzione post sisma 2016

Le attività largamente prevalenti sono quelle inerenti la ricostruzione post sisma 2016, che hanno riguardato il 94% delle procedure sottoposte a verifica nell'anno, con una incidenza di circa il 90% dei pareri rilasciati. Rispetto al 2019, il numero dei pareri rilasciato sulle attività sisma è passato da 382 a 677, con un incremento del 77%. Il trend di crescita è dovuto anche all'effetto dell'ordinanza del Commissario Straordinario n. 109 del 2020 che ha posto termini stringenti per la definizione delle procedure inerenti la progettazione. Nel primo trimestre 2021 si conferma il trend in crescita, si registrano infatti 100 nuove procedure sottoposte a verifica e oltre 300 pareri emessi.

| Attività UOS 2020 | | | | | |
|-------------------|------------|------------|--------------------|----------------------|------------------|
| ambito | Periodo | | Nuove Procedure n. | Valore | Pareri emessi n. |
| | Dal | Al | | | |
| Sisma 2009 | 01/01/2020 | 31/12/2020 | - | - | 2 |
| Giubileo | 01/01/2020 | 31/12/2020 | - | - | 32 |
| Bagnoli | 01/01/2020 | 31/12/2020 | 5 | 5.686.937,59 | 13 |
| Sisma 2016 | 01/01/2020 | 31/12/2020 | 183 | 66.822.895,91 | 677 |
| Expo Dubai | 01/01/2020 | 31/12/2020 | 6 | 13.578.360,42 | 24 |
| TOTALI | | | 194 | 86.088.193,92 | 748 |



Anac e Guardia di Finanza

La collaborazione interistituzionale con la Guardia di Finanza si è attuata fin dall'istituzione dell'Autorità e ha dato vita ad un rapporto sinergico nel contrasto alla corruzione e al malaffare. Il Corpo si è dotato di una componente specialistica a livello centrale, costituendo il Nucleo Speciale Anticorruzione, e a livello territoriale andando a introdurre drappelli anticorruzione presso i Nuclei di Polizia Economica e Finanziaria in sede di capoluogo di Regione. Il Nucleo Speciale coadiuva l'Autorità sul fronte ispettivo, eseguendo accertamenti in loco in casi di sintomatici indici di anomalia di violazioni normative in materia di anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici.

L'Unità Operativa Speciale dell'Anac

La Guardia di Finanza è anche presente nella sede dell'Anac per coadiuvare in via diretta il Presidente dell'Autorità. Lo affiancano un Ufficiale di collegamento e l'Unità Operativa Speciale (UOS). Il primo è un Ufficiale Generale che svolge funzioni di raccordo e collegamento con il Comando Generale della Guardia di Finanza e effettua approfondimenti e analisi istruttorie propedeutiche alla valutazione dei presupposti per i c.d. "commissariamenti degli appalti". La UOS è costituita invece da quattro ispettori della Guardia di Finanza, coordinati da un dirigente dell'Autorità.



In aumento il ricorso all'affidamento diretto

A partire dal 2019 (con il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri", convertito con la Legge 14 giugno 2019, n.55 prima, e con il decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 c.d. "Semplificazioni", convertito con la Legge 11 settembre 2020, n. 120) sono state introdotte una serie di modifiche temporanee all'art. 36 del Codice dei Contratti, relativo alle procedure di affidamento dei contratti sotto soglia comunitaria, ampliando, per tale tipologia di appalti, le soglie di utilizzo dell'affidamento diretto e delle procedure negoziate senza bando.

Analizzando l'impatto di tali semplificazioni in particolare sul settore dei lavori (che è quello maggiormente interessato) su base semestrale, si osserva che il ricorso all'affidamento diretto per le gare fino a 150.000 euro, e alla procedura negoziata senza bando per le gare tra i 150.000 euro e la soglia comunitaria, si è incrementato nel corso del tempo sia in termini congiunturali – fatta eccezione per il 1° semestre 2020 che ha sofferto del calo dovuto alla pandemia - che tendenziali.

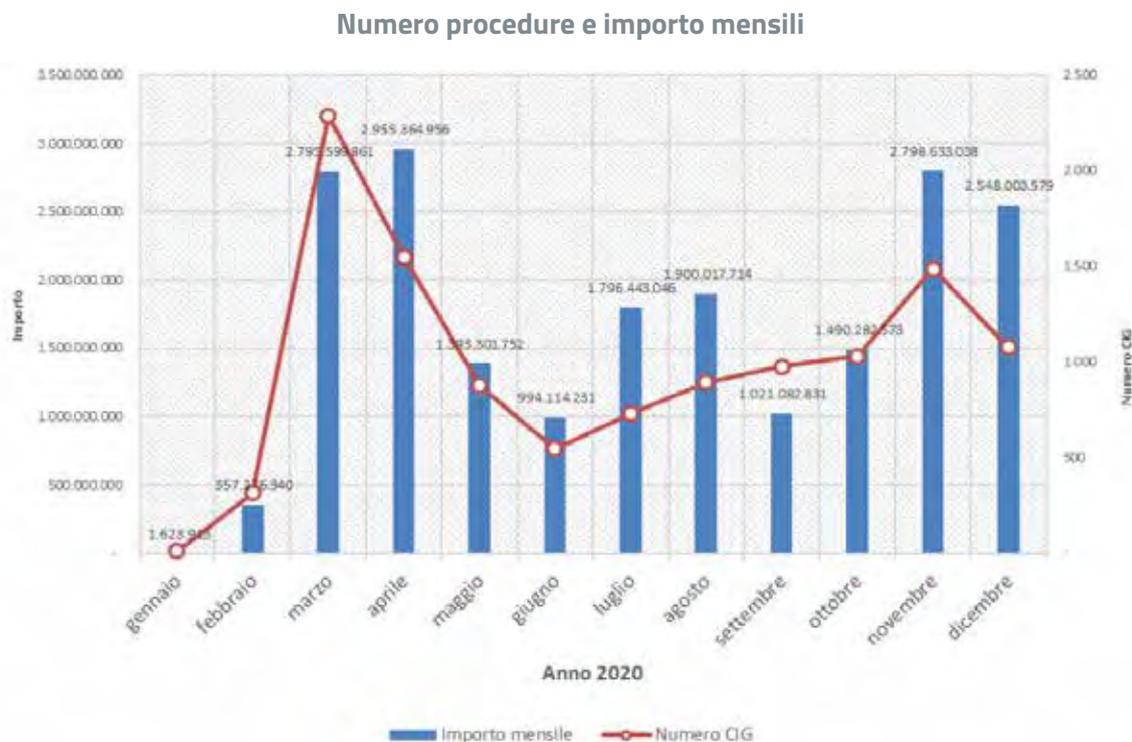
In particolare, nel 2° semestre 2020

- l'affidamento diretto è stato scelto nel 64,6% delle gare fino a 150.000 euro, per un controvalore triplo sul 1° semestre 2019 e doppio sul 2° semestre 2019 in termini di importo complessivo delle gare;
- la procedura negoziata senza bando è utilizzata in più di 3 gare su 4 di importo compreso tra 150.000 euro e 1 mln euro, per un controvalore doppio sul 1° semestre 2019 in termini di importo complessivo delle gare;
- nelle gare di importo compreso tra 1 milione di euro e la soglia comunitaria, dove la semplificazione normativa è più incisiva, si è fatto ricorso alla procedura negoziata senza bando in poco più della metà dei bandi, per un controvalore 7 volte maggiore di quello del 1° semestre 2019 e doppio rispetto al 2° semestre 2019.

Emergenza Covid-19

Tra i compiti di Anac, vi è la vigilanza sugli appalti. Nella banca dati dell’Autorità sono contenuti tutti i contratti pubblici banditi in Italia. Quelli riconducibili alla pandemia Covid-19, aventi importo a base d’asta pari o superiore a 40.000 euro, ammontano a circa 20 miliardi di euro riferibili a poco meno di 12 mila procedure che sono state attivate nell’arco dell’intero 2020 a partire, in maniera sostanziale, dal mese di marzo.

Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000 euro relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili



Circa i tre quarti di questi bandi riguardano forniture, per un controvalore pari all’86% del totale.

Nella stragrande maggioranza dei casi (86,6%) si è utilizzata una procedura – negoziata senza bando o affidamento diretto – che non prevede la pubblicazione di un bando, per un controvalore a base d’asta di 14,2 miliardi di euro. I restanti 5,8 miliardi di euro sono stati appaltati tramite procedure aperte, ristrette, negoziate con bando e sistemi dinamici di acquisizione.

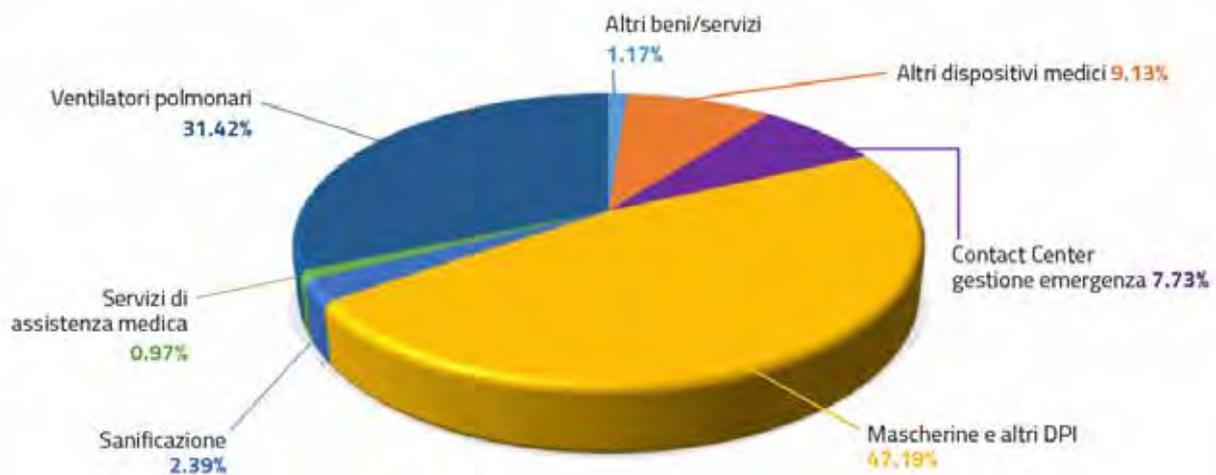
Se si guarda alle classi d’importo, l’80% delle gare ha una base d’asta superiore ai 5 milioni di euro per un valore complessivo di 16,3 miliardi di euro: ne deriva che, per la maggior parte dei bandi più rilevanti, le stazioni appaltanti hanno previsto una modalità “semplificata” di scelta del contraente.

In merito alla distribuzione territoriale si notano comportamenti differenziati da regione a regione, probabilmente anche a seguito di un impatto non uniforme degli appalti a carattere nazionale esperiti dagli organi, che pesano per il 47,4% del valore a base d’asta totale.

Spesa Covid, pareri di congruità in aumento

Nel corso del 2020 l'emergenza COVID-19 ha determinato un significativo incremento delle richieste volte a ottenere dall'Autorità il parere di congruità del prezzo di affidamento. Sono pervenute circa **90 istanze di parere** per affidamenti di beni/servizi funzionali alla gestione emergenziale, per un importo di circa **72,5 milioni di euro**.

RICHIESTE DI PARERE DI CONGRUITA' - EMERGENZA COVID CATEGORIA BENE/SERVIZIO IMPORTO



Cosa sono i Pareri di congruità

Si tratta di uno strumento che, in caso di somma urgenza ed emergenze di protezione civile per appalti pubblici di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro, consente alle Amministrazioni di approvvigionarsi tempestivamente e senza formalità di determinati beni e servizi indispensabili, subordinando la determinazione del prezzo a una regolazione ex-post da parte dell'Autorità (una valutazione della congruità del prezzo pattuito con il fornitore e l'adozione del parere entro sessanta giorni). In questo arco di tempo è consentito alla Stazione appaltante di liquidare al fornitore il 50% del corrispettivo concordato, potendo saldare il restante 50% all'esito della adozione da parte dell'ANAC di un parere favorevole.

L'incremento delle richieste è dovuto, oltre che all'emergenza in sù, anche dalle modifiche normative disposte dalla Protezione Civile, che hanno esteso l'ambito di operatività dello strumento agli appalti sopra soglia europea. L'Autorità ha rilevato che le Stazioni appaltanti hanno spesso richiesto il parere in assenza dei presupposti individuati dal legislatore, e che in numerosi casi le richieste erano prive della necessaria documentazione. Al fine di affrontare e risolvere le relative criticità, il 5 marzo 2021 l'Autorità ha pubblicato un apposito formulario per la richiesta del parere, con lo scopo da un lato di supportare le Stazioni appaltanti nella individuazione delle informazioni e della documentazione necessaria ai fini della istruzione della pratica e dall'altro di "guidarle" nel conformarsi alle "buone pratiche" implicitamente suggerite attraverso il formulario stesso.



Whistleblowing, la tutela del dipendente pubblico

Nel 2020 il 70% delle segnalazioni sono state acquisite tramite la piattaforma informatica dell'Authority

Nel 2020 sono proseguite le segnalazioni di *whistleblowing*, l'istituto per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità di cui è venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro, e al quale è garantita riservatezza e tutela nel caso subisca ritorsioni a causa e in ragione della segnalazione fatta.

Il percorso iniziato nel 2014, ha registrato nel 2020 un numero di segnalazioni e di comunicazioni pervenute ad ANAC pari a 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente, sia a causa delle restrizioni Covid-19, sia a causa della maggiore conoscenza da parte dei *whistleblowers* della normativa in vigore e delle competenze dell'Autorità. Delle 622 segnalazioni/comunicazioni pervenute nel corso del 2020, 432 - pari al 69,45% del totale - sono state acquisite tramite piattaforma informatica, sistema che garantisce riservatezza, sicurezza e affidabilità. Le archiviazioni per mancanza di requisiti di ammissibilità sono state 491.

Nel 2020 sono state inviate alle Autorità giudiziarie 90 segnalazioni di illeciti rilevanti sotto il profilo penale o erariale. Nello stesso anno sono stati definiti 21 procedimenti sanzionatori.

Come per gli anni scorsi, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché parecchi casi di *maladministration*, con ricadute penali ogniquale volta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso di potere.

I dati statistici rilevati nel corso degli anni evidenziano una crescita esponenziale delle comunicazioni e segnalazioni *whistleblowing* inviate all'ANAC a partire dal 2014. L'incremento è particolarmente significativo a partire dal 2018, anno in cui è entrata in funzione la piattaforma informatica Anac. Nel 2020 è stata registrata una flessione del numero delle segnalazioni/comunicazioni.

| ANNO | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Numero fascicoli | 3 | 125 | 183 | 364 | 783 | 873 | 622 |

Fonte ANAC - Comunicazioni e segnalazioni whistleblowing ricevute dal 2014 al 2020



Dal punto di vista territoriale, si rileva che nell'anno 2020 la maggior parte delle segnalazioni sono state acquisite come provenienti dal sud per il 46 %, dal nord per il 33 %, dal centro per il 21%.

Relativamente all'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione, per l'anno 2020, si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, seguiti dalle amministrazioni ed enti pubblici in generale, nonché dalle aziende sanitarie o ospedaliere.

| TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE | % |
|--|----------------|
| Regioni ed enti locali (comprese le associazioni e la Polizia locale) | 44,68% |
| Altre amministrazioni ed enti pubblici | 21,76% |
| Azienda sanitaria o ospedaliera (compresi gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) | 11,81% |
| Società in house o a capitale pubblico | 10,19% |
| Istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e conservazione | 6,02% |
| Soggetti di diritto privato | 2,55% |
| Forze dell'ordine | 1,85% |
| Anonime e n.c. | 1,16% |
| TOTALE | 100,00% |

Tipologia dell'ente a cui si riferiscono le comunicazioni e segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb nell'anno 2020



Oltre all'adozione di misure discriminatorie subite a causa di precedenti segnalazioni, la tipologia di illecito segnalato riguarda soprattutto casi di corruzione e illegittimità riferite ad appalti e a concorsi pubblici.

| TIPOLOGIA PREVALENTE | n. | % |
|--|------------|----------------|
| Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente | 146 | 23,47% |
| Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere | 121 | 19,45% |
| Appalti illegittimi | 108 | 17,36% |
| Concorsi illegittimi | 88 | 14,15% |
| Mancata attuazione della disciplina anticorruzione | 31 | 4,98% |
| Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale | 27 | 4,34% |
| Mancata attuazione della disciplina anticorruzione (trasparenza) | 26 | 4,18% |
| Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013 | 22 | 3,54% |
| Conflitto di interessi | 13 | 2,09% |
| Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017 | 8 | 1,29% |
| Altro | 32 | 5,14% |
| TOTALE | 622 | 100,00% |

Percentuale di incidenza della tipologia di abuso nelle segnalazioni whistleblowing nell'anno 2020

Con l'Istituto del whistleblowing il compito dell'Autorità è quello di accertare che la misura ritorsiva o discriminatoria subita dal dipendente sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione normativamente prevista. L'Autorità quindi riceve sia "comunicazioni di misure ritorsive" sia "segnalazioni di illeciti" penali, civili amministrativi o di irregolarità costituenti indizio sintomatico di malfunzionamento dell'amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite. Le segnalazioni aventi ad oggetto illeciti rilevanti sotto il profilo penale o erariale vengono inoltrate alla competente Autorità giudiziaria o contabile, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante.

L'Istituto è stato introdotto nell'ordinamento giuridico con la legge 190/2012 e rafforzato con la legge 179/2017 che ne ha ampliato la portata applicativa e riconosciuto in capo ad Anac un espresso potere sanzionatorio.

Le segnalazioni di illeciti e le comunicazioni di misure ritorsive sono generalmente acquisite attraverso un sistema informatico che garantisce riservatezza, sicurezza e affidabilità. Il software utilizzato dall'Anac è attualmente in uso gratuito presso tutte le amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.



Gli “indicatori” di rischio

Nuovo strumento per misurare la corruzione

Il Progetto “**Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza**”, di cui Anac è titolare, finanziato sul “Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020”, coinvolge diverse istituzioni ed esperti nazionali in materia.

Le finalità principali sono quelle di offrire al sistema pubblico indicatori di rischio corruttivo ossia “campanelli d’allarme” che segnalano situazioni potenzialmente problematiche, in grado di orientare le attività ispettive e /o repressive, di sostenere la prevenzione e il contrasto all’illegalità e di promuovere la trasparenza nell’azione della Pubblica Amministrazione.

Gli indicatori così calcolati verranno pubblicati su un portale web per mezzo di un’interfaccia che li renderà massimamente fruibili e riutilizzabili.

L’Autorità, che ha nell’ambito del Progetto un ruolo centrale con la *mission* istituzionale di prevenzione della corruzione, sta creando reti di collaborazione inter-istituzionale per condividere le metodologie scientifiche utilizzate, i dati elaborati e gli indicatori che si stanno sviluppando.

Parte dei dati e indicatori gestiti nell’ambito del Programma Operativo Nazionale (Pon) sono tratti dalla Banca Dati dei Contratti Pubblici di Anac, dove vengono acquisite sistematicamente informazioni in modo da poter rendere possibile, tempestivo ed efficace il controllo e il monitoraggio dei flussi finanziari generati dalle procedure dei contratti pubblici, così consentendo di raccogliere una vasta quantità di dati provenienti da enti pubblici geograficamente distanti e diversi per dimensioni, compiti, ambiti e competenze.

In Italia, come in altri Paesi, non esistono dati scientifici sul fenomeno corruttivo che vadano oltre la misurazione della percezione. Né esistono studi ad hoc, o informazioni territoriali rilevate in modo sistematico, che possano contribuire alla costruzione di un sistema di misurazione valido ed accessibile alla totalità della popolazione. La corruzione tuttavia non è esente da una elevata incidenza statistica in determinati contesti e dalla presenza di fattispecie ricorrenti la cui approfondita conoscenza, messa a sistema, può aiutare sia la prevenzione che il contrasto.