



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2020

Presentazione del Presidente

Giuseppe Busia

Camera dei deputati

Roma, 18 giugno 2021

RELAZIONE ANNUALE 2020

Presentazione del Presidente
Giuseppe Busia

Camera dei deputati
Roma, 18 giugno 2021

Signor Presidente della Camera, Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente della Repubblica per l'attenzione con la quale guarda all'azione dell'Autorità.

Ringrazio il Presidente della Camera per l'accoglienza riservataci.

L'Italia è attesa da sfide decisive per il proprio futuro, che impongono una riflessione sui valori ai quali ispirare strategie e azioni per ritornare su un sentiero di sviluppo e coesione sociale.

In tale ambito, la prevenzione dei comportamenti corruttivi non può che avere un ruolo centrale e determinante.

La corruzione è fenomeno sfuggente, insidioso, difficile da scoprire e da estirpare.

Ciò, anche perché corrotto e corruttore hanno tutto l'interesse a tenere nascosto il loro accordo, e la vittima non è una singola persona, pronta a denunciare, ma la collettività, con un prezzo altissimo pagato in termini di minori opportunità e servizi più cari o scadenti.

Non conosciamo la sua reale estensione, ma sappiamo che essa spezza quel patto fondativo che è alla base dello stare insieme come comunità. Erode le radici della convivenza comune, il necessario coesistere di diritti e doveri sui quali si fondano i vincoli di solidarietà economica e sociale richiamati dall'articolo 2 della nostra Costituzione.

Come ha anche ricordato il Presidente Mattarella in occasione della celebrazione del settantacinquesimo anniversario del referendum istituzionale del 1946, "La Repubblica è legalità".

La deviazione di risorse pubbliche a vantaggio di pochi, che sempre accompagna i fenomeni corruttivi, ricade innanzi tutto sui più deboli, su chi non ha i mezzi per fare da solo.

Per questo, la corruzione lede un altro fondamentale principio sancito dalla Carta costituzionale, quello di uguaglianza (articolo 3). E lo stesso principio viene leso nel momento in cui, a causa della corruzione, qualcuno viene favorito e passa avanti a chi, in una competizione leale, avrebbe vinto.

Essa distrugge quindi il merito, vanifica i sacrifici di chi ha investito sulle proprie capacità per avere un impiego, un finanziamento o una commessa, sfuggiti solo a causa di furberie e inganni. Colpisce chi inseguiva un sogno e si vede ingiustamente frustrato.

Ma non è tutto. La corruzione è odiosa perché coinvolge la parte pubblica della società, che dovrebbe essere invece al fianco dei cittadini. La Costituzione è ancora una volta il nostro faro, richiedendo a chi esercita le funzioni pubbliche qualcosa di più rispetto al generico dovere di osservanza delle leggi (articolo 54, primo comma), ed impegnandolo all'esercizio delle proprie funzioni con disciplina e onore (articolo 54, secondo comma), al fine di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'agire amministrativo (articolo 97).

Imparzialità, impegno, lealtà reciproca sono i valori più alti che la corruzione calpesta. Con essa si tradisce la fede pubblica, provocando non solo sfiducia e frustrazione rispetto al disservizio o all'opportunità sfuggita, ma vera e propria disgregazione sociale.

Tutto ciò alimenta un senso di ingiustizia e minaccia un bene prezioso che, soprattutto nei momenti di difficoltà, abbiamo tutti il dovere di preservare: la fiducia nelle istituzioni.

Ecco dunque perché non basta contrastare la corruzione attraverso la repressione, ma occorre creare strumenti e regole in grado di prevenirla. Ecco perché, al di là del necessario rispetto di impegni assunti a livello internazionale con la Convenzione di Mérida del 2003, l'Anac è perno di un sistema posto a tutela dei diritti fondamentali per la promozione della fiducia pubblica.

Una scelta felice del legislatore, che ha inteso concentrare in un'unica Autorità indipendente le funzioni di vigilanza e regolazione in materia di prevenzione della corruzione, imparzialità, trasparenza e contratti pubblici. Un esempio di modello innovativo, particolarmente apprezzato a livello internazionale, che favorisce una migliore percezione dell'Italia all'estero, permettendo così di far crescere fiducia nel nostro Paese e investimenti produttivi.

Nel mondo matura sempre di più la consapevolezza della complessità dei fenomeni corruttivi e la necessità di adeguate strategie di prevenzione e contrasto, come dimostra il memorandum firmato nei giorni scorsi dal presidente statunitense Joe Biden, che ha elevato l'anticorruzione a interesse fondamentale per la sicurezza nazionale, e come testimoniano anche le ulteriori misure sulla trasparenza e sulla prevenzione dei conflitti di interessi recentemente adottate dallo Stato della Città del Vaticano.

L'emergenza impone una riflessione attenta sulle strategie da perseguire e sugli strumenti da mettere in campo per attuarle.

Ai considerevoli investimenti previsti nel prossimo futuro si associano più alti rischi e quindi maggiori responsabilità.

Occorre dunque un impegno collettivo per evitare che corruzione o cattiva amministrazione dirottino le risorse nelle mani sbagliate e ne compromettano l'impiego per i beni primari, come l'ambiente, la salute, l'istruzione e le infrastrutture.

Ben vengano dunque controlli a vari livelli di governo, evitando però inutili sovrapposizioni istituzionali e salvaguardando la necessaria indipendenza delle istituzioni di vigilanza e controllo.

La migliore attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) costituisce obiettivo anche di Anac, che vuole farne il fulcro della sua azione, non solo attraverso la vigilanza tradizionale, ma anche supportando le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici in questa sfida tanto impegnativa.

Centrale sarà altresì il potenziamento della propria *Banca dati nazionale dei contratti pubblici* e rendere disponibili le informazioni in essa contenute.

Tuttavia, come si è avuto modo di segnalare anche in una recente audizione parlamentare¹, perché la propria azione sia efficace e per garantire il rispetto degli impegni al riguardo assunti nel *Piano di ripresa*, è necessario un intervento normativo teso a rafforzare (anche) la struttura organizzativa dell'Autorità, così da assicurare sufficienti mezzi e risorse.

Una prevenzione semplice ed efficace, e una vigilanza collaborativa

A quasi dieci anni dall'introduzione della legge 190 del 2012, è opportuna una valutazione del sistema ideato e dei risultati ottenuti. L'esame non può prescindere dall'evoluzione dei fenomeni corruttivi, sempre più parcellizzati e dai tratti ingannevoli. È dunque fondamentale avere a disposizione un complesso di strumenti di prevenzione, ma anche di analisi, a partire dalla misurazione.

È noto che gli indici attualmente disponibili, come quello di *Transparency International*, forniscono indicazioni importanti sul piano della percezione.

Occorre ora concentrarsi su indicatori oggettivi, come sta facendo l'Autorità nell'ambito di un apposito progetto europeo, al quale ha chiamato a collaborare altre istituzioni, università ed esperti del settore² valorizzando, anche ai fini della misurazione del rischio corruttivo, l'ineguagliato patrimonio informativo di cui dispone in materia di contratti pubblici (53 milioni di contratti complessivamente censiti negli ultimi 10 anni per un valore di circa 2.240 miliardi di euro).

Il tema della misurazione è stato anche al centro del primo incontro dell'*Anti-Corruption Working Group* (ACWG), nel quadro dei lavori del G20-2021 sotto la Presidenza italiana, tenutosi alla fine di marzo, che ci ha consentito di illustrare i primi risultati di tale lavoro, che speriamo diventi un modello da esportare, favorendo così anche una più corretta immagine del nostro Paese nel mondo. Questo è solo un esempio dell'intensissima attività che vede l'Anac impegnata nell'ambito delle principali organizzazioni internazionali, oltre che nei rapporti bilaterali con le corrispondenti istituzioni dei paesi UE ed extra UE.

Bisogna inoltre superare impostazioni incentrate su meri adempimenti procedurali, che hanno in parte caratterizzato alcune applicazioni normative, cogliendo la straordinaria opportunità offerta dal momento attuale per muoversi secondo logiche "di sistema", ponendo sempre più al centro l'amministrazione, la sua organizzazione e i suoi dipendenti.

¹ Audizione del 4 maggio 2021 presso la Commissione XIV Politiche dell'Unione europea – Senato della Repubblica - sul disegno di legge recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge Europea 2019-2020*".

² Il progetto è finanziato dal Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. Un apposito Protocollo d'Intesa siglato dall'Autorità coinvolge il Dipartimento per le Politiche di Coesione, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, ISTAT, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia.

Per far questo è prima necessario sfrondare la normativa togliendo ciò che non serve e potenziare ciò che invece è utile.

L'obiettivo non è quello di indebolire i presidi di legalità ma, al contrario, di snellire e adeguare procedure e strumenti ai diversi contesti, anche dimensionali, rafforzando e digitalizzando i controlli affinché siano più rapidi e facilmente attuabili.

Dovrà poi crescere il dialogo non soltanto con le istituzioni direttamente interessate, ma anche con le organizzazioni della società civile, chiamate ancor di più, oggi, a un ruolo attivo nella verifica di spese e progetti. Vogliamo anche intensificare il confronto con le amministrazioni, in particolare con coloro che sono in prima linea in questo campo, i Responsabili anticorruzione (RPCT), affinché si riconoscano, davvero, negli strumenti di prevenzione e li utilizzino al meglio per promuovere legalità e trasparenza. L'Anac ha volutamente privilegiato un approccio collaborativo nell'attività di vigilanza, come dimostrano le poche sanzioni (30) irrogate anche nel 2020³.

Intendiamo continuare in questa direzione, valorizzando anche in tale campo la vigilanza "collaborativa", che ottimi risultati sta producendo sul versante dei contratti pubblici. Crediamo infatti che l'adesione convinta e partecipe delle amministrazioni sia più efficace di ogni impostazione meramente repressiva e punitiva.

Al contempo, servirà anche far crescere l'istituto del *whistleblowing*, fondamentale per proteggere dalle ritorsioni chi segnala fatti illeciti commessi all'interno della propria organizzazione. La Direttiva Europea del 2019 rafforza tale fondamentale figura e accresce i livelli di protezione del segnalante, anche nel settore privato.

Il suo recepimento costituisce una straordinaria occasione per rilanciare uno strumento che ha mostrato crescente vivacità dal punto di vista quantitativo (si è passati dalle 125 segnalazioni del 2015 alle 622 nel 2020), anche se, sul piano qualitativo, sconta ancora il problema di un uso talvolta strumentale o per finalità personali.

In tale ambito, dobbiamo favorire il raggiungimento di nuovi traguardi e vincere una sfida culturale, facendo crescere la consapevolezza del fatto che i veri *whistleblowers*, autentiche "vedette civiche" capaci di mettere in gioco i propri interessi per denunciare i comportamenti illeciti, sono una leva fondamentale non solo per far emergere corruzione e malaffare, ma anche per far crescere e migliorare il settore pubblico e quello privato.

Selezioni in base a merito e competenza

Nella prevenzione dei fenomeni corruttivi occorre puntare su integrità e imparzialità dei pubblici funzionari.

Tra le azioni principali che impegnano l'Anac vi è la vigilanza sulla corretta applicazione della disciplina sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi pubblici.

In tale contesto, occorre ancora sciogliere alcuni nodi normativi e arrivare a una disciplina compiuta, come peraltro si è avuto modo di segnalare nell'ambito di un'apposita

³ 20 in materia di trasparenza e 10 nell'anticorruzione.

Commissione istituita dal Ministro per la Pubblica amministrazione alla fine del 2019, l'esito dei cui lavori ci auguriamo venga presto fatto proprio da Governo e Parlamento.

In particolare, la disciplina dei conflitti di interessi dei pubblici funzionari si presenta ancora, per molti versi, scarna, frammentata o poco chiara.

Tutto ciò pesa sull'attività che l'Autorità è chiamata a svolgere. Per questo, sarebbe auspicabile un intervento normativo volto a definire in modo organico ed equilibrato tale materia, nel cui ambito l'Anac è pronta a svolgere le proprie funzioni mettendo a frutto l'esperienza maturata nel suo ruolo di organismo indipendente e specificamente competente nel settore.

Siamo convinti che la migliore misura per garantire integrità alla pubblica amministrazione e per prevenire la corruzione venga dalla presenza di funzionari capaci e competenti, orgogliosi del proprio ruolo al servizio della Nazione. Per questo, non può che essere apprezzata la volontà del Governo di rafforzare le pubbliche amministrazioni con l'immissione di nuove risorse e nuove professionalità.

Bisognerà però prestare particolare attenzione alle procedure di reclutamento, che dovranno non solo essere semplici e veloci, ma anche in grado di selezionare le risorse migliori. E se, per fare fronte all'emergenza, inizialmente non si potranno assicurare valutazioni particolarmente approfondite, occorrerà far partire da subito procedure di selezione, anche innovative, che assicurino la scelta in base a merito e competenze di chi opererà stabilmente nella pubblica amministrazione.

Su questo si gioca il nostro futuro: lasciare fuori i giovani bravi e meritevoli sarebbe una perdita irrimediabile per tutti, dare loro un'occasione è invece la migliore assicurazione sulla qualità dell'amministrazione di domani.

Verso una trasparenza 4.0

La trasparenza è un altro pilastro del sistema di prevenzione, uno dei principali antidoti contro corruzione e cattiva amministrazione.

Se ben organizzata e adeguatamente mirata, la trasparenza non rallenta la macchina amministrativa, favorisce la partecipazione civica e l'accesso ai servizi, assicurando il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate.

Anche in questo ambito serve una valutazione rigorosa dei diversi strumenti previsti, della loro efficacia e dei correttivi necessari.

In generale, gli obblighi di pubblicazione stabiliti dal decreto legislativo 33 del 2013 si sono rivelati utili per accrescere la responsabilizzazione dell'amministrazione e il controllo da parte dei cittadini.

Al momento, però, alcuni di essi non sono organizzati al meglio e risultano gravosi soprattutto per gli enti di piccole dimensioni, i più fragili del sistema, come dimostra l'elevata incidenza dei piccoli comuni nei procedimenti di vigilanza dell'Autorità⁴.

⁴ Nel 2020 l'incidenza arriva fino all'85% se si considerano i comuni con popolazione fino a 50.000 abitanti.

La conseguenza è che spesso la pubblicazione non è completa o corretta (lo testimoniano i 213 procedimenti in materia di trasparenza avviati nel 2020 e i quasi 2.000 in questi anni), determinando di fatto una carenza di informazioni, oltre alla violazione degli obblighi di legge.

Questo assetto, anche caratterizzato da dati pubblicati in formato non aperto e in una sezione specifica del sito ("Amministrazione Trasparente") dai contenuti estesi ed eterogenei, rischia di compromettere fattori cruciali per una trasparenza effettiva, come la fruibilità e la confrontabilità delle informazioni, a partire da quelle sulla spesa, oggi più che mai oggetto di doveroso interesse.

Peraltro, lo strumento dell'accesso civico risulta poco utilizzato (il cittadino preferisce rivolgersi all'Anac, prima ancora che all'amministrazione interessata), quando invece sarebbe il sistema più rapido e facile per assicurare la pubblicazione di quanto dovuto.

L'altra forma innovativa di accesso, quello generalizzato, troppo spesso è utilizzata per finalità strumentali, attraverso istanze particolarmente estese o variegate, che gravano sulle amministrazioni senza che a questo corrisponda una reale utilità per il richiedente e per la collettività.

Anche qui, occorre promuovere una crescita innanzi tutto culturale sull'uso di tali strumenti, sia sul versante della pubblica amministrazione che su quello dei cittadini, affinché se ne comprenda l'altissimo valore e la profonda utilità, favorendone un uso sempre più consapevole e maturo.

In un'ottica evolutiva del sistema, abbiamo proposto di creare una *Piattaforma unica della trasparenza*: un punto di accesso unificato, gestito dall'Anac e basato sull'interconnessione con altre banche dati pubbliche, in grado di semplificare e rendere meno onerosa la pubblicazione dei dati, agevolando al contempo fruibilità e confrontabilità.

Siamo lieti che l'iniziativa sia stata inserita nel *Piano di ripresa*.

Si tratta di un percorso graduale, che richiederà il coinvolgimento di diversi attori istituzionali. Il punto di arrivo sarà una trasparenza 4.0, meno onerosa per le pubbliche amministrazioni e insieme capace di fornire ai cittadini un'informazione più completa, grazie anche alla immediata disponibilità dei dati per future elaborazioni.

In coerenza con questo disegno, occorre dare piena attuazione alle disposizioni vigenti in materia di apertura delle banche dati pubbliche a fini di trasparenza (art. 9-bis, del decreto legislativo 33 del 2013, tramite il quale possono essere anche assolti taluni obblighi di pubblicazione), superando le logiche "proprietarie" che da troppo tempo limitano lo sfruttamento delle enormi potenzialità del patrimonio informativo pubblico, nel pieno rispetto dei diritti sui dati personali.

Al riguardo, sono lieto di evidenziare che l'Autorità, già dalla fine del 2020, ha messo a disposizione degli utenti un cruscotto per la navigazione e l'analisi dei dati sui contratti pubblici e un insieme di dataset in formato aperto, liberamente scaricabili.

Tale apertura proseguirà nei prossimi mesi grazie al nostro nuovo portale.

Contratti pubblici: fare in fretta, ma soprattutto fare bene

I contratti pubblici sono da sempre oggetto di particolare attenzione da parte delle pubbliche amministrazioni, degli operatori economici e di tutti i cittadini. Nel prossimo futuro lo saranno ancor di più, in quanto è attraverso essi che passerà la parte più significativa delle ingenti risorse legate all'attuazione del *Piano di ripresa*. Per realizzare gli ambiziosi progetti contenuti nel *Piano*, infatti, le amministrazioni, non possedendo in proprio i beni necessari, o i mezzi per svolgere lavori e servizi, dovranno rivolgersi a fornitori e operatori di mercato, attraverso gli appalti.

I contratti pubblici non sono solamente oggetto degli investimenti, ma costituiscono anche uno stimolo significativo alla crescita dell'occupazione. Alcuni studi effettuati in passato dall'Autorità hanno infatti evidenziato che gli appalti aumentano in modo significativo le opportunità di impiego: per ogni miliardo di euro di lavori pubblici si creano tra i 12.000 e i 16.000 posti di lavoro.

Purtroppo, il codice dei contratti pubblici è, da un lato, un cantiere sempre aperto, oggetto di continui interventi e modifiche e, dall'altro, un'opera incompiuta perché mancano ancora dei tasselli fondamentali per la sua attuazione, come la qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione.

Alcuni correttivi sono necessari per semplificare le procedure, e noi stessi ce ne siamo fatti promotori, ma non illudiamoci che le sole modifiche normative possano rappresentare una panacea. Occorrono e sono probabilmente ancora più urgenti riforme sul piano amministrativo, organizzativo e funzionale.

Negli ultimi mesi l'attenzione generale si è comprensibilmente concentrata sull'esigenza di rendere più celeri le procedure. Questo è fondamentale non solo per rispettare le precise scadenze legate all'utilizzo dei fondi europei, ma anche perché, a regime, abbiamo bisogno di recuperare il non giustificabile divario temporale che ci separa da altri paesi.

Tuttavia, falliremmo se tale accelerazione portasse a trascurare che il vero obiettivo è quello di costruire infrastrutture solide e funzionali, di acquistare beni di qualità e a prezzi convenienti, di ricevere e fornire ai cittadini servizi più efficienti. Ciò, garantendo una sana competizione fra gli operatori economici ed evitando che in essa si inserisca e magari prevalga chi usa comportamenti scorretti o risorse ricavate in modo illecito.

Tutto questo è essenziale, per non essere poi costretti a cambiare in corsa o a ricominciare da capo, ad esempio per un progetto sbagliato o per lavori fatti male, con perdita - questa volta sì - di tempo e risorse, oltre che con rischi per la sicurezza.

Insomma, è doveroso preoccuparsi di fare in fretta, ma non dimentichiamo che il vero obiettivo è fare bene.

Se non saremo capaci di ciò, avremo prodotto solo "debito cattivo", come tanto autorevolmente è stato definito, non importa se debito nazionale o europeo, e il fardello ricadrà sulle prossime generazioni.

Le persone che opereranno per la realizzazione del *Piano*, sul lato pubblico e su quello privato, sono parte essenziale dello stesso: la loro valorizzazione, a tutti i livelli, costituisce insieme lo strumento e la misura del suo successo.

Occorre dunque cogliere questa straordinaria opportunità per coinvolgere e far crescere le professionalità di cui dispone l'Italia in tutti i settori, promuovendo anche un utilizzo innovativo e virtuoso delle clausole sociali, che non devono ridursi a mera garanzia del passaggio di risorse da un datore di lavoro all'altro, ma divenire leva per valorizzare e qualificare i lavoratori, con beneficio non solo degli interessati, ma anche delle pubbliche amministrazioni committenti, delle imprese fornitrici e del Paese in generale, aiutandolo così ad affrontare le sfide del domani.

Obiettivo del *Piano* sono le persone, la loro crescita e il loro benessere.

Potenziamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici

Le semplificazioni nel periodo di emergenza hanno riguardato principalmente gli appalti "sotto soglia", e le stazioni appaltanti hanno fatto larghissimo ricorso alle nuove procedure, che oggi consentono di assegnare le commesse in via diretta ad un operatore, anche senza un preliminare confronto fra preventivi. In particolare, spicca l'aumento del 242% dell'affidamento diretto di lavori fino a 150.000 euro registrato nel secondo semestre del 2020. Tale tendenza potrebbe essere addirittura accentuata a seguito dell'emanazione del decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, che ne estende la portata per i servizi e le forniture entro la soglia di 139.000 euro fino al 30 giugno del 2023.

Si deve guardare con favore l'indicatore in termini di incremento degli affidamenti, ma occorre anche evidenziare che una tanto ampia sospensione della concorrenza fra imprese inciderà sull'assetto del mercato, riguardando il 58% degli affidamenti di lavori e il 53% di quelli per servizi e forniture⁵, nei quali opera un tessuto di micro, piccole e medie imprese, tanto rilevanti per l'assetto produttivo del nostro Paese.

La durata dei contratti incide negativamente soprattutto sulle opere maggiori, per le quali i tempi di realizzazione possono arrivare fino a oltre 15 anni (meno di 3 anni servono invece per gli appalti fino a 100.000 euro).

In questo lungo lasso di tempo, l'affidamento occupa in media 6 mesi (si arriva a un massimo di 20), mentre pesano di più le autorizzazioni, i passaggi amministrativi tra una fase e l'altra, i ricorsi e i contenziosi, le varianti ma anche i fallimenti delle imprese⁶.

Il decreto 77/2021 mira opportunamente ad accorciare la durata di alcuni snodi amministrativi ma, affinché tale intento non rimanga sulla carta o conduca a risultati

⁵ I dati considerano le procedure inerenti gli appalti di importo compreso tra 40.000 euro e 150.000 euro per i lavori e di importo compreso tra 40.000 euro e 139.000 per i servizi e le forniture.

⁶ Si veda il Rapporto 2021 sulle infrastrutture strategiche e prioritarie, par. 10, elaborato dal Servizio Studi della Camera dei deputati in collaborazione con l'Istituto di ricerca Cresme e con l'Anac, nel quale vengono citati uno studio del Nuvec dell'Agencia per la Coesione Territoriale e un'analisi dello stesso Cresme.

indesiderati - pensiamo ai rischi per la tutela dei beni culturali e del paesaggio - occorre assicurare adeguate risorse alle amministrazioni che tali tempi sono chiamate a garantire.

La discrezionalità amministrativa è, e deve rimanere, una componente essenziale dell'attività contrattuale pubblica. Perché possa essere esercitata correttamente, richiede però stazioni appaltanti adeguatamente strutturate e dotate di elevate competenze specialistiche. La perdurante assenza delle stesse è invece fonte di ritardi e sprechi, anche quando non sfocia in fenomeni corruttivi.

In tempi di emergenza, si è inteso ovviare alla cosiddetta "paura della firma" circoscrivendo eccezionalmente il perimetro del danno erariale. Il perpetuarsi di tale scelta normativa è purtroppo il risultato di un doppio fallimento: da un lato, l'assenza di disposizioni sufficientemente chiare per definire correttamente l'ambito nel quale può e deve esercitarsi la discrezionalità amministrativa. E, dall'altro, ancora una volta, l'assenza di competenze adeguate nella pubblica amministrazione, necessarie per esercitare in modo responsabile tale discrezionalità, senza incorrere in errori o rischi di "cattura", anche inconsapevole, da parte degli attori privati.

In questo quadro, l'Autorità ha formulato alcune proposte per bilanciare opportunamente trasparenza e rapidità di azione, concentrandosi soprattutto su digitalizzazione dei contratti pubblici e qualificazione di stazioni appaltanti e imprese.

La completa informatizzazione è un obiettivo richiestoci con forza anche dall'Unione europea, e si deve accogliere con favore lo sforzo fatto in tale direzione con il richiamato decreto 77/2021. Occorre puntare sulla digitalizzazione dell'intero ciclo di affidamento, dalla programmazione al collaudo, che troverà elemento centrale nella piena valorizzazione della *Banca dati nazionale dei contratti pubblici*.

Essenziale sarà l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico, che l'Autorità intende sviluppare ampliando i servizi attualmente resi per la verifica dei requisiti di partecipazione alle gare, nella prospettiva di consentire alle stazioni appaltanti di utilizzare gli accertamenti in precedenza svolti da altri committenti. Il vantaggio è evidente: l'impresa non dovrà più perdere tempo con carte e documenti perché questi saranno forniti una sola volta e utilizzati per le altre gare.

Per far partire tale processo, occorre assicurare che i sistemi di acquisto di tutte le stazioni appaltanti dialoghino con la piattaforma dell'Autorità, dando effettiva attuazione alle disposizioni appena introdotte.

Al fine di raggiungere gli obiettivi del *Piano* è però indispensabile dare finalmente attuazione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Occorrerà anche potenziare i soggetti aggregatori regionali, consentendo loro di offrire servizi anche al di fuori del proprio territorio di riferimento e magari di specializzarsi per settori o ambiti di attività, attraverso un positivo confronto competitivo nell'offerta dei propri servizi. Sarebbe altresì da incoraggiare la nascita di soggetti aggregatori pubblici promossi dagli enti locali, lasciando a questi ultimi, in assenza di dimensioni adeguate, solo i contratti di minori dimensioni più facilmente gestibili.

La qualificazione costituisce un passaggio obbligato per favorire l'efficienza e la qualità negli appalti, selezionando i committenti più attrezzati anche da un punto di vista tecnologico.

Tale evoluzione è ancor più necessaria alla luce del calo del peso complessivo delle centrali di committenza negli ultimi anni; dal 2016 al 2020 si è infatti passati dal 14% al 10% in termini di numero di procedure e dal 32% a poco meno del 25% in termini di volumi.

Supporto di Anac a stazioni appaltanti e imprese

Al centro della missione istituzionale dell'Anac è anche il supporto a stazioni appaltanti e operatori economici, una delle attività alla quale dedichiamo e intendiamo dedicare una parte rilevantissima delle nostre energie. Lo dimostrano i circa 1.700 pareri, quasi 8 al giorno, adottati nelle diverse forme: dalle risposte rese in sede consultiva, ai pareri di precontenzioso, da quelli di congruità dei prezzi per gli affidamenti in emergenza, a tutta l'attività di vigilanza collaborativa, svolta sia nella forma "volontaria", sulla base di appositi protocolli di intesa, sia in quella prevista dalla legge e attuata con il supporto dell'Unità Operativa Speciale. Nello stesso solco si collocano le quasi 400.000 richieste di assistenza e supporto gestite dal nostro *contact center* (che nel primo trimestre 2021 si sono già attestate a oltre 178.000), parte di un complesso di servizi che l'Autorità assicura ai propri utenti 7 giorni su 7 e per 24 ore al giorno.

Lungi dall'essere un freno all'attività amministrativa, l'Anac, al contrario, fornisce supporto e assistenza, aiuta le stazioni appaltanti ad utilizzare correttamente le risorse pubbliche e a risparmiare, acquisendo beni e servizi migliori per la stessa amministrazione e i cittadini.

Basti pensare all'individuazione dei prezzi di riferimento per prodotti di uso corrente, come le risme di carta o i servizi di pulizia, ovvero alle iniziative *ad hoc*, come quella appena conclusa sull'approvvigionamento di dispositivi medici per il diabete, che ha spinto le stazioni appaltanti verso procedure più trasparenti ed efficaci, con risparmi significativi a tutto vantaggio dei pazienti⁷.

Si tratta di esempi tangibili di come trasparenza e concorrenza riducano i costi, liberando risorse a favore della collettività.

Una sfida anche per il settore privato

A differenza di altri paesi, l'Italia ha deciso di chiedere tutti gli ingentissimi fondi messi a disposizione dall'Unione europea. Si tratta di una scelta fondamentale per assicurare una rapida ripresa dell'economia, ma dobbiamo tutti essere consapevoli che essa implicherà,

⁷ Indagine conoscitiva sui dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito, Anac, settembre 2018.

oltre ad un accrescimento del debito pubblico, anche maggiori costi rispetto a quelli che sarebbero stati necessari se gli stessi fondi fossero stati impiegati in un orizzonte più lungo.

Vincoli di capacità produttiva e tempi esecutivi ristretti potrebbero causare una lievitazione ulteriore della spesa, che già sconta l'innalzamento del prezzo delle materie prime in atto, senza che ad essa corrisponda necessariamente una maggiore qualità.

Gli affidamenti che saranno posti in essere per l'attuazione del *Piano di ripresa* realizzeranno anche una straordinaria redistribuzione di potere economico privato, destinato a pesare ben al di là dell'orizzonte temporale del *Piano* medesimo. Anche per tale ragione, bisogna evitare che procedure di affidamento scarsamente concorrenziali finiscano per premiare unicamente le imprese direttamente conosciute dall'amministrazione committente ovvero si concentrino nelle mani di pochi operatori più forti e strutturati, a discapito di altri ugualmente meritevoli. Occorrerà per questo compensare le procedure acceleratorie individuate dai recenti provvedimenti normativi con iniezioni massicce di trasparenza sull'intero ciclo dell'attività svolta: dall'individuazione del fabbisogno, fino all'evidenza sui vincitori, dall'inizio della prestazione, fino al pagamento dell'ultimo euro corrisposto. Sarà inoltre necessario stabilire criteri semplici e oggettivi per individuare gli operatori da invitare alle selezioni, garantendo adeguata rotazione degli stessi.

Trasparenza e concorrenza saranno quindi fattori essenziali ed ineliminabili non solo per spuntare le condizioni migliori a vantaggio del pubblico, ma anche per selezionare le imprese più meritevoli e affidabili.

In ogni caso, l'imminente crescita della domanda pubblica conseguente all'iniezione di fondi europei dovrà incontrare imprese all'altezza del compito, in grado di realizzare le opere a regola d'arte e nei tempi preventivati.

Obiettivo del *Piano di ripresa* dovrebbe allora essere quello di favorire anche la crescita della parte privata del mercato che talvolta, sia nelle grandi che nelle piccole opere, ha mostrato segni di fragilità. Ciò, non solo per carenze di requisiti o difficoltà finanziarie, ma anche a causa di operazioni societarie opache o contiguità con la criminalità organizzata, come evidenziato dalla crescita delle interdittive antimafia.

Per prevenire tali fenomeni andrebbe altresì introdotto nel codice dei contratti l'obbligo di dichiarare il titolare effettivo degli operatori economici, anche a fini di antiriciclaggio, consentendo alla pubblica amministrazione di conoscere davvero i propri partner contrattuali.

In questo contesto occorre evitare che l'ingentissimo afflusso di capitali pubblici finisca per creare un "effetto di spiazzamento" rispetto alle risorse private, oggi in grande misura inutilizzate, e che invece dovrebbero essere attratte verso gli investimenti produttivi legati al rilancio del Paese, ricevendo così maggiore valorizzazione.

Nel dibattito che ha accompagnato l'elaborazione del *Piano di ripresa* in materia di contratti pubblici non si è data forse la necessaria attenzione al ruolo che i soggetti privati potranno svolgere per contribuire all'opera di ricostruzione collettiva. Tutto questo ha

probabilmente indotto a concentrarsi soprattutto sull'orizzonte quinquennale, mentre è quanto mai fondamentale allungare lo sguardo programmatico oltre il 2026.

In ciò può venire in aiuto il partenariato pubblico-privato. In tempi ordinari, è attivato perché le amministrazioni, prive di risorse, le chiedono al mercato per realizzare opere e investimenti, che avrebbero ripagato nel tempo o che avrebbero consentito ai privati di rifarsi delle spese effettuate.

Le risorse pubbliche oggi abbondanti non devono mettere nell'angolo tale forma di collaborazione virtuosa fra pubblico e privato, che deve invece essere rilanciata proprio al fine di allungare l'orizzonte temporale e l'ampiezza degli investimenti che si possono realizzare.

Occorrerà immaginare piani in cui, diversamente da quanto avviene normalmente, alla prima fase di investimento pubblico segua una forte mobilitazione di risorse private.

Perché tali operazioni non sfocino - come purtroppo spesso accaduto - nella "cattura" dell'amministrazione pubblica da parte del privato, occorre che l'intervento di partenariato sia affidato unicamente a enti di adeguate dimensioni e dotati di rilevanti competenze specialistiche, capaci di trasferire effettivamente la maggior parte dei rischi al privato, e di costruire adeguati presidi in termini di garanzie. Se questo si realizzerà, non solo si eviterà il rischio che, dopo il 2026, vi sia una brusca frenata degli investimenti, ma si mobileranno anche risorse ben superiori ai pur tanti miliardi di euro ricompresi nel *Piano*. Inoltre, proprio l'effettiva assunzione dei rischi da parte dei privati potrà essere la misura del buon uso delle risorse pubbliche e del loro effettivo indirizzarsi verso investimenti fruttuosi per le prossime generazioni.

Si tratta di una straordinaria occasione per la crescita e il rafforzamento delle imprese e un nuovo rapporto di fiducia tra privato e istituzioni pubbliche.

Misure straordinarie per le imprese

Prima di passare alle conclusioni, vorrei brevemente soffermarmi sulle misure straordinarie di gestione e sostegno delle imprese (di cui all'art. 32 del decreto legge 90 del 2014), anche note come "commissariamenti degli appalti".

Nel contrasto ai fenomeni di corruzione nel settore, queste misure di presidio, disposte su iniziativa del Presidente dell'Anac, hanno dato prova di grande efficacia in molteplici situazioni.

La gestione commissariale serve anzitutto ad assicurare che il contratto vada a buon fine nei tempi previsti, congelando in via provvisoria e cautelare una parte del corrispettivo destinato all'appaltatore per consentire al giudice penale di sottoporla eventualmente a sequestro o confisca come profitto del reato.

In realtà, queste misure sono poliedriche e si spingono ben oltre il commissariamento dell'appalto, potendo promuovere anche un'attività di revisione e

recupero, in senso ampio, dell'intero assetto organizzativo e gestionale dell'impresa attraverso l'ulteriore strumento del sostegno e monitoraggio.

I risultati che l'esperienza di questi anni ci consegna inducono senz'altro ad una valutazione ampiamente positiva delle misure straordinarie di gestione. Tenuto anche conto dello sforzo corale con cui le istituzioni coinvolte - Prefetture, Ministero dell'Interno, Autorità giudiziarie e Anac - hanno saputo consolidare sempre più il circuito collaborativo messo in campo a tutela della legalità negli appalti.

Nei prossimi anni sarà quanto mai necessario mettere al riparo gli affidamenti da interferenze illecite, considerato peraltro il continuo aumento, proseguito anche nel 2020, delle interdittive antimafia comunicate all'Autorità (814 contro le 633 del 2019)⁸.

Nell'ambito del *Piano di ripresa*, la possibilità di ricorrere a simili forme di presidio risponde al bisogno di realizzare gli interventi nei tempi programmati, senza subire rallentamenti in caso di inchieste giudiziarie per fatti di corruzione, per scongiurare il rischio della perdita dei finanziamenti.

L'Autorità vuole farsi trovare pronta anche per questa ulteriore e cruciale sfida.

Per tale ragione, si è fatta promotrice di una proposta di modifica normativa - che auspichiamo possa essere raccolta - con l'intento di superare alcuni nodi applicativi e di riformare, in parte, le misure straordinarie secondo coordinate basate su valore e rilevanza dei contratti.

Conclusioni

In uno dei suoi romanzi, Honoré de Balzac spiega che gli uomini, per farsi strada, possono usare il proprio talento, impegnandosi per valorizzarlo, ovvero farsi largo con la corruzione, superando gli altri con sotterfugi e inganni.

I prossimi anni saranno decisivi anche per definire quanto, nel pubblico come nel privato, si allargherà lo spazio per chi lavora per far fruttare i propri talenti, facendo così progredire la comunità, a discapito di chi invece vorrebbe utilizzare altri mezzi, in danno della collettività.

Termino allora da dove ho iniziato.

La prevenzione è indispensabile per la tutela di diritti fondamentali, l'uguaglianza nelle opportunità, la coesione sociale e la fiducia pubblica.

Proteggere questi diritti significa scoraggiare i corruttori, premiare talento e merito, tutelare i deboli e dare speranza ai giovani.

Nel prossimo futuro, l'Autorità perseguirà la propria missione con questo spirito, lavorando per rafforzare gli strumenti cardine della prevenzione, che sono la buona amministrazione e la buona trasparenza.

⁸ Si tratta delle interdittive antimafia comunicate dalle Prefetture all'Autorità per l'inserimento nel Casellario delle imprese, che vedono una continua crescita dal 2015, quando erano pari a 366, per un totale di quasi 3.400.

La vera sfida per allontanare la corruzione è costruire un'amministrazione capace di fare il proprio dovere, un'amministrazione competente, qualificata e trasparente, che guardi ai risultati e che sappia usare la discrezionalità per assicurare ai cittadini i servizi migliori.

Per fare questo, occorre un percorso di formazione e rafforzamento, immettendo nel settore pubblico - attraverso procedure trasparenti e meritocratiche - risorse giovani e competenti, in grado di traghettare il nostro Paese verso il futuro.

Un'iniezione di fiducia e talento, che scacci la corruzione e avvicini integrità, preparazione e merito.

La pandemia ci ha insegnato che quando si riconosce un bene come universale, si è tutti uniti per difenderlo e si ottengono risultati straordinari. Come la salute pubblica, la legalità è l'essenza del vivere comune e solo con la consapevolezza e l'impegno di tutti è possibile difenderla.

Mi avvio alle conclusioni con alcuni doverosi e sentiti ringraziamenti, a partire dai colleghi del Consiglio, Consuelo del Balzo, Luca Forteleoni, Paolo Giacomazzo e Laura Valli, e dal Segretario Generale, Renato Catalano, soprattutto per lo spirito di squadra e l'unità di intenti che si sono creati fra noi sin dall'inizio di questa nuova ed entusiasmante sfida.

Desidero ringraziare tutto il personale dell'Autorità, perché i risultati ottenuti sono frutto principalmente del lavoro svolto dagli Uffici, a cui va il mio vivo apprezzamento per l'impegno, la professionalità e la collaborazione dimostrati.

Un ringraziamento particolare va all'Avvocatura Generale dello Stato, per il continuo supporto assicurato all'azione dell'Autorità attraverso sempre puntuali e qualificati pareri oltre che nella gestione del contenzioso, nonché al Consiglio di Stato, con cui abbiamo recentemente stipulato un protocollo di intesa e con il quale vogliamo anche incrementare un proficuo scambio di informazioni per alimentare le rispettive banche dati.

Ringrazio sentitamente la Guardia di Finanza, che attraverso le sue diverse articolazioni assicura all'Autorità un costante e qualificato contributo nello svolgimento di molte, delicate, funzioni.

Unire legalità, merito, solidarietà, e coesione sociale è compito essenziale, soprattutto nel tempo presente.

La violazione delle regole, invece, uccide la speranza e il senso di giustizia.

Per questo, tutti noi, siamo chiamati ad attivarci in nome di tali valori e diritti che sono

base della nostra Costituzione,
radice del nostro stare insieme,
fondamento del nostro futuro. Grazie

La Relazione 2020 in formato integrale è disponibile sul sito istituzionale dell'ANAC all'indirizzo www.anticorruzione.it

Tipografia D.&S. Grafica S.r.l.