



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

# RELAZIONE ANNUALE **2021**

Presentazione del Presidente  
Avv. Giuseppe Busia

Camera dei Deputati  
Roma, 23 giugno 2022



# **RELAZIONE ANNUALE 2021**

Presentazione del Presidente  
Avv. Giuseppe Busia

Camera dei deputati  
Roma, 23 giugno 2022



## Autorità, Signore e Signori,

Ringrazio la Presidenza della Camera dei Deputati, per l'accoglienza riservatoci, e tutti i presenti.

Nel corso dell'ultimo anno l'Italia e il mondo hanno dovuto affrontare sfide alle quali non eravamo preparati, che hanno cambiato l'equilibrio del pianeta e la vita di tutti noi.

Proprio nel momento in cui cominciavano ad apprezzarsi i frutti degli sforzi profusi per il superamento della pandemia, grazie anche a scelte istituzionali non scontate, oltre che alla determinazione dei cittadini, lo scenario internazionale è stato nuovamente sconvolto dalla deprecata invasione russa dell'Ucraina. Improvvisamente, siamo stati proiettati indietro nella storia, che si è ripresentata col suo volto peggiore.

La guerra, in aggiunta agli incommensurabili e mai accettabili costi umani, ha portato con sé nuova instabilità ed un ulteriore aggravamento delle condizioni economiche, frutto della crisi energetica e dell'improvviso aumento dei costi delle materie prime, ma anche della prospettiva di un mondo nuovamente diviso in blocchi.

In mezzo a tali difficoltà, tutti abbiamo potuto cogliere importanti segnali di segno opposto. Col *Next Generation EU*, si è apprezzata l'Europa migliore e la sua capacità di reagire con coesione e determinazione, mantenendo lo sguardo rivolto al futuro. Ugualmente, l'inaspettato balzo in avanti del PIL, registrato lo scorso anno nel nostro Paese, ha evidenziato un patrimonio di risorse personali, economiche e culturali che, se messe a fattor comune, sono capaci di regalare prospettive straordinarie per noi e per i nostri partner europei.

È questo il contesto eccezionale in cui si è svolta l'attività di Anac nel corso del 2021.

Ed è questo lo scenario nel quale la nostra Autorità è chiamata a proiettare la propria missione istituzionale, per contribuire, insieme alle altre amministrazioni, agli operatori economici ed agli attori della società civile, al superamento delle difficoltà presenti e per favorire crescita e sviluppo duraturi.

## Il ruolo centrale di Anac nel Pnrr

Fin dalla sua approvazione, abbiamo voluto indirizzare gran parte delle nostre attività verso la migliore attuazione del *Piano di ripresa e resilienza* (Pnrr). È stata la stessa Commissione europea a chiedere che Anac avesse un ruolo centrale al suo interno, dettando puntualmente obiettivi e traguardi, soprattutto in merito alla digitalizzazione dei contratti pubblici ed alla qualificazione delle stazioni appaltanti, oltre che alla revisione della disciplina in materia.

2 | Il Pnrr è certamente un ricchissimo insieme di investimenti straordinari, ma è, prima ancora, un piano di riforme, ineludibili e da tempo necessarie, che speriamo lascino anche, in un Paese cronicamente incapace di programmare, l'abitudine a organizzarsi su obiettivi di lungo periodo, sottratti al ciclo politico e destinati a creare benefici duraturi per le generazioni che verranno.

Tra le riforme, quelle legate alla disciplina dei contratti pubblici costituiscono un prerequisito, un elemento abilitante per tutti gli investimenti, per il corretto ed efficace utilizzo degli ingenti fondi che si è deciso di impiegare nel limitato periodo che ci separa dal 2026, i quali passeranno in gran parte attraverso contratti di lavori, servizi e forniture.

Ed è su questi che la nostra Autorità è, oggi, chiamata ad esercitare le sue specifiche funzioni di regolazione e vigilanza. E su questi, proprio al fine di favorirne il successo, stiamo operando per fornire aiuto, supporto e collaborazione.

Di fronte a tali sfide, dunque, abbiamo orientato la nostra azione prioritaria per favorire la ripresa, affiancando le amministrazioni sia sul versante dei contratti, per renderli strumenti efficaci di realizzazione dei tanti progetti messi in campo, garantendo apertura, concorrenza e capacità di selezionare le imprese più capaci, dinamiche e innovative, al servizio dell'interesse pubblico. Sia su quello –inscindibile rispetto al primo, essenziale e ineludibile- della trasparenza e della prevenzione della corruzione, al fine di garantire una amministrazione imparziale e integra, dinamica ed efficiente, in grado di rispondere al meglio ai bisogni dei cittadini.

Sappiamo, infatti, che gli ingenti investimenti legati al Pnrr rappresentano una sfida anche per il rispetto della legalità e della correttezza amministrativa, e che l'attuazione delle sue riforme deve essere utilizzata come una irripetibile occasione per creare, nella società, efficaci anticorpi

non solo contro la corruzione, il malaffare e gli obiettivi della criminalità organizzata, ma anche contro la logica del piccolo favore, della mortificazione del merito e della preposizione dell'interesse individuale a quello collettivo.

Un'occasione per riscoprire il più alto valore dell'operare al servizio delle istituzioni e dell'interesse collettivo, creando un ambiente aperto e inclusivo, in cui pubblico e privato, cittadini e società civile, possano incontrarsi in modo trasparente, indirizzando le proprie migliori energie verso obiettivi partecipati e condivisi.

Questo è il compito che Anac assume di fronte al Paese e si impegna a portare avanti: sul fronte della prevenzione della corruzione e della trasparenza, come su quello della corretta gestione dei contratti pubblici.

| 3

## LA RETE INTERNAZIONALE CONTRO LA CORRUZIONE

La corruzione, che inquina le politiche pubbliche, purtroppo non ha confini e richiede adeguate risposte sovranazionali.

Per questo Anac ha sviluppato, in maniera crescente, una dimensione e un impegno a livello internazionale, divenendo punto di riferimento e modello per molti paesi, interessati a condividere le migliori prassi e ad impegnarsi nella diffusione della cultura della legalità.

In questo spirito, nell'ambito di diversi programmi di “*capacity building*”, ci siamo impegnati in numerosi interventi di formazione e scambio di buone pratiche, dai Paesi dell'Europa centro-orientale, candidati ad entrare nell'Unione Europea – e consentitemi un pensiero particolare ai colleghi ucraini, dei quali in questi mesi abbiamo raccolto il grido di dolore - ai paesi del Medio oriente, fino a quelli dell'America Latina, coi quali ultimi partecipiamo, insieme al Ministero degli Affari esteri e ad altre istituzioni, al programma intitolato a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, che abbiamo ricordato a Palermo, lo scorso 23 maggio, in occasione del trentennale della strage di Capaci.

Operiamo intensamente nell'ambito delle Nazioni Unite, del *Consiglio d'Europa*, dell'*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (OSCE) e dell'*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico* (OCSE).

Anche in virtù di tale ruolo, riconosciuto al di fuori dei nostri confini, ho avuto l'onore di essere chiamato a far parte del *Comitato esecutivo*, dell'Associazione Internazionale delle Autorità Anticorruzione (*International Association of Anti-Corruption Authorities - IAACA*), che unisce le Autorità e Agenzie per la lotta alla corruzione dei cinque continenti.

4 | Paradossalmente, è proprio nell'ambito dell'Unione europea che si registra un ritardo nell'emanazione di una disciplina anticorruzione comune, quanto mai urgente e necessaria, proprio di fronte agli sforzi effettuati col *Next Generation EU*. Ed è anche per sollecitare la sua adozione, che insieme ai colleghi delle omologhe Autorità europee, lo scorso 10 giugno, a Parigi, si sono poste le basi per la creazione della *Rete europea delle Autorità* che si occupano di integrità e trasparenza.

Lo scorso anno, sotto la Presidenza italiana del G20, abbiamo lavorato attivamente, nell'ambito del *Gruppo di Lavoro Anticorruzione (Anti-Corruption Working Group)*, per l'approvazione di un *Compendio* sulla misurazione del rischio corruttivo.

Nel contesto internazionale, infatti, il tema della misurazione è quanto mai sentito ed il livello della diffusione della corruzione nei diversi Stati è, ad esempio, considerato come elemento decisivo dai grandi fondi internazionali per le loro strategie di investimento. Pesa, dunque, moltissimo, anche sulle prospettive di crescita del nostro Paese.

Anche per tale ragione, siamo orgogliosi dell'avanzamento di ben dieci punti realizzato dall'Italia nella classifica di *Transparency International*, organizzazione con la quale collaboriamo attivamente: un balzo in avanti senza precedenti che, tuttavia, non va considerato sufficiente e deve spingerci a passi ulteriori.

Per integrare tale indice, essenzialmente basato su percezioni soggettive, e restituire, così, un'immagine del nostro Paese e delle sue articolazioni, fondata su dati oggettivi, stiamo per completare un lungo percorso di ricerca sulla "*Misurazione territoriale del rischio di corruzione e promozione della trasparenza*", finanziato dal Programma Operativo Nazionale "*Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*", i cui risultati verranno presentati pubblicamente nelle prossime settimane.



# PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA

## La selezione di funzionari capaci come primo presidio anticorruzione

Uno dei principali presidi contro la corruzione è certamente la creazione di una pubblica amministrazione capace di rispondere con prontezza ed efficacia alle esigenze dei cittadini, garantendo quel buon andamento che, insieme all'imparzialità, ci è richiesto dall'art. 97 della Costituzione.

A tal fine, occorrono innanzitutto politiche di rinnovamento generazionale dei funzionari pubblici, in grado di attrarre i migliori talenti, premiando merito e competenza, rafforzando così il vero capitale delle amministrazioni.

Le persone capaci non solo adempiono correttamente ai propri compiti, ma sono anche in grado di vigilare e di operare al servizio del bene comune, consci del proprio valore, senza essere tentati di sopperire alle proprie mancanze sottomettendosi a richieste irricevibili.

Ben vengano, dunque, gli sforzi con i quali si sta cercando di far fronte alle gravi carenze di organico accumulate negli anni, sia nell'amministrazione statale, che negli enti territoriali. Attenzione, però, ad evitare che l'accelerazione delle procedure di reclutamento finisca per pesare sul rigore delle selezioni e, quindi, influire sulla qualità dell'agire pubblico nel lungo termine. In questo senso, appaiono poco lungimiranti alcune proposte, anche recenti, di stabilizzare per legge i dirigenti, scelti unicamente su decisione discrezionale del vertice politico o amministrativo, al di fuori delle selezioni concorsuali, privilegiate invece dalla nostra Carta fondamentale.

## Una rete di centri di competenza al servizio delle amministrazioni

I diversi enti pubblici, oltre alle funzioni legate allo specifico mandato istituzionale, sono sempre tenuti a gestire innumerevoli attività necessarie alla propria organizzazione: dal reclutamento del personale alla gestione finanziaria, dalla manutenzione del patrimonio all'acquisto di beni e servizi. Si tratta di procedimenti complessi che, per essere svolti in maniera

adeguata, richiedono a loro volta specifiche professionalità e specializzazioni.

Al fine di guadagnare efficienza nell'agire pubblico, occorre dunque fare ulteriori sforzi, rispetto ai tanti che pure sono stati fatti negli anni, per reingegnerizzare l'organizzazione amministrativa attraverso la creazione di una rete di *Centri di competenza*, al servizio delle altre amministrazioni, in applicazione del principio di sussidiarietà costituzionalmente garantito.

È quanto anche Anac sta promuovendo nei propri ambiti di competenza, supportando e sostenendo le pubbliche amministrazioni, come testimoniano i tanti protocolli siglati con i diversi livelli istituzionali, al fine di garantire una solida cooperazione per affrontare le nuove sfide, a vantaggio del bene comune.

### Le semplificazioni al servizio della prevenzione della corruzione

La prevenzione della corruzione passa anche da alcuni interventi di semplificazione. In molti casi, infatti, la proliferazione degli adempimenti va a detrimento dell'efficace attività di amministrazioni e operatori privati, aprendo la via a fenomeni di mala-amministrazione e, talvolta, costituendo terreno fertile per le infiltrazioni criminali.

Per questo, in numerosi provvedimenti, abbiamo guardato alla semplificazione come a una stella polare, garantendo, comunque, il mantenimento dei necessari livelli di presidio e garanzia. In questa direzione, ci siamo attivati per ridurre, a legislazione vigente, gli oneri di pubblicazione, soprattutto per gli enti di piccole dimensioni. Fra gli altri, abbiamo rivolto la nostra attenzione agli ordini e collegi professionali, introducendo snellimenti, per ridurre gli oneri posti a loro carico.

### Un Portale unico della trasparenza, anche per favorire la partecipazione dei cittadini all'attuazione del Pnrr

Al fine di potenziare i livelli di trasparenza nel settore pubblico, stiamo lavorando alla progressiva realizzazione di un *Portale Unico della Trasparenza*, concepito come un luogo digitale, un nodo di rete aperto al pubblico, che conterrà le informazioni essenziali sull'attività delle pubbliche amministrazioni: una sorta di finestra, funzionale non solo al

controllo, ma alla partecipazione di tutti i cittadini, nel pieno rispetto della protezione dei dati personali.

L'obiettivo è, dunque, quello di sostituire le pubblicazioni disperse sui singoli siti delle amministrazioni, con una piattaforma unica, che consenta agli enti pubblici di adempiere ai propri obblighi in maniera più semplice ed economica. Questo consentirà di evitare duplicazioni, sulla base del principio del "once only" e, grazie all'interconnessione con le altre banche dati, di offrire ai cittadini informazioni strutturate, permettendo, al contempo, di trasferire le migliori pratiche da un'amministrazione all'altra, nel segno della più efficace cooperazione istituzionale.

Tale forma di partecipazione attraverso la trasparenza appare ineludibile rispetto a tutti gli investimenti previsti dal Pnrr. Questi, infatti, in ragione del contesto di emergenza in cui si operava, sono stati selezionati in tempi particolarmente ristretti e senza un reale coinvolgimento dei cittadini, nonostante le ricadute di lungo periodo che avranno sui loro interessi e sulle loro vite, a causa del loro diverso distribuirsi. È quindi fondamentale recuperare oggi tale partecipazione, favorendo il massimo coinvolgimento della società civile e delle sue articolazioni, partendo proprio da un'adeguata trasparenza sull'implementazione delle misure. E ciò, anche al di là del fatto che questa serve a ridurre i rischi di infiltrazioni indebite e cattiva amministrazione.

|7

## Necessari alcuni interventi normativi, per rafforzare imparzialità e trasparenza

Oltre ai ritardi accumulati nell'adozione del decreto sugli obblighi di pubblicità relativi ai dirigenti pubblici, con conseguente incertezza applicativa, abbiamo segnalato talune criticità legate ai *Piani integrati di attività e organizzazione* (Piao), in ordine ai quali il Parlamento ha opportunamente voluto salvaguardare la piena indipendenza delle funzioni affidate all'Autorità.

Oggi dobbiamo sottolineare come non sia più rinviabile la revisione normativa di alcuni istituti per la prevenzione della corruzione, che ne valorizzi i contenuti fondamentali e ne rafforzi l'efficacia, liberandoli al contempo da alcune ambiguità e appesantimenti.

Gli sforzi profusi in questi anni dall'Autorità, per garantirne una applicazione corretta ed equilibrata, necessitano di un intervento ulteriore. Per questo abbiamo segnalato, per primi ed in diverse occasioni, i problemi

applicativi di alcune disposizioni, peraltro presidio irrinunciabile nel nostro ordinamento giuridico, anche sulla base di specifici impegni assunti a livello internazionale.

Un caso, tra i più rilevanti, è quello del “*pantouflage*”, il passaggio dal pubblico al privato del funzionario che abbia agito a favore dello stesso soggetto privato. La legge opportunamente lo vieta, prevedendo sanzioni pesanti, se attuato. Sarebbe, infatti, inaccettabile, se, ad esempio, il funzionario di un’agenzia, chiamato a valutare se concedere il nulla osta per l’immissione in commercio di un farmaco, con conseguente attribuzione di vantaggi economici per l’impresa produttrice, venisse assunto, poco dopo, dalla medesima società.

8 | Eppure, tale norma è fonte di incertezze applicative, essendo, da un lato, carente nella sua piena e doverosa applicazione all’intero gruppo societario di riferimento e, dall’altro, portando a sanzioni, in taluni casi, sproporzionate, in quanto non graduabili e finendo, così, per ridurre l’efficacia di questo fondamentale presidio anti-corruzione.

Analogamente, abbiamo segnalato alcuni casi in cui la normativa risulta ridondante, anche in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi pubblici.

Attualmente, ad esempio è vietato, a chi sia stato amministratore di una società pubblica, di accedere ad altro incarico di amministratore pubblico, elidendo, così, la possibilità per gli amministratori locali di avvalersi di manager che abbiano dimostrato di aver bene operato.

Più in generale, occorre disciplinare in modo organico i conflitti di interesse, introducendo disposizioni chiare ed univoche, mettendo tutti nelle condizioni di rilevare i conflitti al loro manifestarsi e, così, garantendone una corretta e diffusa applicazione.

Tutto questo appare particolarmente urgente, nel momento in cui le amministrazioni sono chiamate a gestire gli ingenti fondi del Pnrr e le procedure straordinarie legate a questa fase eccezionale, nelle quali occorre garantire, al livello più elevato, imparzialità e trasparenza dei comportamenti, senza che sulle scelte effettuate possa restare l’ombra di inaccettabili favoritismi.

Per tutte queste ragioni occorre, quanto prima, recuperare il prezioso lavoro di revisione realizzato con lo schema di testo unico in materia di anticorruzione, elaborato da un’apposita Commissione costituita presso il Dipartimento della Pubblica amministrazione, alla quale anche Anac aveva

contribuito, insieme al *Garante per la protezione dei dati personali* ed alle altre istituzioni interessate.

## Il ruolo centrale dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Anche quest'anno, centrale è stata l'attività di supporto concreto alla delicata attività dei *Responsabili per la Prevenzione alla Corruzione e per la Trasparenza* (Rpct), presenti all'interno delle amministrazioni e degli enti pubblici e veri protagonisti dell'applicazione della normativa in ogni realtà in cui si articola l'organizzazione pubblica. Con gli Rpct sono state attivate numerose e variegata forme di collaborazione, costituendo anche una piattaforma per lo scambio di buone prassi ed esperienze concrete, con l'obiettivo di accrescerne competenze e professionalità.

|9

## La vigilanza collaborativa, anche per i comuni sciolti per mafia

L'Autorità ha, poi, supportato le amministrazioni attraverso i pareri sulla normativa e ha esteso l'istituto della vigilanza collaborativa anche al versante anticorruzione e trasparenza, istituendo un apposito Ufficio.

Fondamentale è risultato l'utilizzo di tale istituto nei confronti dei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose. Come ha osservato la *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle mafie*, che ringraziamo per aver accolto alcune nostre proposte, troppo spesso, dopo la cessazione del commissariamento, si è costretti ad un nuovo scioglimento degli organi. Tutto questo evidenzia la necessità di garantire, soprattutto per tali realtà, una rete di supporto e rafforzamento amministrativo da parte dei *Centri di competenza* prima richiamati, al fine di affiancarsi a tali enti anche dopo il superamento della fase commissariale. Solo così, infatti, è possibile creare prassi amministrative virtuose, che siano esse stesse baluardo contro la criminalità.

## Urgente il recepimento della direttiva sui Whistleblowers

Infine - ed è con particolare orgoglio che lo rivendichiamo oggi, *Giornata Mondiale del Whistleblower* -, Anac si è spesa per rafforzare la tutela del dipendente che segnala illeciti sul luogo di lavoro, che, finalmente, comincia ad essere percepito come un efficace presidio per l'emersione di

condotte illecite, utile a frenare l'ingranaggio dell'illegalità. Queste importantissime vedette civiche, che mettono a rischio se stessi nell'interesse generale, possono essere davvero decisive per estirpare alcune prassi deplorevoli, che si riscontrano ancora in diversi ambiti quali, fra i tanti – e li richiamo per il loro effetto davvero inaccettabile sulle speranze dei giovani - i concorsi universitari.

Con le nostre Linee Guida del 2021 abbiamo cercato di valorizzare tale figura, provvedendo anche a potenziare i nostri strumenti informatici per agevolare le segnalazioni.

10| Dobbiamo, però, ancora una volta, registrare un ormai inaccettabile ritardo nel recepimento della direttiva UE del 2019 e confidiamo che Parlamento e Governo vogliano farsene carico.

## I CONTRATTI PUBBLICI

### I contratti come strumento per dare concretezza alle grandi finalità pubbliche

I contratti pubblici non sono solo un mezzo per acquistare beni e servizi, o per costruire piccole e grandi infrastrutture. Essi sono, invece, lo strumento più efficace nelle mani dei decisori pubblici, per dare impulso e concretezza alle politiche pubbliche, per rendere concreti e attuali i valori ad esse sottesi, nonché per perseguire le grandi finalità legate alla coesione sociale, alla transizione ecologica e digitale.

Sono, per questo, il luogo ideale di incontro fra pubblico e privato, la cui cooperazione viene indirizzata al perseguimento delle grandi finalità di interesse generale, a tutela dei diritti di tutti i soggetti coinvolti.

È anche attraverso i contratti pubblici, che si dovrà garantire, ad esempio, la promozione della parità di genere e generazionale, nonché la tutela dei lavoratori diversamente abili. Proprio in questo senso abbiamo modificato lo schema di Bando di gara tipo, inserendo specifiche misure incentivanti.

Ed è sempre attraverso i contratti-tipo e le piattaforme informatiche di Anac che dovrà essere monitorato il rispetto dei contratti collettivi di lavoro, evitando l'adozione dei cosiddetti "contratti pirata", a garanzia dei lavoratori. Con questa finalità, abbiamo recentemente stipulato un

protocollo di intesa con le organizzazioni sindacali più rappresentative nei settori di riferimento.

## Un volano per il progresso del Paese

Quando un'amministrazione locale costruisce una scuola con criteri ecosostenibili, affidando il lavoro al miglior operatore privato, non ha solamente creato un ambiente dove gli studenti cresceranno nelle migliori condizioni, ma ha anche esercitato uno stimolo per tutte le imprese sul mercato ad offrire i modelli di costruzione più avanzati e competitivi, che si diffonderanno nel Paese.

È stato calcolato che ogni miliardo investito attraverso gli appalti pubblici genera tre miliardi di indotto e un numero di posti di lavoro variabile da dodicimila a sedicimila.

Un uso strategico dei contratti pubblici produce, quindi, effetti di lungo periodo ed è in grado di favorire quegli elementi di innovazione economica e sociale indispensabili ad un Paese più moderno, efficiente e capace di rispondere alle sfide del domani.

Ed è nella consapevolezza della complessità e della ricchezza di tale ruolo, che Anac svolge le sue funzioni istituzionali, in questo ambito tanto delicato e ricco di prospettive.

## Superare l'eccessivo ricorso agli affidamenti diretti, in linea con i principi europei

Negli ultimi anni, con l'intento di arginare la pandemia e di agevolare l'utilizzo dei finanziamenti del Pnrr, si sono stratificate, in assenza di un disegno unitario, diverse procedure d'urgenza e derogatorie, prevedendo, fra l'altro, un significativo aumento delle soglie entro le quali è ammesso il ricorso a procedure negoziate.

Questo ha senz'altro velocizzato gli affidamenti, ma ha anche avuto ricadute negative sulla concorrenza e sulla partecipazione alle gare, sulla selezione delle migliori offerte e, quindi, sull'efficiente, efficace ed economica gestione della spesa pubblica. E ciò, ponendo anche seri dubbi di compatibilità con l'ordinamento euro-unitario, come ha evidenziato anche la Commissione europea, con la lettera di messa in mora del 6 aprile scorso.

|11

Anche per questo, auspichiamo un progressivo abbandono di taluni interventi emergenziali, dando nuovo impulso alla concorrenza e alla migliore gestione e spesa del denaro pubblico.

## Fondamentale il ruolo del Parlamento nel miglioramento della legge di delega

12 | Servono regole chiare e di agevole attuazione, aperte al digitale. Occorrono diverse modifiche codicistiche, che noi per primi abbiamo sollecitato, senza, tuttavia, porre come obiettivo in sé la riscrittura dell'intero quadro normativo, in quanto questo creerebbe disorientamento negli operatori, rallentando le attività proprio in un momento tanto cruciale per la realizzazione del Pnrr.

Confidiamo sul fatto che nell'attuazione della legge delega per il riordino della disciplina dei contratti pubblici, appena approvata in via definitiva, ci si muova in questa direzione, pur introducendo tutti gli elementi di innovazione e semplificazione dei quali abbiamo bisogno.

Al riguardo, è doveroso ringraziare il Parlamento che, rivendicando pienamente il proprio ruolo, ha in più punti migliorato e accresciuto le garanzie rispetto al testo iniziale di delega, anche prevedendo un rafforzamento delle funzioni di vigilanza e di supporto alle stazioni appaltanti svolte da Anac, oltre che del suo patrimonio informativo.

La concreta attuazione dei principi di delega è ora nelle mani del Governo e del Consiglio di Stato, col quale sono state già avviate proficue interlocuzioni e al quale Anac non farà mancare il proprio apporto.

## Digitalizzazione e banche dati Anac al servizio di procedure più efficienti e trasparenti

Nel nuovo disegno normativo, in linea anche con specifiche previsioni del Pnrr, il prerequisito generale sarà la digitalizzazione di ogni processo, fin dalla sua progettazione, senza cadere nell'errore di trasferire sul digitale quanto era stato concepito per il mondo analogico.

In tale direzione, lo scorso anno abbiamo impresso una spinta decisiva per il definitivo passaggio dalla carta al digitale, adottando il *Bando tipo per procedure svolte interamente in modalità telematica*, così da garantire anche la tracciabilità delle attività svolte in tutte le fasi di gara e, con essa, l'integrità e la trasparenza dell'azione amministrativa (bando tipo



n.1/2021). Grazie a questo, sempre più stazioni appaltanti stanno beneficiando delle procedure telematiche, vincolando chi vuole continuare ad impiegare i sistemi cartacei, a motivare le ragioni di tale scelta.

Il salto verso il digitale troverà il suo fulcro nella *Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici* istituita presso Anac, che costituisce un modello per gli altri paesi dell'Unione europea.

Grazie ad essa è già possibile -e lo sarà ogni giorno di più- garantire semplificazioni nelle procedure, per stazioni appaltanti e operatori economici, oltre che maggiore rapidità, trasparenza, controllabilità da parte delle istituzioni preposte e di tutti i cittadini, evitando così opacità che penalizzano le imprese sane e riducono la concorrenza.

Abbiamo costituito una piattaforma digitale a cui le amministrazioni sono interconnesse, rendendo disponibili, ai vari soggetti interessati, i dati e le certificazioni relative all'intero ciclo di vita dei contratti. Un modello, quindi, di interoperabilità efficace e concreta, che dovrebbe essere esteso anche ad altri settori, anche tramite la già citata Piattaforma unica della trasparenza.

La piena integrazione con le banche dati nazionali ed europee, realizzata adottando formulari standard e pubblicando le informazioni in formato aperto, permette, inoltre, forme di controllo civico sulla spesa pubblica, secondo quanto indicato a livello internazionale da G20, G7 e Ocse.

I nuovi decreti delegati potranno muovere ulteriori passi avanti, prevedendo incentivi concreti all'uso di piattaforme direttamente interconnesse con la Banca Dati Anac e garantendo l'afflusso in tempo reale dei dati.

L'Autorità si è già mossa in questa direzione, avviando una collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con Consip, finalizzata a rendere la relativa piattaforma disponibile gratuitamente per tutte le amministrazioni, sollevandole da costi di realizzazione e fruizione del sistema.

## [Il fascicolo virtuale dell'operatore economico per velocizzare le procedure](#)

In questa direzione muove anche l'istituzione, da parte di Anac, del *fascicolo virtuale dell'operatore economico*, integrato con la Banca Dati e opportunamente valorizzato dalla legge di delega. Si tratta di un tassello fondamentale per semplificare e velocizzare l'attività di stazioni appaltanti

e operatori economici, evitando a questi ultimi di dover ripresentare la documentazione ogni volta che partecipano ad una gara in una diversa amministrazione.

Il *fascicolo virtuale* serve, inoltre, a creare un catalogo delle imprese dotate di professionalità ed esperienza, contribuendo a selezionare le imprese migliori, evitando l'accesso ad operatori improvvisati, come purtroppo accaduto durante la pandemia e come rischia di ripetersi nelle fasi di accelerazione della spesa.

14 | In questo quadro, è anche necessario che la disciplina sul registro dei titolari effettivi delle imprese, introdotto come misura di contrasto alla criminalità organizzata ed al riciclaggio, sia coordinata con gli obblighi dichiarativi delle imprese in gara, garantendo la necessaria interconnessione con la Banca Dati Anac.

Attraverso la piena implementazione di questi sistemi informatici, Anac si pone, quindi, al servizio di istituzioni, imprese e cittadini, assicurando il monitoraggio dei tempi di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, cruciali per la gestione del Pnrr.

### La via verso stazioni appaltanti più qualificate

Tra le cause di inefficienza e spreco di risorse pubbliche, vi è, senza dubbio, la scarsa professionalità ed esperienza di molte delle strutture deputate agli acquisti pubblici e la loro frammentazione in un numero spropositato di stazioni acquirenti: oltre 39.000 quelle registrate nella nostra banca dati.

Non è più prescindibile una riduzione del loro numero, anche attraverso la loro riorganizzazione e accorpamento, creando, al contempo, una rete di centrali di committenza specializzate e superando, in questo senso, gli anacronistici limiti territoriali di operatività delle centrali di acquisto regionali.

L'istituzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti costituisce uno degli obiettivi strategici del Pnrr, che dovrà essere rafforzato con l'attuazione della delega legislativa e che dispiegherà la sua efficacia soprattutto per i contratti più complessi e innovativi, consentendo di valorizzare al meglio le forme di cooperazione fra pubblico e privato.

Per raggiungere questo obiettivo -da tempo normativamente previsto, ma sino ad oggi inattuato- abbiamo sottoscritto un apposito protocollo di intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e la sua stipula è stata

determinante per l'erogazione di una delle tranches di finanziamenti previste dal Pnrr.

Nel dargli attuazione, abbiamo emanato un primo schema di linee guida, che individuano criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prestando anche particolare attenzione alla formazione del personale che opera al loro interno.

Tutto questo, con l'intento di accompagnare la riforma che sarà completata con i decreti delegati, attraverso un percorso condiviso di cooperazione istituzionale con Governo, Regioni ed Enti locali.

## Il modello degli acquisti comuni a livello europeo

Nella stessa direzione, è quanto mai necessario far tesoro dell'esperienza maturata durante la pandemia, con gli acquisti comuni di vaccini a livello europeo, che ha consentito di aggregare la domanda degli Stati membri, acquisendo un ben più forte potere contrattuale nei confronti delle multinazionali del farmaco.

Occorre, ora, estendere tale esperienza anche ad altri settori, a partire dagli acquisti di petrolio, gas e delle altre fonti energetiche, valorizzando così il programma *REPower EU*, appena lanciato dalla Commissione europea.

Mettere in comune la domanda dei Paesi membri significa rafforzare l'autorevolezza internazionale delle istituzioni europee, guadagnando maggiore potere negoziale per ottenere migliori condizioni di acquisto, riducendo anche la dipendenza da paesi terzi.

## Necessario accompagnare le piccole e medie imprese verso la committenza pubblica

Le piccole e medie imprese rappresentano il tessuto vitale dell'economia italiana: per questo abbiamo sollecitato il legislatore delegante a incentivare il loro accesso alla committenza pubblica, spingendole così ad un salto dimensionale, per confrontarsi in contesti più ampi, anche al di fuori dei confini nazionali. attivando così un circolo virtuoso di aumento della concorrenza e migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Troppo spesso, infatti, le gare sono aggiudicate a favore di grandi operatori, che, poi, si limitano a subappaltare l'esecuzione del contratto,

senza garantire reali benefici in termini di efficienza ed economicità. Fondamentale, in questa direzione, anche una programmazione di più lungo periodo da parte dei grandi committenti pubblici, chiamati a rendere noti per tempo i loro programmi di acquisto, così permettendo agli operatori di minori dimensioni di aggregarsi e favorendo una più ampia partecipazione alle gare, con l'obiettivo di ottenere condizioni migliori.

## La vigilanza collaborativa per affiancare le amministrazioni nell'attività contrattuale

16 | In questa fase tanto delicata per il Paese, abbiamo voluto dare un impulso del tutto particolare alla Vigilanza collaborativa, attivata su richiesta delle amministrazioni chiamate a svolgere procedure di affidamento particolarmente complesse; ciò, allo scopo di offrire un efficace supporto, per assicurare la correttezza delle procedure, oltre che garantire un presidio di legalità.

Gli enti che vi aderiscono sottopongono, in via preventiva, gli atti di gara all'Autorità, che, in tempi brevissimi, fornisce osservazioni e consigli. Tutto questo ha effetti deflattivi del contenzioso giurisdizionale, come confermato dal numero esiguo di ricorsi presentati sulle procedure oggetto di vigilanza.

Tra i più rilevanti, si possono ricordare il Protocollo quadro sottoscritto con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che ha riguardato la realizzazione di 102 opere prioritarie, con la nomina di 49 Commissari straordinari e, più recentemente, quello con il Ministero dell'istruzione, per gli interventi dei comuni sulle scuole dell'intero territorio nazionale.

Il favore espresso nei confronti di tale istituto è stato tale da indurre Anac ad estendere l'intervento collaborativo anche nella fase di esecuzione dei contratti. In tale ambito, nel corso del 2021, sono stati adottati 173 pareri, che non si limitano a rilevare *ex post* comportamenti illeciti, ma tendono a prevenire *ex ante* le criticità, in una logica di assistenza alle amministrazioni.

## I pareri di precontenzioso e le funzioni consultive, per evitare le controversie ed assicurare la correttezza nelle gare

Anac offre alle stazioni appaltanti e alle imprese un efficace rimedio alternativo alla tutela giurisdizionale per tutte le controversie relative alla

fase di gara: i pareri rilasciati in sede di precontenzioso o nell'esercizio della funzione consultiva.

Nel 2021 abbiamo adottato 314 pareri di precontenzioso – quasi uno al giorno - offrendo la possibilità di risolvere rapidamente e gratuitamente, le controversie che insorgono tra operatori economici e stazioni appaltanti, assicurando la legittimità delle procedure di affidamento.

Le richieste di parere sono giunte prevalentemente da amministrazioni locali, spesso di piccole dimensioni, confermando la difficoltà di amministrazioni dotate di organici meno specializzati di una normativa complessa e stratificata quale quella dei contratti pubblici.

Nell'esercizio della funzione consultiva – che ha portato al rilascio di 90 pareri – l'Autorità è venuta in soccorso agli operatori economici pregiudicati dall'emergenza pandemica, ad esempio quando, con un orientamento condiviso dal Consiglio di Stato, ha ritenuto derogabile il requisito del patrimonio netto previsto ai fini della qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici.

| 17

Con lo stesso spirito, abbiamo sollecitato alcuni interventi normativi in materia di revisione dei prezzi negli affidamenti pubblici, al fine di tenere conto dell'eccezionale aumento dei costi di energia e materie prime.

Soprattutto in questo momento, occorre, infatti, salvaguardare, per quanto possibile, la prosecuzione dei contratti aggiudicati, scongiurando il rischio della risoluzione per impossibilità sopravvenuta, con il blocco delle opere e la possibile uscita dal mercato degli operatori economici, specie se medi e piccoli.

Sul fronte dell'attività di regolazione, abbiamo particolarmente valorizzato il già richiamato strumento dei bandi-tipo, così da favorire correttezza ed efficacia nell'attività delle stazioni appaltanti. Lo scopo è quello di supportare le amministrazioni nella predisposizione della documentazione di gara, promuovendo l'applicazione uniforme della normativa e favorendo la diffusione di buone pratiche.

## [L'alta sorveglianza sulle grandi opere e le misure straordinarie di gestione e sostegno delle imprese](#)

Nel corso dell'anno si è, inoltre, intensificata l'attività di alta sorveglianza affidata ai poteri monocratici del Presidente, svolta con l'ausilio della Guardia di Finanza, che ha riguardato in particolare, oltre che i contratti per la realizzazione di Expo Dubai, la sempre più intensa attività

di ricostruzione post-sisma del Centro Italia. Grazie alla buona collaborazione con il Commissario Legnini e con le altre istituzioni coinvolte, stiamo sperimentando nuove forme di vigilanza, tese ad assicurare maggiore rapidità e responsabilizzazione dei soggetti interessati. In questo contesto, sono state verificate 223 nuove procedure di gara per un valore totale di quasi 145 milioni di euro, emanando complessivamente oltre 1.000 pareri –quasi 3 al giorno- con tempi medi di rilascio di circa 6 giorni.

Particolarmente significativa è stata anche l'attività legata alle misure straordinarie di gestione e sostegno per le imprese coinvolte in vicende corruttive.

18 | Su impulso di Anac, nell'anno appena trascorso, è stata riformata la disciplina legislativa dei commissariamenti, prevenendo la possibilità di adottare misure meno invasive, come il congelamento degli utili, che consente di intervenire in modo comunque efficace, ma con un approccio maggiormente garantista, nei casi meno gravi. Nella stessa ottica, in diversi casi, abbiamo valorizzato gli sforzi delle imprese che avevano adottato reali misure di *self cleaning*, evitando l'adozione di ulteriori misure.

Doverosamente, specie in un momento tanto delicato, abbiamo, comunque, implementato anche l'attività di vigilanza ordinaria sui contratti pubblici. Nel 2021, le istruttorie sono state 1235, 777 i procedimenti sanzionatori nell'ambito delle procedure di gara e 56 quelli riferiti alla qualificazione degli operatori economici.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'avviarmi a concludere, 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 con i quali abbiamo affrontato ogni decisione e attività lungo tutto il 2021.

Desidero ringraziare, oltre alla Camera arbitrale, i dirigenti, i funzionari e tutto il personale dell'Autorità, perché i risultati ottenuti sono frutto principalmente del lavoro svolto dagli Uffici, a cui va il più vivo apprezzamento per l'impegno, la professionalità e la collaborazione sempre dimostrati.

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.

Desidero ringraziare anche le altre istituzioni con le quali l'Autorità collabora costantemente per il raggiungimento dei suoi obiettivi: fra gli altri, il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato e le altre Autorità amministrative indipendenti, insieme alle quali auspichiamo la creazione di una rete sempre più stretta di cooperazione, affinché il ruolo assegnatoci dal legislatore divenga sempre più pregnante e significativo nel sistema Paese.

Ringrazio tutti i soggetti, le istituzioni, le amministrazioni, gli enti, le organizzazioni della società civile ed i singoli che a vario titolo hanno collaborato e collaborano con la nostra Autorità.

Le sinergie che sempre si determinano sono essenziali per il più proficuo ed efficace perseguimento degli altissimi fini istituzionali a noi affidati.

| 19

Affinché gli ingenti sforzi profusi dalle istituzioni europee e nazionali abbiano successo; affinché la dedizione e l'impegno di chi ha operato nelle diverse amministrazioni pubbliche, come pure nel settore privato, siano adeguatamente ripagati; e affinché lo spirito di sacrificio e i gesti di generosità mostrati da tanti cittadini trovino meritata ricompensa; affinché, insomma, il grande sforzo collettivo messo in campo in questi anni porti ad un vero progresso, ad una crescita che non sia solo economica, ma anche sociale e civile, occorre favorire e promuovere una rinnovata e convinta fiducia nelle istituzioni e nell'agire pubblico.

Fiducia, che può essere assicurata solamente se le ingenti risorse messe a disposizione, non solo vengono tenute lontane da chi voglia appropriarsene illecitamente, ma sono gestite in modo trasparente ed equo, oltre che utilizzate con oculatezza, evitando sprechi e cattiva gestione.

Fiducia, che può essere ritrovata se i soggetti pubblici mostrano di indirizzare la propria azione nell'esclusivo interesse della collettività, eliminando piccoli e grandi favoritismi, offrendo opportunità, valorizzando il merito ed i migliori talenti ed aiutando tutti a poterli sviluppare.

Fiducia, che può, quindi, essere ritrovata solo creando e sostenendo un'amministrazione capace di fare il proprio dovere con rapidità ed efficienza e al tempo stesso competente, qualificata e trasparente, che guardi ai risultati e che sappia usare la discrezionalità per assicurare ai cittadini i servizi migliori.

Fiducia, che può essere mantenuta, investendo sulla professionalità e sulla competenza dei funzionari pubblici, facendo riscoprire a tutti coloro che, con diversi ruoli e responsabilità, operano all'interno delle istituzioni il senso ed il valore di quell'agire "con disciplina e onore", richiamati dalla nostra Costituzione, richiedendo a chi esercita funzioni pubbliche qualcosa di più della semplice osservanza della legge, al fine di assicurare, davvero, il buon andamento e l'imparzialità dell'agire amministrativo.

Sono questi gli obiettivi verso cui è indirizzata l'azione di Anac che, mai come in questo momento, si trova al centro di un percorso che la lega e la vede lavorare in sinergia con le altre istituzioni e la società civile, in attuazione dei più alti valori costituzionali e del programma europeo per uscire dalla crisi.

20 |

Con questi obiettivi ci siamo adoperati e continueremo a lavorare, al fine di diffondere buone prassi per prevenire fenomeni di corruzione e cattiva amministrazione; al fine di promuovere la trasparenza, come strumento per favorire una più matura e condivisa partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; e al fine di sostenere un innovativo e efficace utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso contratti fruttuosi per le pubbliche amministrazioni e per i cittadini. Tutto questo, affinché ciascuno possa ritrovare la volontà e il gusto di contribuire, da protagonista, alla costruzione del futuro comune.

Questo è, dunque, lo spirito che muove Anac e con cui vuole perseguire ogni giorno la sua missione, come Autorità Indipendente a garanzia di tutti.

In questa direzione la nostra Autorità è, e si pone, al servizio dell'Italia. Dei cittadini, innanzitutto, delle amministrazioni e degli operatori economici e sociali.









