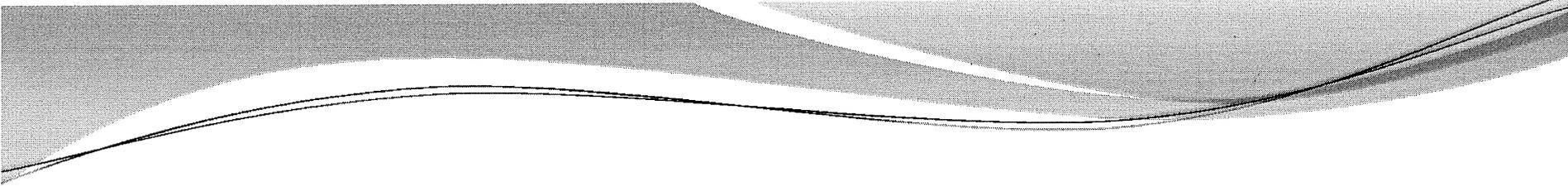




L'ANTICORRUZIONE

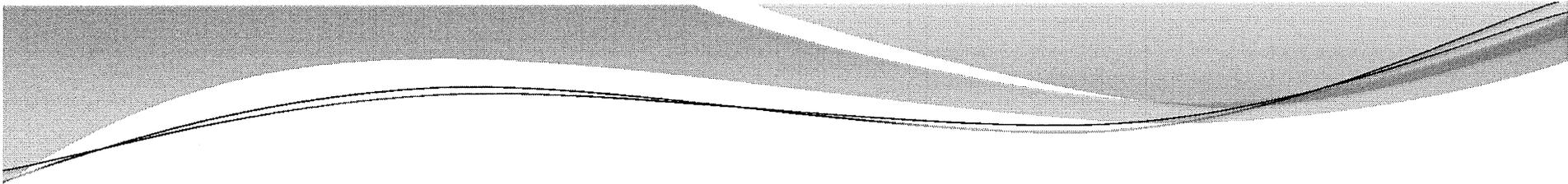
novembre 2021

Dott. Rodolfo Guiscardo



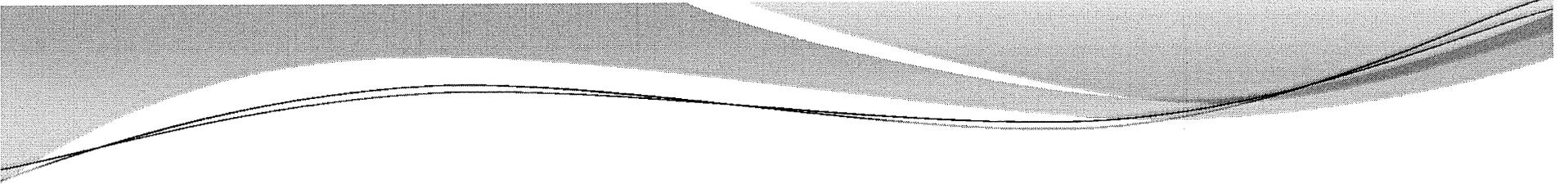
PROBLEMI DI BASE 1

- > E' diffusa una critica generalizzata nei confronti dell'eccessivo peso della normativa riguardante i lavori pubblici, che appare eccessiva anche in termini anticorruptivi.
- > Si rileva che da essa è derivata una organizzazione amministrativa definita "difensiva", perché basata sul timore di porre la firma sugli atti.
- > In passato l'argomento è stato trattato dall'ANAC. Ha precisato che qualsiasi norma può essere resa più efficace con altre norme. Rispetto alle critiche al codice degli appalti ha fortemente criticato il diffuso tentativo di estendere l'impiego di commissari (caso, ad esempio, di Genova). Naturalmente l'impiego di quelli non scelti e gestiti dall'ANAC.



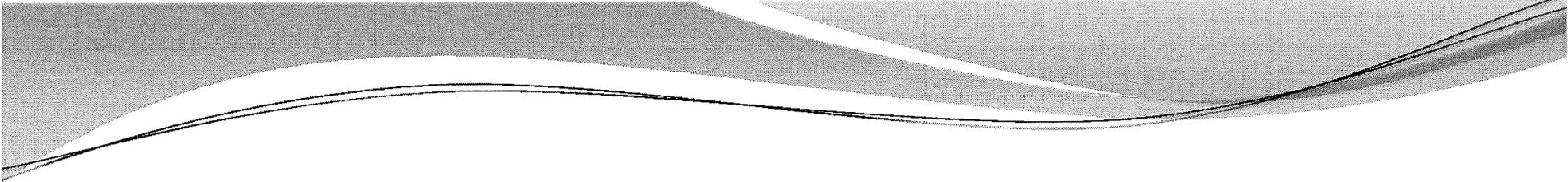
PROBLEMI DI BASE 2

- > E' presumibile che l'impiego dei fondi europei per numerosi e consistenti progetti non seguirà le prassi previste dal codice degli appalti: si andrà, in tal caso, verso una duplice concezione normativa fra lavori "normali" e lavori "straordinari". Andrà così? Ed è una soluzione legittima? O la conferma della scarsa "operatività" del codice degli appalti?
- > Intanto sono iniziate le critiche da parte della stessa magistratura. La Corte dei Conti ha rilevato che la successione di provvedimenti normativi in ordine ai reati della pubblica amministrazione è pesante. Ma le critiche non si fermano qui.



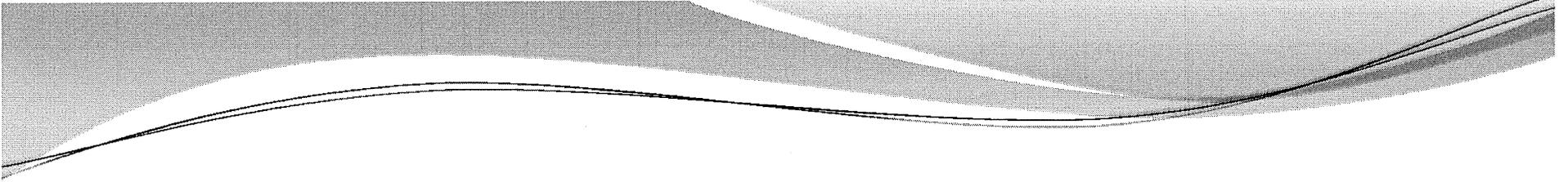
PROBLEMI DI BASE 3

- > Il procuratore generale della Corte dei Conti dottor Canale a suo tempo ha criticato la legge “Spazzacorrotti” del secondo Governo Conte. L’aumento delle pene non risolve il problema, anzi va contro i principi basilari della proporzionalità e della ragionevolezza. E la norma ha ristretto il campo di intervento della Corte. Riducendo, di fatto, la certezza della pena.
- > Bisogna ridurre le norme – ha affermato il procuratore – ed invece si restringe il perimetro del nostro intervento, con una sorta di moratoria sulla colpa grave e schiacciando il dolo sul versante penale



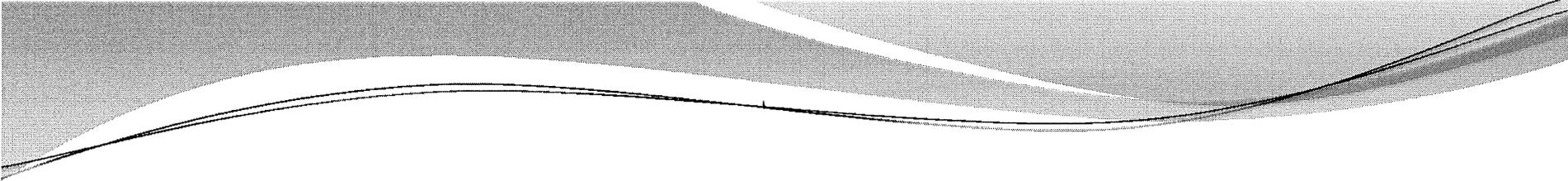
PROBLEMI DI BASE 4

- > In definitiva le regole non sono certe e le norme sono farraginose. Così anche i giudici si trovano a doversi orientare “pescando” fra questa e quella norma, questa o quella interpretazione. Il risultato è che solo una piccola parte delle migliaia di segnalazioni che arrivano alla Corte dei Conti viene incanalata in un procedimento e il 40 per cento di questi processi si conclude con l’assoluzione.
- > In fondo hanno qualche fondamento le difficoltà nell’applicazione della normativa rilevato dal personale dei Comuni. Anche alcuni esponenti della magistratura ordinaria lamentano che l’intervento dello Stato è scoordinato, confuso e contraddittorio.



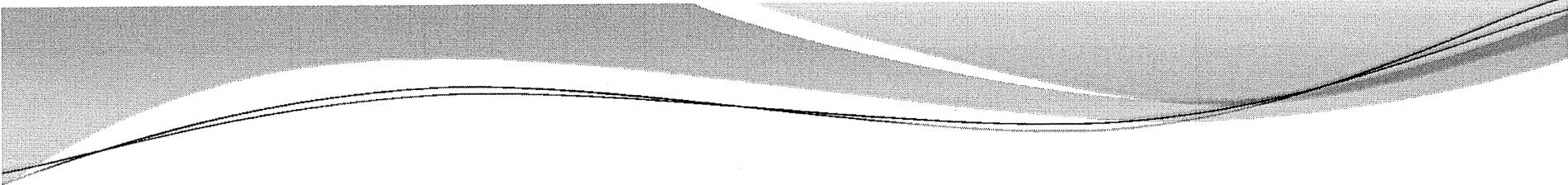
PROBLEMI DI BASE 5

- > Vi sono alcuni problemi bloccati da vari interessi, molto spesso anche legittimi. E' quasi surreale una vicenda. A suo tempo sono stati definiti, con rigore ed estensione a carattere quasi giacobino le pubblicazioni dei redditi di coloro che hanno una funzione nell'Amministrazione. I dirigenti amministrativi di vertice hanno fatto ricorso e lo hanno vinto. Il nuovo regolamento che li riguarda avrebbe dovuto essere adottato il 30 aprile 21. Cosa che non è avvenuta, determinando la prosecuzione della sospensione del potere sanzionatorio dell'ANAC sullo specifico obbligo di pubblicazione.



LE COMPETENZE DELL'ANAC 1

- > L'ANAC negli ultimi anni ha notevolmente esteso le sue competenze. Ma ora l'attuazione del decreto 80/2021, (art. 6) che riduce il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT, riferito all'ANAC) a sezione del piano integrato di attività e di organizzazione (PIAO), definendo nuovamente il sistema binario della competenze con il Dipartimento della Funzione Pubblica, tende a ridimensionare alcune competenze dell'ANAC. Il tutto è portato avanti in maniera corretta, ma rappresenta, per l'ANAC, una pericolosa riduzione delle sue competenze, quindi dei propri poteri.
- > Il presidente dell'ANAC, sempre in maniera molto sfumata, ha protestato, in merito, nell'incontro alla Camera: “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.” In termini meno diplomatici: non toccate le prerogative acquisite dall'ANAC.



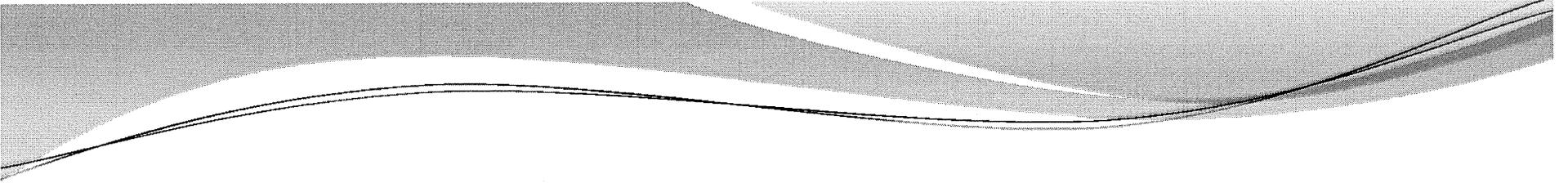
LE COMPETENZE DELL'ANAC 2

- > L'ANAC non solo non vuole cedere competenze, ma intende proseguire la sua politica oramai pluriennale di estensione delle competenze stesse.
- > Tenendo conto che i tempi sono cambiati non si può procedere sottoponendo al controllo dell'ANAC una quantità sempre maggiore di Enti o istituzioni.
- > Così, nell'attuale situazione, l'ANAC intende conservare le competenze finora acquisite e, nel contempo, avere un ruolo centrale nell'impiego dei fondi europei. In effetti essa considera il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) il fulcro della propria azione futura, proponendosi, di conseguenza, di attuare non solo la vigilanza tradizionale, bensì anche di supportare le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici in questa sfida molto impegnativa.



LE COMPETENZE DELL'ANAC 3

- > L'ANAC, di conseguenza, chiede il potenziamento della propria Banca dati nazionale dei contratti pubblici, considerandola centrale per la disponibilità di importanti informazioni.
- > Viene ripetuta la richiesta formulata il 4 maggio 2021 al Senato: per rendere efficace la propria azione e per garantire il rispetto degli impegni da assumere nell'attuazione del Piano di ripresa è necessario un intervento normativo teso a rafforzare anche la struttura organizzativa dell'Autorità, così da assicurare sufficienti mezzi e risorse.



LA CORRUZIONE

- > Il presidente dell'ANAC, dottor Giuseppe Busia, il giorno 18 giugno 2021 alla Camera dei Deputati ha esposto la Relazione annuale del 2020. Ha precisato che la prevenzione dei comportamenti corruttivi non può che avere un ruolo centrale e determinante nella risposta dello Stato alle molte sfide attuali. La corruzione determina una vera e propria disgregazione sociale.
- > Naturalmente ha precisato che gli effetti della corruzione sono talmente gravi che è essenziale far di tutto per prevenirla.



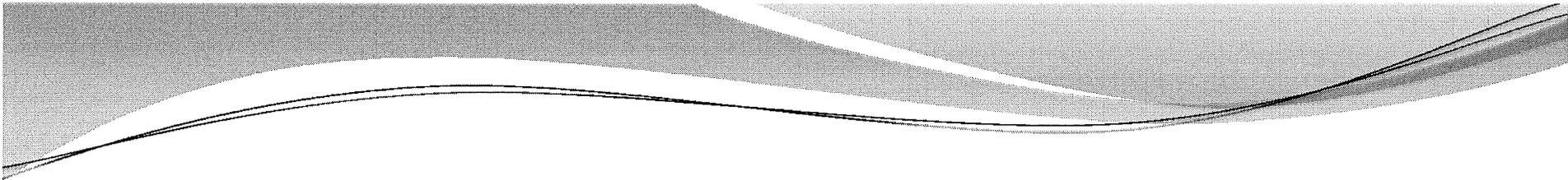
PREVENZIONE E VIGILANZA 1

- > Per quanto attiene all'esame dell'evoluzione dei fenomeni corruttivi l'indice prevalente è sempre quello basato sulla percezione del fenomeno (Transparency International), un indice evidentemente molto relativo. Tale giudizio negativo coincide con quello formulato dell'ANAC negli ultimi due anni e confermato nel 2021, quando è stato espresso l'auspicio che si possa pervenire all'uso di indicatori più oggettivi. Tale auspicio si ripete da anni. Intanto l'ANAC ha utilizzato ed utilizza come indice proprio i dati basati sulla percezione, più o meno generalizzata. Comunque i risultati parziali dello studio che sta svolgendo in merito l'ANAC sono stati presentati all'AntiCorruptio Working Group in occasione del G20- 2021.
- > Dato che viene generalmente lamentata l'eccessiva produzione di leggi, L'ANAC è pronta ad assumersi il compito di "sfrondarle".



SFRONDARE LE LEGGI

- > A tal proposito, per l'ANAC, bisogna superare le impostazioni basate su meri adempimenti procedurali, caratteristici di alcune norme.
- > A tal proposito l'ANAC potrà operare tenendo conto di non indebolire i presidi di legalità
- > Potrà, inoltre, intensificare il confronto con le Amministrazioni, discutendo con i Responsabili anticorruzione (RPCT), per migliorare gli strumenti di prevenzione e per farli utilizzare al meglio.
- > Importante è l'approccio collaborativo impostato da tempo dall'ANAC, che ha dato buoni risultati. Poche, da tempo, le sanzioni.



IL WHISTLEBLOWING

- > Grande fiducia ripone l'ANAC nella partecipazione e nella responsabilizzazione dei whistleblowing. Una figura considerata importante nel contrasto alla corruzione, rafforzata dalla specifica Direttiva europea del 2019.
- Bisogna rilanciare tale strumento, importante anche da un punto di vista quantitativo (si è passati dalle 125 segnalazioni del 2015 alle 622 del 2020). Purtroppo tale strumento spesso riflette finalità personali.
- In merito bisogna vincere quella che è una vera sfida culturale. Bisogna far superare alcune remore di fondo. I denunciatori di illeciti devono sentirsi vere vedette civiche che mettono in gioco i loro interessi per migliorare il settore pubblico.



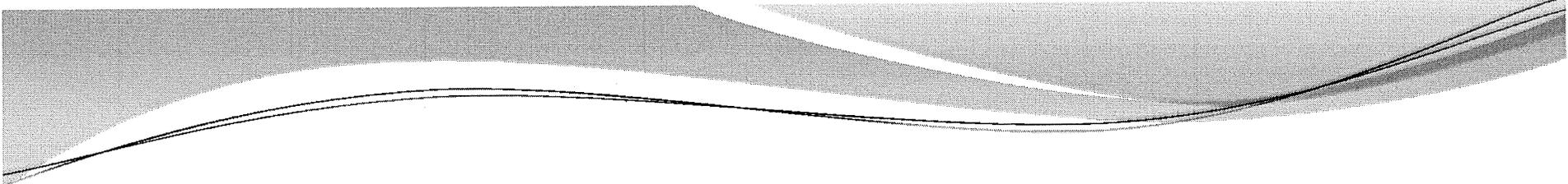
SELEZIONI E MERITO

- > La disciplina dei conflitti di interessi dei pubblici dipendenti è scarna, frammentaria e poco chiara.
- > L'ANAC auspica, di conseguenza, un intervento normativo volto a regolare opportunamente la materia.
- > E' importante curare le procedure di reclutamento, con selezioni adeguate e mirate alla qualità richiesta



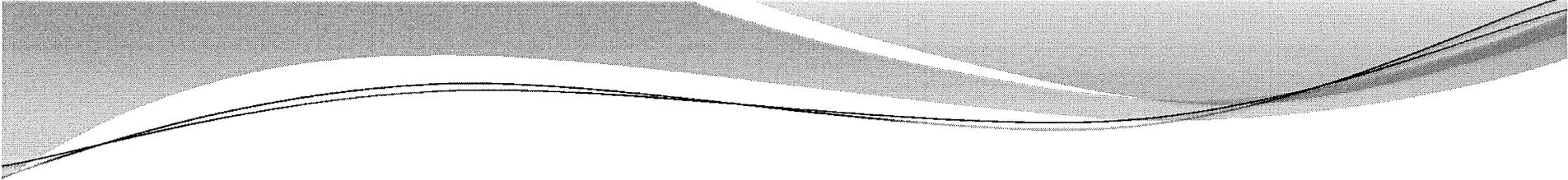
TRASPARENZA 1

- > La trasparenza è uno dei pilastri della prevenzione. Deve essere ben organizzata per far sì che non aggravi i tempi lavorativi dell'organizzazione amministrativa ma faciliti adeguatamente l'accesso ai servizi e la partecipazione civica.
- > Gli obblighi di pubblicazione finora previsti sono adeguati. Purtroppo, la situazione dei piccoli comuni, mediamente, non è molto valida, essendo, in gran parte, incorsi nei procedimenti di vigilanza e sanzione dell'ANAC.



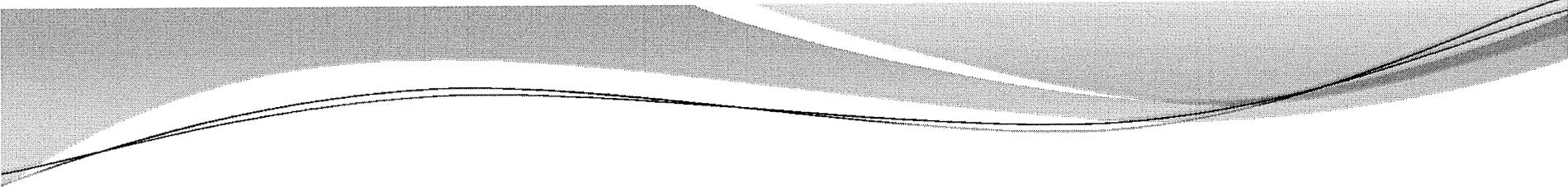
TRASPARENZA 2

- > I procedimenti di controllo in materia di trasparenza riguardano pubblicazioni non complete, che riducono il flusso delle informazioni e violano gli obblighi di legge.
- > In effetti può trattarsi di fattori, di cause cruciali che possono ostacolare una trasparenza effettiva, soprattutto quella riguardante i dati della spesa. In definitiva bisogna, garantire la fruibilità e la confrontabilità delle informazioni.
- > Lo strumento dell'accesso civico non viene adeguatamente utilizzato, dato che i cittadini, invece di rivolgersi all'Ente interessato, preferiscono rivolgersi all'ANAC.



TRASPARENZA 3

- > Bisogna, comunque, rilevare che si dovrebbe operare su due fronti: non solo per far sì che gli Enti seguano con maggiore cura il problema della trasparenza, ma anche per indurre i cittadini ad una più idonea fruizione della trasparenza stessa.
- > Prossimamente verrà creata una piattaforma unica della trasparenza, un punto di accesso unificato, gestito dall'ANAC ed approvato nel Piano di ripresa. Sarà una grande novità, avente come obiettivo una trasparenza 4.0, meno onerosa per gli Enti e più utile per i cittadini. Intanto bisogna dare piena attuazione alle disposizioni vigenti in materia di apertura delle banche pubbliche a fini di trasparenza, superando le logiche definibili “proprietarie”. L'ANAC, fin dalla fine del 2020, ha messo a disposizione degli utenti un cruscotto per la navigazione e l'analisi dei dati sui contratti pubblici, scaricabili.



CONTRATTI PUBBLICI 1

- > L'attuazione del Piano di ripresa renderà ancora più importante un'adeguata e funzionale organizzazione degli appalti per attuare in maniera regolare i previsti investimenti con conseguente crescita dell'occupazione.
- > Il tanto discusso codice degli appalti viene definito dal Presidente dell'ANAC da un lato "un cantiere sempre aperto" (quindi non è criticabile, dato che è in continuo aggiornamento, cosa che, peraltro, grava negativamente sugli Enti) e dall'altro "un'opera incompiuta" (cosa, questa singolare per un codice).
- > L'ANAC provvede ai necessari aggiornamenti per semplificare le procedure, ma sono necessarie riforme sul piano amministrativo, organizzativo e funzionale.
- > In definitiva il Presidente "mette le mani avanti" e si dice sicuro che l'attuazione del Piano "passerà" per il vaglio dell'ANAC. Cosa, questa, sulla quale è lecito avere molti dubbi.

BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI 2

- > Le semplificazioni del periodo di emergenza hanno riguardato principalmente i contratti “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.
- > E’ una cosa positiva l’incremento degli affidamenti, ma una lunga sospensione della concorrenza fra imprese inciderà sull’assetto del mercato.

BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI 3

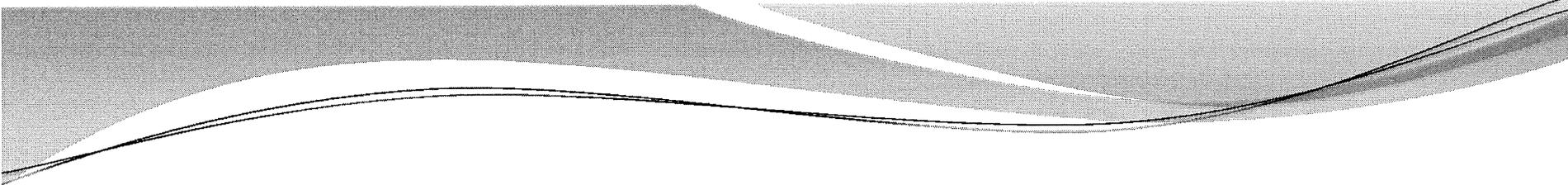
- > La discrezionalità amministrativa è una componente essenziale dell'attività economica. Per essere esercitata correttamente richiede stazioni appaltanti adeguatamente strutturate e dotate di elevate competenze specialistiche .
- > In tempo di emergenza si è cercato di ovviare alla “paura della firma” circoscrivendo il pericolo del danno erariale. Però, proseguendo su tale soluzione, sorgono due problemi negativi: l'assenza di disposizioni sufficientemente chiare per definire correttamente l'ambito nel quale può esercitarsi la discrezionalità amministrativa e l'assenza di competenze adeguate nella pubblica amministrazione che, fra l'altro, potrebbero favorire l'intervento improprio di interessi privati.

BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI 4

- > Di conseguenza l'ANAC ha formulato alcune proposte per conseguire congiuntamente trasparenza e rapidità di azione, concentrandosi soprattutto sulla digitalizzazione dei contratti pubblici e sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese.
- > Si tratta di una richiesta dell'Unione europea ed è coerente con quanto previsto dal decreto 77/2021: si dovrà, quindi, puntare alla digitalizzazione di tutto il ciclo, dalla programmazione al collaudo. Sarà, quindi, essenziale la valorizzazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici.
- > E', di conseguenza, importante l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico, che l'ANAC intende sviluppare ampliando i servizi attualmente resi per la partecipazione alle gare, al fine di consentire alle stazioni appaltanti di utilizzare gli accertamenti in precedenza svolti da altri committenti.
- > In definitiva, bisogna assicurare che i sistemi di acquisto di tutte le stazioni appaltanti dialoghino con la piattaforma dell'Autorità.

BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI 5

- > Per conseguire gli obiettivi del Piano è necessario attuare il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, potenziando i soggetti aggregatori regionali, consentendo loro di poter offrire servizi anche fuori del territorio di competenza o di specializzarsi per settori di attività. Possono prevedersi soggetti aggregatori pubblici promossi dagli enti locali, lasciando a questi ultimi solo i contratti di minori dimensioni.
- > Naturalmente la qualificazione è un passaggio obbligato per favorire l'efficienza e per selezionare i committenti. Tale evoluzione è particolarmente necessaria data la riduzione del peso complessivo delle centrali di committenza avvenuto negli ultimi anni.



ATTIVITA' DI SUPPORTO

- > L'ANAC è consapevole di una diffusa critica che le viene mossa: essa, con le sue disposizioni, costituirebbe un freno all'attività amministrativa. La risposta – o giustificazione – è che l'Autorità svolge attività di supporto a favore di tutti gli Enti, gli operatori economici e le stazioni appaltanti.
- > I dati di tale supporto sono i seguenti: 1.700 pareri. Da quelli in sede consultiva, ai precontenziosi, alla definizione delle congruità dei prezzi, all'attività di vigilanza collaborativa svolta sia in forma “volontaria”, (sulla base di protocolli d'intesa), sia in relazione a quanto previsto dalla legge (che è attuata con il supporto dell'Unità operativa Speciale).
- > Inoltre 400.000 richieste di assistenza di supporto e assistenza gestite dal contact center dell'ANAC che risponde in continuazione (nel primo trimestre del 2021 le richieste sono state 178.000).
- L'ANAC precisa che trasparenza e concorrenza riducono i costi, liberando risorse.

UNA SFIDA PER IL SETTORE PRIVATO 1

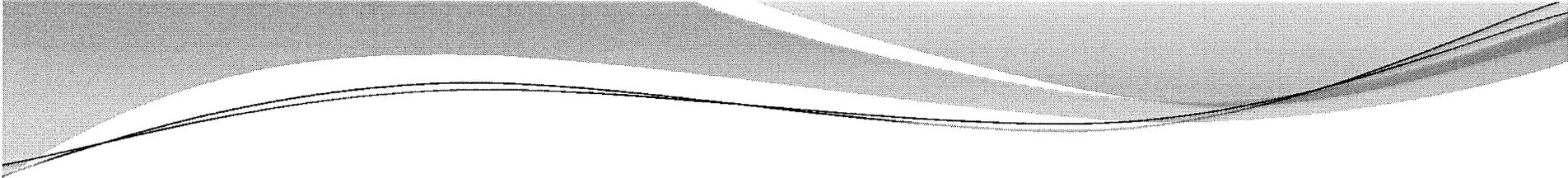
- > L'ANAC, come già accennato, intende avere un ruolo primario nella gestione dei fondi europei, scongiurando l'ipotesi dell'impiego di commissari governativi. A tal proposito l'Autorità afferma che trasparenza e concorrenza saranno fattori essenziali ed ineliminabili non solo per spuntare le condizioni migliori a vantaggio del pubblico, ma anche per selezionare le imprese più meritevoli ed affidabili.
- > L'imminente crescita della domanda pubblica a seguito dell'utilizzo dei fondi europei dovrà incontrare imprese all'altezza del compito, in grado di realizzare le opere a regola d'arte e nei tempi preventivati. Quindi l'obiettivo del Piano di ripresa dovrebbe essere quello di favorire anche la crescita della parte privata, che, a volte, dimostra inadeguatezze. Per prevenire ciò l'ANAC è del parere di integrare il codice degli appalti introducendo l'obbligo di dichiarare il titolare effettivo degli operatori economici, anche ai fini di eventuali riciclaggi, consentendo alla pubblica amministrazione di conoscere davvero i propri partner contrattuali.

UNA SFIDA PER IL SETTORE PRIVATO 2

- > L'ANAC teme una sorta di spiazzamento delle industrie private a seguito del notevole afflusso di capitali pubblici in un quadro economico nel quale non sia adeguatamente definito il problema del ruolo che i soggetti privati potranno assumere nella nuova realtà segnata dall'impiego dei fondi europei.
- > In tale situazione sarebbe utile ricorrere al partenariato pubblico – privato, finora attivato perché le amministrazioni, prive di risorse, ne chiedono al mercato. Oggi, con risorse pubbliche abbondanti, sarebbe opportuno rilanciare tale collaborazione. Naturalmente l'intervento di partenariato deve essere affidato ad Enti di adeguate dimensioni, dotati di competenze specialistiche, che abbiano la capacità di non consentire la cosiddetta “cattura” o prevaricazione dell'amministrazione pubblica da parte dei privati, ma trasferendo la maggior parte dei rischi ai privati stessi, con idonei presidi di garanzie. Tutto ciò garantirebbe che, anche dopo il 2026, potranno essere mobilitate risorse che consentiranno il prosieguo degli investimenti.
- > Questa potrebbe essere una straordinaria occasione per la crescita ed il rafforzamento delle imprese e per un nuovo rapporto di fiducia fra privato e pubblico.

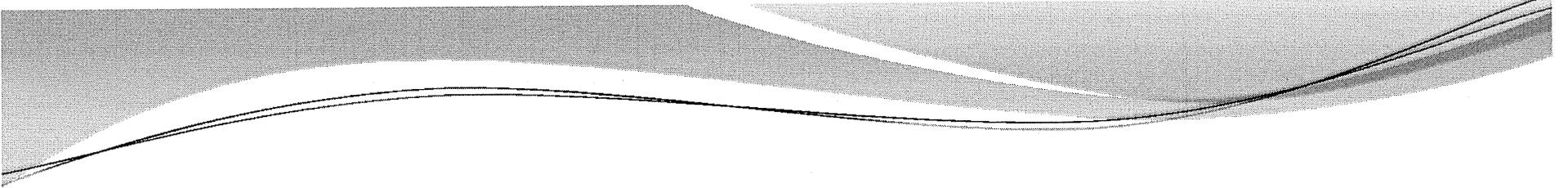
COMMISSARIAMENTI DEGLI APPALTI

- > I commissariamenti sono considerati dall'ANAC delle misure straordinarie di gestione a sostegno delle imprese. Hanno, infatti, dimostrato di essere un mezzo molto efficace di azione, sia per garantire la tempestività del completamento dei lavori, sia per intervenire in caso di appaltatori inadempienti. In definitiva vi sono anche gli effetti collaterali di un miglioramento organizzativo e gestionale delle imprese e la possibilità di provocare il supporto coordinato di più istituzioni dello Stato (Prefetture, ANAC, Magistratura).
- > Ne deriva che, per l'ANAC, nei prossimi anni, nel quadro dell'attuazione del Piano di ripresa, sarà utile ricorrere a tali forme di presidio.
- > In conclusione l'Autorità intende farsi trovare pronta, e lo rende noto al Parlamento. Naturalmente, secondo la sua impostazione di base, chiede una modifica normativa, per superare alcuni "nodi applicativi" e per riformare alcune misure, tenendo conto del valore e della rilevanza dei contratti.



LA SITUAZIONE 2

- > E' interessante valutare le relazioni presentate dei Presidenti dell'ANAC al Parlamento. Fino all'anno scorso sembravano dei bollettini di una guerra costantemente vittoriosa. L'obiettivo principale dell'ANAC era attuare la politica voluta dal Consiglio d'Europa in coordinamento con l'ONU, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), il Fondo Monetario Internazionale. Poi erano considerati importanti il numero delle sanzioni e l'estensione dei controlli – quindi delle competenze - ad altri soggetti pubblici.
- > La relazione di questo anno è del tutto diversa. E' evidente il tentativo del presidente, dott. Giuseppe Busia (dirigente statale dal brillante curriculum), di inserire l'ANAC nella nuova realtà economica.



LA SITUAZIONE 3

- > In particolare, come si è visto, il riposizionamento dell'ANAC tiene conto della novità dell'utilizzo dei fondi europei. Bisogna tener conto che, per questi ultimi, sono stati definiti dall'Europa come condizioni di base due scopi primari: la transizione ecologica e quella digitale, più l'inclusione sociale. Di conseguenza a tali scopi - e connesse linee guida - dovranno far riferimento i rispettivi piani nazionali italiani, concordati a seguito di una continua discussione con l'Europa, che è stata gestita personalmente dal Presidente del Consiglio, coadiuvato dal ristretto gruppo di ministri da lui designati. E' prevedibile, di conseguenza, che, ad esempio, la nomina dei commissari, sia effettuata dall'ANAC? Si reputa proprio di no. Rimarrà accentrata nell'azione del Presidente del Consiglio e dei predetti Ministri.



IL PROBLEMA

- > Rimane il problema di fondo, proprio quello della gestione dell'anticorruzione in Italia. Considerando, ad esempio, la normativa concernente i tanto esaltati whistleblowing, la direttiva concernente la loro protezione aveva un termine di rinnovo che è scaduto nell'agosto scorso. Il nuovo testo, pronto, non è stato approvato. Si tratta di uno dei problemi e degli effetti negativi della complessa nuova situazione
- > Quest'ultima, non priva di inadeguatezze, rende, in generale, più difficile la normale gestione delle pratiche. Di conseguenza anche la problematica correlata all'anticorruzione al momento non può definirsi stabile. Interessanti, quindi, le soluzioni concernenti l'ANAC che il Governo definirà nei prossimi mesi.

