Situazione dell'attività dell'Anac al 23 giugno 2022

Premessa

Metodologie di base dell'attività dell'ANAC:

- > contrastare la corruzione con le tecnologie informatiche, i controlli digitali preventivi e l'incrocio dei dati (utilizzando la Banca dati, che contiene più di 60 milioni di appalti e tutte le informazioni sulle imprese appaltanti);
- > incrementare la semplificazione e la trasparenza della Pubblica amministrazione (infatti l'ANAC tende alla realizzazione del Portale della Trasparenza, contenente i dati dell'attività di tutti gli Enti);
- > tendere all'efficienza negli acquisti pubblici riducendo e qualificando le stazioni appaltanti (definendone gli aspetti di qualità, efficienza e professionalità al fine di facilitare l'accorpamento delle domande e rendere possibile la riduzione del numero delle stazioni stesse);
- > conseguire un quadro normativo (codice degli appalti) chiaro, che superi alcuni eccessi del periodo emergenziale e garantisca le gare aperte, il libero mercato, superando il notevole numero di appalti decisi per via discrezionale;
- > garantire il merito e la competenza nelle assunzioni degli Enti.

2. Quadro generale

- Nell'attuale, complessa situazione italiana e mondiale l'ANAC svolge il proprio ruolo contribuendo all'attuazione delle complesse attività di competenza e favorendo uno sviluppo adeguato e duraturo.
- Massima attenzione viene rivolta all'attuazione del Piano di ripresa e resilienza (Pnrr), secondo la richiesta pervenuta dalla Commissione europea, attuando gli obiettivi, la digitalizzazione dei contratti pubblici, la qualificazione delle stazioni appaltanti e tenendo conto che il Pnrr, con i suoi investimenti straordinari, implica anche un piano di riforme.
- E' ovvio, quindi, che, fra le varie riforme, quella concernente i contratti pubblici costituisce una premessa essenziale, un vero e proprio prerequisito per effettuare in maniera efficace e corretta i vari investimenti.
- Pertanto l'ANAC ha provveduto a seguire le amministrazioni nella stipula dei contratti in un quadro di efficienza ed efficacia, selezionando le imprese migliori e garantendo un contesto di trasparenza e di vigilanza anticorruptiva.
- Bisogna tener conto del pericolo che gli investimenti previsti dal Pnrr costituiscano un "richiamo accattivante" sia per la criminalità organizzata che per particolari soggetti potenzialmente delinquenti.

3. La rete anticorruptiva (1)

- L'ANAC, per attuare al meglio i suoi compiti, resi maggiormente complessi dalla particolare congiuntura economica, ha rafforzato i suoi rapporti internazionali nella convinzione che solo in un contesto globale si possano conseguire validi risultati nella lotta alla corruzione. In tale quadro sono stati conseguiti ottimi risultati.
- Sono stati effettuati scambi formativi e di “buone pratiche” con Paesi dell'Europa centro – orientale, del Medio Oriente, dell'America Latina. Con molti di essi viene svolto uno specifico programma.
- Di particolare importanza quanto viene effettuato dall'ONU, dal Consiglio d'Europa, dall'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo Sviluppo economico).
- In tale quadro il Presidente dell'ANAC è stato nominato nel Comitato esecutivo dell'Associazione Internazionale delle Autorità Anticorruzione.

4. La rete anticorruptiva (2)

- Nonostante la rete stabilita fra le Autorità europee, l'Unione non ha ancora redatto una normativa anticorruptiva comune, sebbene tutti la reputino necessaria.
- Si è riusciti, in ogni caso, a porre le premesse della costituzione della Rete europea delle Autorità aventi la responsabilità dell'integrità e della trasparenza (Parigi, 10 giugno 2022).
- Inoltre l'anno scorso si è lavorato, nell'ambito del Gruppo di lavoro Anticorruzione, per la redazione di un Compendio sulla misurazione del rischio corruptivo.
- Negli anni scorsi abbiamo trattato di tale misurazione, caratterizzata prevalentemente da percezioni soggettive, il che costituisce una limitazione indubbiamente grave. Infatti, fra l'altro, a tali misurazioni (cioè alla Transparency International) fanno riferimento per i loro investimenti sia il sistema bancario che le multinazionali.
- L'ANAC da tempo sta cercando di rendere più oggettivo l'indice calcolato in base a tali misurazioni. Una ricerca in merito, finanziata dal Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020, denominata Misurazione territoriale del rischio di corruzione e promozione della trasparenza, sarà completata prossimamente.
- Ultimamente l'Italia è avanzata di 10 punti nella classifica di Transparency.

5. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (1)

La selezione di funzionari capaci costituisce il primo presidio anticorruzione.

- Obiettivo essenziale è la garanzia della qualità e del merito del personale tenendo conto soprattutto del fatto che si devono risolvere i problemi causati dalle notevoli carenze di organico verificatesi negli ultimi anni. Bisognerà, quindi, attuare selezioni rigorose che garantiscano al meglio la futura qualità dell'Amministrazione.
- L'Anac, di conseguenza, critica la stabilizzazione di dirigenti nominati dai vertici politici o amministrativi senza che siano effettuate le previste selezioni concorsuali.

Una rete di centri di competenza al servizio delle amministrazioni.

- Le Amministrazioni svolgono varie funzioni, risolvendo un gran numero di pratiche complesse, che implicano adeguate professionalità. Pertanto è necessario fruire di personale competente, costituendo, se necessario, una rete di appositi Centri di supporto e attuando adeguate cooperazioni.

Le semplificazioni al servizio della prevenzione della corruzione.

- La creazione di pesanti organizzazioni caratterizzate da pratiche complesse riduce la chiarezza e la semplicità degli interventi e facilita, oggettivamente, la possibilità di interventi e di azioni a carattere corruttivo. Naturalmente è importante garantire un contesto di legittimità e di legalità, ma gli oneri di carattere burocratico devono essere ridotti all'essenziale. E' questa una finalità primaria non solo per l'efficienza amministrativa ma anche per la prevenzione della corruzione. Una finalità, quindi, perseguita con impegno dall'Anac.

6. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (2)

Realizzazione di un portale unico della trasparenza, utile anche per favorire la partecipazione dei cittadini all'attuazione del Pnrr.

- Nel quadro dell'incremento della trasparenza l'Anac sta completando la realizzazione di un Portale Unico della Trasparenza, che conterrà le informazioni essenziali dell'attività delle Pubbliche amministrazioni. Le finalità sono il controllo e la partecipazione a favore sia degli Enti che di tutti i cittadini.
- Obiettivo: inserire gli atti dispersi nei vari siti in un'unica piattaforma. Scopo primario: evitare duplicazioni, dando informazioni strutturate ai cittadini e facilitando il coordinamento informativo fra gli Enti. Scopo strategico: nel quadro di una idonea trasparenza coinvolgere i cittadini sugli investimenti previsti dal Pnrr e sui loro effetti.

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

- L'Anac intende supportare i Responsabili per la Prevenzione alla Corruzione e per la Trasparenza (Rpct). Alle originali forme di collaborazione è stata aggiunta una piattaforma per lo scambio di "buone prassi" e di concrete esperienze. Nel prossimo mese i Rpct potranno partecipare ad una giornata di studio a Roma.

7. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (3)

Sono necessari alcuni interventi normativi per rafforzare l'imparzialità e la trasparenza.

- Si sono verificati ritardi nell'adozione del decreto sugli obblighi di pubblicità relativi ai dipendenti pubblici. Sono state rilevate alcune criticità relative ai Piani integrati di attività ed organizzazione (Piao). Devono essere revisionati alcuni istituti ritenuti necessari per la prevenzione della corruzione, riducendo alcune ambiguità ed eliminando vari appesantimenti.
- Un esempio è il pantouflage o passaggio di funzionari dal pubblico al privato. Cosa, questa, per la quale sono previsti divieti e sanzioni, ma che è caratterizzata da incertezze applicative.
- Un altro esempio sono l'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi pubblici. Anche la disciplina dei conflitti di interesse necessita di maggiore chiarezza proprio per conseguire corrette applicazioni.
- Naturalmente quanto accennato diviene ancora più importante ed urgente dato che gli Enti devono gestire i fondi del Pnrr. E' opportuno, pertanto, utilizzare la revisione del testo unico dell'anticorruzione a suo tempo compilato dalla Commissione costituita presso il Dipartimento della Pubblica Amministrazione.

8. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (4)

La vigilanza collaborativa deve essere estesa anche ai Comuni sciolti per mafia.

- L'Anac ha migliorato le modalità di supporto alle Amministrazioni fornendo pareri ed estendendo la vigilanza collaborativa, importante soprattutto nel caso di Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose. Tali Enti, infatti, al termine dei commissariamenti hanno necessità di una rete di sostegno. A tal fine sono utilizzati i Centri di supporto per garantire l'attuazione ed il proseguimento di prassi amministrative legittime ed adeguate.

E' urgente il recepimento della direttiva sui Whistleblower.

- L'Anac si è impegnata a rafforzare la tutela del dipendente che segnala illeciti avvenuti sul luogo di lavoro. L'Autorità intende - fra l'altro - che il denunciante sia considerato un valido presidio per l'emersione di attività illecite. Infatti il whistleblower va considerato una "vedetta civica", utile per perseguire alcune prassi deprecabili.
- L'Anac è lieta di aver sostenuto tali "vedette" con le Linee Guida del 2021 e spera che, in merito, Governo e Parlamento recepiscano la direttiva Ue del 2019.

9. I contratti pubblici (1)

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

- I contratti, mezzo per attuare le politiche pubbliche, costituiscono gli strumenti operativi per l'attuazione di importanti finalità come la coesione sociale, la transizione ecologica e quella digitale.
- Inoltre le politiche pubbliche determinano l'incontro ed il coordinamento fra pubblico e privato affinché siano realizzate adeguatamente le grandi finalità di interesse generale.
- L'Anac reputa che attraverso i contratti pubblici si possa garantire la parità di genere e generazionale, nonché la tutela dei lavoratori diversamente abili. Perciò inserisce nei bandi di gara-tipo specifiche misure incentivanti.
- Bisogna tener conto che proprio con tali contratti tipo e con le piattaforme informatiche devono essere rispettati i contratti collettivi di lavoro. In merito l'Anac ha recentemente stipulato un protocollo di intesa con i sindacati.

10. I contratti pubblici (2)

Un volano per il progresso del Paese.

- Quando un Ente effettua un lavoro particolarmente valido induce ad operare ad alti livelli qualitativi analoghe attività svolte da imprese private. Ogni miliardo di appalti pubblici crea un indotto di lavori privati per tre miliardi ed un incremento fra i dodicimila e i sedicimila posti di lavoro.
- L'Anac tiene conto di tutto ciò e opera affinché un uso strategico dei contratti pubblici possa favorire l'innovazione economica e sociale.

In linea con i principi europei bisogna superare l'eccessivo ricorso agli affidamenti diretti

- Negli ultimi anni per provvedere con carattere d'urgenza a particolari situazioni sono state utilizzate procedure d'urgenza e derogatorie, prevedendo un aumento delle soglie entro le quali sono state autorizzate procedure negoziate. Questa prassi, pur velocizzando gli affidamenti, ha influito negativamente sulla concorrenza e sulla partecipazione alle gare. Quindi, per l'Anac, la gestione della spesa pubblica è stata resa meno efficiente, efficace ed economica.
- Anche tenendo conto che la Commissione europea ha considerato la predetta prassi incompatibile con l'ordinamento euro – unitario (da cui è derivata la messa in mora del 6 aprile 22), l'Anac auspica un progressivo abbandono di alcuni interventi emergenziali, al fine di dare un nuovo impulso alla concorrenza.

11. I contratti pubblici (3).

E' fondamentale il ruolo del Parlamento nel miglioramento della legge di delega per il riordino della disciplina dei contratti pubblici

- Si tratta di un problema delicato. L'Anac sostiene che servono regole chiare e di agevole attuazione, aperte al digitale. Ne deriva che occorrono diverse modifiche alla normativa, pur senza pervenire ad una sua riscrittura, al fine di non disorientare gli operatori in un periodo come quello attuale, reso vieppiù complesso a causa dell'attuazione del Pnrr.
- Di conseguenza l'Anac auspica che la legge delega venga approvata con tutte le variazioni (innovazioni e semplificazioni) ritenute necessarie. Il Parlamento, peraltro, ha in più punti già migliorato ed accresciuto le garanzie rispetto al testo iniziale. Inoltre è prevedibile un rafforzamento delle funzioni di vigilanza e di supporto delle stazioni appaltanti svolte dall'Anac.

12. I contratti pubblici (4)

La digitalizzazione e le banche dati Anac sono al servizio di procedure più efficienti e trasparenti.

- E' necessario che ogni processo sia digitalizzato, in connessione con l'attuazione del Pnrr. L'anno scorso una profonda avversione nei confronti del "lavoro cartaceo" è stata decisamente espressa dall'Anac con il Bando-tipo per procedure svolte interamente in modalità telematica. Fra l'altro tale iniziativa ha inteso garantire la completa tracciabilità delle varie fasi di gara, assicurando la trasparenza dell'azione amministrativa.
- Di conseguenza è stato possibile attuare semplificazioni delle procedure e processi più controllabili, trasparenti e rapidi, evitando danni alle imprese ed alla concorrenza.
- E' stato realizzato un modello di adeguata interoperatività, cioè una piattaforma digitale cui sono interconnesse le amministrazioni, in maniera tale che tutti abbiano a disposizione i dati e le certificazioni riguardanti l'intero ciclo dei contratti.
- Secondo le indicazioni di G20, G7 ed Ocse è stata attuata una completa integrazione con le banche dati nazionali ed europee. Inoltre potranno essere conseguiti altri risultati a seguito delle ulteriori integrazioni che saranno previste dai prossimi decreti delegati. Intanto l'Anac ha concesso l'utilizzo della propria Banca alle altre amministrazioni, impostando anche una collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con Consip

13. I contratti pubblici (5)

Il fascicolo virtuale dell'operatore economico è utile per velocizzare le procedure

- L'Anac ha istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico per semplificare e rendere più rapide le attività delle stazioni appaltanti e degli stessi operatori economici. Costoro, di conseguenza, non devono presentare per ogni gara la personale documentazione.
- Altre finalità del fascicolo virtuale attengono alla definizione di un catalogo delle imprese cui possono essere riconosciute professionalità ed esperienza, al fine di selezionare quelle migliori. Ciò serve anche per evitare l'impiego di operatori improvvisati, la cui affermazione, secondo l'Anac, è stata facilitata dalle semplificazioni della spesa consentite negli ultimi anni.
- La disciplina sul registro dei titolari effettivi delle imprese deve essere coordinata con gli obblighi dichiarativi delle imprese in gara, in interconnessione con la Banca dati dell'Anac
- Quest'ultima, con i vari sistemi informatici programmati, è a disposizione di tutti i soggetti interessati, assicurando il monitoraggio dei tempi di aggiudicazione, di affidamento e di esecuzione dei contratti. Tale monitoraggio è considerato anche un elemento importante per l'attuazione del Pnrr.

14. I contratti pubblici (6)

La via verso stazioni appaltanti più qualificate.

- Non tutte le strutture adibite agli acquisti pubblici sono adeguate. Esse, inoltre, alla Banca dati risultano essere molto numerose: 39.000. E', quindi, necessaria una loro riduzione o un accorpamento, procedendo verso maggiori specializzazioni.
- Il miglioramento di questo settore è essenziale per il Pnrr, di cui costituisce uno degli obiettivi strategici, dato che è importante poter seguire al meglio i contratti più complessi ed innovativi, migliorando i rapporti fra pubblico e privato.
- In merito l'Anac ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri. Una stipula, questa, essenziale per ottenere una parte dei finanziamenti del Pnrr. Sono state diramate le iniziali linee guida alle stazioni appaltanti, definendo i necessari criteri di qualità, professionalità ed efficienza in attesa degli ulteriori miglioramenti che saranno definiti dai decreti delegati.

15. I contratti pubblici (7)

Il modello degli acquisti comuni a livello europeo.

- L'Unione europea durante la pandemia ha effettuato gli acquisti risparmiando, dato che ha unificato le necessità dei vari Stati. Tale prassi dovrebbe essere estesa ad altre tipologie di spesa, come le fonti energetiche, utilizzando il REPower Eu della Commissione europea.
- Comunque le finalità della predetta unificazione non si limitano ai risparmi ma concernono anche il conseguimento di una più rilevante autorevolezza internazionale delle Istituzioni europee, con un maggiore potere negoziale ed una minore dipendenza da altri Paesi.

E' necessario accompagnare le piccole e medie imprese verso la committenza pubblica.

- L'Anac ha chiesto al Parlamento di incentivare l'accesso alla committenza pubblica delle piccole e medie imprese, così importanti nella realtà italiana. Infatti potrebbero confrontarsi meglio con l'estero, aumentando la concorrenza.
- Spesso le gare sono vinte da grossi operatori che, successivamente, subappaltano i lavori non garantendo adeguati livelli di efficienza. Sarebbe opportuno che i grandi committenti pubblici, rendendo noti i loro programmi, "trainino" le imprese private, facilitando una maggiore partecipazione alle gare degli operatori minori, per facilitare un aumento della concorrenza e l'ottenimento di condizioni migliori.

16. I contratti pubblici (8)

La vigilanza collaborativa per affiancare le amministrazioni nell'attività contrattuale

- Ultimamente l'Anac ha incrementato la vigilanza collaborativa, effettuata su richiesta delle amministrazioni interessate, nei casi di procedure particolarmente complesse, per le quali viene chiesto che gli atti di gara siano preventivamente analizzati dall'Autorità. Un processo, questo, che ha notevolmente ridotto il contenzioso.
- Alcune vigilanze collaborative sono state importanti, come il Protocollo quadro sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile, che ha riguardato 102 opere, o come la nomina di 49 Commissari straordinari. Un altro Protocollo notevole è stato stipulato con il Ministero dell'Istruzione, per gli interventi che i comuni intenderanno attuare a favore delle scuole.

17. I contratti pubblici (9)

I pareri di precontenzioso e le funzioni consultive, al fine di evitare le controversie assicurando la correttezza nelle gare.

- I pareri che l'Anac fornisce nel quadro del precontenzioso o della funzione consultiva costituiscono per le stazioni appaltanti e per le imprese una vantaggiosa soluzione alternativa alle controversie sulle fasi di gara. Infatti tale soluzione consente di risolvere le controversie stesse rapidamente, gratuitamente ed in un quadro di piena legittimità.
- Sono soprattutto i Comuni a rivolgersi direttamente all'Anac, Nel 2021 quest'ultima ha adottato 314 pareri di precontenzioso e fornito 90 pareri nell'esercizio della funzione consultiva. Tale supporto è stato particolarmente importante durante il periodo pandemico. Da tale esperienza l'Autorità ha desunto l'opportunità di procedere ad alcune revisioni dei prezzi negli affidamenti pubblici, tenendo conto dell'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime. E', infatti, necessario che, nonostante ogni difficoltà, i contratti aggiudicati proseguano, scongiurando il blocco dei lavori e l'uscita dal mercato degli operatori.
- L'attività di regolazione è continuata con i bandi-tipo, che facilitano processi chiari, corretti ed efficaci, supportando adeguatamente le amministrazioni.

18. I contratti pubblici (10)

L'alta sorveglianza sulle grandi opere e le misure straordinarie di gestione e sostegno alle imprese

- Nel corso del 2021 è aumentata l'alta sorveglianza effettuata dal Presidente dell'Anac, con il supporto dalla Guardia di Finanza, sui contratti per la realizzazione di Expo Dubai e per la ricostruzione post sisma dell'Italia centrale. In tale occasione si è cercato di sperimentare nuovi tipi di vigilanza, caratterizzati da maggiore rapidità. Sono state verificate 223 nuove procedure di gara per quasi 145 milioni di euro e sono stati emanati oltre 1.000 pareri.
- L'attività concernente le misure straordinarie di gestione e sostegno delle imprese incorse in azioni corruttive è importante. Nel 2021, su proposta dell'Anac, è stata riformata la disciplina dei commissariamenti, con misure garantiste, meno invasive e più efficaci. Misure che sono state assunte nei casi meno gravi.
- E' stata implementata la vigilanza ordinaria sui contratti pubblici. Sempre nel 2021 sono state effettuati: 777 procedimenti sanzionatori delle procedure di gara, 56 procedimenti riferiti alla qualificazione degli operatori economici e 1235 istruttorie.

19. Aspetti conclusivi

- L'Anac reputa che una rinnovata e convinta fiducia nelle Istituzioni e nell'agire pubblico costituisca la premessa, il supporto e la garanzia che lo sforzo generale degli anni scorsi possa far conseguire il necessario progresso e l'auspicata crescita economica, sociale e civile.
- La predetta Autorità intende in maniera sempre più partecipe e responsabile l'importanza del proprio percorso innovativo posto in essere in coordinamento con altre Istituzioni e con l'intera società per il conseguimento degli importanti obiettivi di competenza.
- **NOTA:** *Il presente power point è stato compilato tenendo conto della Relazione annuale dell'Anac al Parlamento ed, in particolare, della Relazione presentata dal Presidente, avv. Giuseppe Busia, alla Camera dei Deputati il 23 giugno 2022.*