

L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE: RUOLO E SFIDE ISTITUZIONALI AL TEMPO DEL PNRR

Giuseppe Busia ()*

Abstract: L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) svolge funzioni di regolazione e di vigilanza sia in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza, sia con riferimento ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Si tratta di un modello innovativo di autorità indipendente, frutto di una scelta lungimirante del legislatore, particolarmente apprezzato a livello internazionale, che vede l'Anac impegnata nell'ambito delle principali organizzazioni internazionali, oltre che nei rapporti bilaterali con le corrispondenti istituzioni dei paesi europei ed extra europei. Nell'articolo si presentano alcune considerazioni sulla missione dell'Anac anche in funzione delle sfide poste in tempi recenti dalle emergenze economica, sanitaria e, da ultimo, bellica. Si evidenzia in particolare come la prevenzione della corruzione sia strettamente legata alla tutela di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, a partire dai principi di uguaglianza e solidarietà economica e sociale, elementi essenziali per garantire la fiducia nelle istituzioni. Ci si sofferma inoltre sull'importanza del progetto europeo sugli indicatori oggettivi per la misurazione del rischio corruttivo; sull'istituto del whistleblowing; sul progetto di creazione di una Piattaforma unica della trasparenza; nonché sul funzionamento della Banca dati nazionale di contratti pubblici e sulla digitalizzazione dell'intero ciclo delle procedure di affidamento, dalla programmazione al collaudo. Si evidenzia, infine, il ruolo oggi svolto dall'Anac in particolare attraverso la vigilanza collaborativa, che pone l'Autorità in posizione di ascolto e collaborazione verso le amministrazioni, al fine di contribuire a renderle sempre più qualificate e trasparenti, mettendole in condizione di offrire migliori servizi ai cittadini.

The National Anti-Corruption Authority (Anac) carries out regulatory and supervisory functions both in terms of preventing corruption and promoting transparency, and with reference to public contracts for works, services and supplies. It is an innovative model of independent authority, the result of a far-sighted choice by the legislator, particularly appreciated at international level, which sees the Anac engaged in the main international organizations, as well as in bilateral relations with the equivalent institutions of European and non-European countries. The article presents some considerations on the Anac mission also in relation to the challenges posed in recent times by economic, health and, finally, war emergencies. In particular, it is highlighted how the prevention of corruption is closely linked to the protection of fundamental rights recognized by the Constitution, starting from the principles of equality and economic and social solidarity, essential elements for guaranteeing trust in institutions. We also focus on the importance of the European project on objective indicators for measuring the risk of corruption; on the whistleblowing institution; on the project to create a single transparency platform; as well as on the functioning of the national public procurement database and on the digitization of the entire cycle of award procedures, from the design phase to final testing. Finally, the role played today by the ANAC is highlighted, in particular through collaborative supervision, which places the Authority in a position of listening and collaboration towards the Administrations, in order to contribute to making them increasingly qualified and transparent, putting them in a position to offer better services to citizens.

(*) Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione-Anac.

Sommario: 1. *L'Anac ed il fondamento costituzionale delle funzioni alla stessa attribuite.* – 2. *Gli indicatori di rischio corruzione e l'attività internazionale.* – 3. *Le semplificazioni nell'attività di prevenzione e la vigilanza collaborativa.* – 4. *Le competenze in materia di whistleblowing.* – 5. *La vigilanza su inconfiribilità e incompatibilità per gli incarichi pubblici.* – 6. *Le competenze in materia di trasparenza amministrativa e prospettive di sviluppo.* – 7. *Le funzioni di regolazione, vigilanza e sanzionatorie sui contratti pubblici.* – 8. *Le procedure di emergenza e derogatorie e le proposte dell'Autorità.* – 9. *La digitalizzazione delle procedure di affidamento e la Banca dati nazionale di contratti pubblici presso l'Anac.* – 10. *La creazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico e le semplificazioni promosse da Anac.* – 11. *La qualificazione delle stazioni appaltanti, come strumento per migliorare l'efficienza della spesa pubblica.* – 12. *Funzioni consultive e di supporto per pubbliche amministrazioni e imprese.* – 13. *Il Pnrr e gli obiettivi fissati per i soggetti pubblici e privati.* – 14. *Le competenze monocratiche del Presidente dell'Anac: le misure straordinarie per le imprese.* – 15. *Le sfide per il futuro.*

1. *L'Anac ed il fondamento costituzionale delle funzioni alla stessa attribuite*

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

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

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

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

Per questo, la corruzione lede un altro fondamentale principio sancito dalla nostra Carta fondamentale, quello di uguaglianza. E lo stesso principio viene leso nel momento in cui, a causa della corruzione, qualcuno viene favorito e passa avanti a chi avrebbe vinto, se solo la competizione fosse stata leale.

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

Ma non è tutto. La corruzione è odiosa perché coinvolge la parte pubblica della società, che dovrebbe invece essere al fianco dei cittadini.

La Costituzione è ancora una volta il nostro faro, richiedendo a chi esercita le funzioni pubbliche qualcosa di più rispetto al generico *dovere di osservanza delle leggi*, ed impegnandolo all'esercizio delle proprie funzioni *“con disciplina e onore”*, al fine di garantire il *buon andamento e l'imparzialità dell'agire amministrativo*.

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

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

Ecco, dunque, perché non basta contrastare la corruzione attraverso la repressione, ma occorre creare strumenti e regole in grado di *prevenirla*.

Ecco perché, al di là del necessario rispetto di impegni assunti a livello internazionale con la Convenzione di Mérida del 2003, l'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito, anche Anac) nel nostro

ordinamento si colloca al centro di un sistema posto a tutela dei diritti fondamentali per la promozione della fiducia pubblica.

Nel disegnarne l'attuale assetto, il legislatore ha compiuto una scelta lungimirante, concentrando in un'unica autorità amministrativa indipendente – sulla cui missione si soffermano le considerazioni che seguono – le funzioni di vigilanza e regolazione in materia di prevenzione della corruzione, imparzialità, trasparenza e contratti pubblici.

Un modello innovativo, particolarmente apprezzato a livello internazionale, che favorisce una migliore percezione dell'Italia all'estero, permettendo così di far crescere fiducia nel nostro Paese e investimenti produttivi.

Il ruolo dell'Anac deve necessariamente essere valutato anche in funzione delle sfide poste in tempi recenti dalle emergenze economica, sanitaria e, da ultimo, bellica, che impongono di leggere le competenze attribuite alle diverse istituzioni alla luce del contesto nel quale ci siamo trovati ad operare negli ultimi anni. L'emergenza impone infatti una riflessione attenta sulle strategie da perseguire e sugli strumenti da mettere in campo per attuarle.

Ai considerevoli investimenti previsti nel prossimo futuro – in particolare dal *Piano di ripresa e resilienza* (di seguito, anche: Pnrr), legato all'utilizzo dei fondi europei – si associano più alti rischi e quindi maggiori responsabilità.

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

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

La migliore attuazione del Pnrr costituisce obiettivo anche di Anac, che fin dall'inizio ha inteso farne il fulcro della sua azione, non solo attraverso la vigilanza tradizionale, ma anche, e soprattutto, supportando le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici in questa sfida tanto impegnativa.

2. Gli indicatori di rischio corruzione e l'attività internazionale

A quasi dieci anni dall'introduzione della l. n. 190/2012, il primo intervento normativo organico e sistematico sulla prevenzione della corruzione, è opportuna una valutazione del sistema ideato e dei risultati ottenuti, per mettere a disposizione strumenti efficaci di prevenzione, ma anche di analisi, a partire dalla misurazione.

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

Occorre ora concentrarsi su indicatori oggettivi, come sta facendo l'Autorità nell'ambito di un apposito progetto europeo, al quale ha chiamato a collaborare altre istituzioni, università ed esperti del settore, valorizzando, anche ai fini della misurazione del rischio corruttivo, l'ineguagliato patrimonio informativo di cui dispone in materia di contratti pubblici.

In Italia, come in altri Paesi, persiste un'assenza di dati scientifici sul fenomeno corruttivo e una carenza di informazioni territoriali rilevate in modo sistematico che possano fungere da "ingredienti" per la costruzione di un sistema di misurazione validato scientificamente.

Nonostante questo, la corruzione non è esente da una certa incidenza statistica. Quando c'è del malfare ci sono alcune circostanze che ricorrono di frequente. Utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati, l'Autorità punta pertanto a individuare una serie di "indicatori di rischio corruzione", peraltro in coerenza con quanto previsto dal Pnrr per il miglioramento dell'efficacia della lotta contro la corruzione.

Questo è l'obiettivo proprio del progetto dell'Anac "*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*", finanziato dal Programma operativo nazionale

“*Governance e Capacità istituzionale 2014-2020*”. Tale progetto, che vede coinvolta l’Anac con un ruolo centrale e di coordinamento, ha l’obiettivo di costruire e rendere disponibile alla collettività un insieme di indicatori scientifici in grado di stabilire quanto sia alto il rischio che si possano verificare fatti di corruzione.

Una sorta di “luci rosse”, che si accendono quando si riscontrano una serie di anomalie (un po’ come le spie del cruscotto di un’auto o i *software* di rilevazione di un antivirus). Il modello potrà inoltre essere un punto di riferimento internazionale, dal momento che nessun Paese è ancora riuscito nella non facile “impresa” di fornire in maniera strutturata e al più ampio pubblico possibile indicatori di rischio corruzione (1).

Queste tematiche sono state al centro anche di alcuni incontri dell’*Anti-Corruption Working Group*, nel quadro dei lavori del G20-2021 sotto la Presidenza italiana, che ci hanno consentito di illustrare i primi risultati di tale lavoro. Auspichiamo che esso diventi un modello da esportare, favorendo così anche una più corretta immagine del nostro Paese nel mondo.

Questo è solo un esempio dell’intensissima attività che vede l’Anac impegnata nell’ambito delle principali organizzazioni internazionali, oltre che nei rapporti bilaterali con le corrispondenti istituzioni dei paesi europei ed extra europei.

3. *Le semplificazioni nell’attività di prevenzione e la vigilanza collaborativa*

L’Autorità è attualmente impegnata nel proposito di superare impostazioni incentrate su meri adempimenti procedurali, che hanno in parte caratterizzato alcune applicazioni normative, cogliendo la straordinaria opportunità offerta dal momento attuale per muoversi secondo logiche “di sistema”, ponendo sempre più al centro l’amministrazione, la sua organizzazione e i suoi dipendenti. Per far questo è prima necessario sfrondare la normativa vigente, togliendo ciò che non serve e potenziando ciò che invece è utile.

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

L’Anac punta a favorire il dialogo non soltanto con le istituzioni direttamente interessate, ma anche con le organizzazioni della società civile, chiamate ancor di più, oggi, a un ruolo attivo nella verifica di spese e progetti.

In tale quadro, si sta lavorando per intensificare il confronto con le amministrazioni, in particolare con coloro che sono in prima linea in questo campo, i *responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza* (Rpct), affinché si riconoscano, davvero, negli strumenti di prevenzione e li utilizzino al meglio per promuovere legalità e trasparenza.

Tale approccio è testimoniato dalle iniziative formative che Anac rivolge periodicamente a favore degli Rpct. Esse costituiscono anche occasione di incontro e di scambio e circolazione di buone pratiche e condivisione delle difficoltà che quotidianamente ciascuno di loro incontra nella propria attività di presidio della legalità.

(1) Attualmente sono stati identificati ben 71 indicatori per la misurazione e il contrasto della corruzione, suddivisi in 3 aree tematiche distinte:

1) indicatori di contesto (49 indicatori articolati in 4 ambiti (Criminalità, Istruzione, Economia e territorio, Capitale Sociale);

2) indicatori sugli appalti (17 indicatori) incentrati sulla banca dati nazionale dei contratti pubblici di Anac;

3) indicatori “comunali” relativi ai comuni sopra 15.000 abitanti (5 indicatori).

È in fase di sviluppo un’area *web* del sito Anac, dedicata al progetto per la misurazione della corruzione, dove saranno disponibili e consultabili in maniera interattiva gli indicatori e ulteriori dati e informazioni rilevanti per il monitoraggio e la prevenzione dei fenomeni di corruzione. Sarà pronta per l’inizio dell’estate 2022.

In linea con tale impostazione, l'Anac ha voluto valorizzare anche nell'ambito della prevenzione della corruzione e della trasparenza la "vigilanza collaborativa", che ottimi risultati sta producendo sul versante dei contratti pubblici, istituendo, fra l'altro, un apposito ufficio con tale specifica missione. Questo approccio "collaborativo" e di ascolto dell'Autorità verso le amministrazioni mira ad instaurare un rapporto basato sull'adesione convinta e partecipe delle amministrazioni, che si ritiene sia più efficace di ogni impostazione meramente repressiva e punitiva.

4. *Le competenze in materia di whistleblowing*

Al contempo, l'Anac si sta impegnando per rafforzare l'istituto del *whistleblowing*, fondamentale per far crescere una più matura e convinta cultura della legalità. Grazie ad esso, in ogni organizzazione, chi responsabilmente denuncia qualche irregolarità sa di poter trovare protezione, senza temere le ritorsioni dei suoi superiori.

I comportamenti corruttivi si nutrono sempre della connivenza di chi preferisce voltarsi dall'altra parte e far finta di non vedere. Questo, tuttavia, comporta costi molto elevati per la collettività, sulla quale si scarica il peso dei comportamenti illeciti. E le vittime sono innanzi tutto i più deboli, che vengono privati di beni e servizi ai quali avrebbero diritto e che non possono permettersi di procurarseli altrove, rivolgendosi al mercato.

Inoltre, ogni volta che, per comportamenti corruttivi, qualcuno passa avanti a chi ha diritto, o salta la fila, si mortifica il merito, si toglie la speranza a chi si è impegnato ed ha affrontato sacrifici e si vede ingiustamente scavalcato.

Purtroppo l'Italia, partita in anticipo rispetto ad altri Paesi nel disciplinare tale istituto, ha lasciato trascorrere il termine del dicembre 2021, che era fissato per il recepimento della direttiva europea del 2019. Quest'ultima mira invece a rafforzare tale fondamentale figura e ad accrescerne i livelli di protezione, anche nel settore privato, considerando tale protezione alla stregua di un diritto umano, come manifestazione della libertà di espressione.

Per tale ragione, un adeguato e rapido recepimento della direttiva rappresenta una straordinaria occasione per rilanciare tale strumento, che ha mostrato crescente vivacità dal punto di vista quantitativo, anche se, sul piano qualitativo, sconta ancora il problema di un uso talvolta strumentale o per finalità personali (2).

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

5. *La vigilanza su inconferibilità e incompatibilità per gli incarichi pubblici*

Nella prevenzione dei fenomeni corruttivi occorre puntare su integrità e imparzialità di chi opera nella pubblica amministrazione.

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

In tale contesto, occorre ancora sciogliere alcuni nodi normativi e arrivare a una disciplina compiuta, come peraltro si è avuto modo di segnalare nell'ambito di un'apposita commissione ministeriale, l'esito dei cui lavori si auspica venga fatto proprio da Governo e Parlamento.

(2) Nel momento in cui si scrive, in Parlamento è in corso l'approvazione di una nuova legge delega, per la cui attuazione si spera si possa recuperare il lavoro già svolto di predisposizione dello schema di decreto legislativo, al quale l'Anac aveva dato un significativo contributo. Approvarlo in tempi rapidi rappresenterebbe un segnale importantissimo da lanciare anche al di fuori dei nostri confini.

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

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

La migliore misura per garantire integrità alla pubblica amministrazione è in ogni caso costituita dalla presenza di funzionari capaci e competenti, orgogliosi del proprio ruolo al servizio della Nazione. Per tale ragione, non può che essere apprezzato lo sforzo del Governo nel rafforzare le pubbliche amministrazioni con l'immissione di nuove risorse e nuove professionalità.

In questo, occorre tuttavia sempre prestare particolare attenzione alle procedure di reclutamento, che devono certamente essere semplici e veloci, ma anche in grado di selezionare le risorse migliori.

Le procedure acceleratorie dei concorsi pubblici adottate nell'ultimo periodo – pur animate dal lodevole intento di colmare i vuoti accumulati nel tempo e fornire alle amministrazioni le risorse necessarie per gestire il Piano di ripresa e resilienza – scontano purtroppo in taluni casi una eccessiva semplificazione, a danno di una maggiore selezione e valutazione del merito, e questo finisce per riflettersi sulla qualità del personale reclutato.

Inoltre, sebbene la maggioranza dei rapporti siano inizialmente caratterizzati dal tempo determinato, guardando all'esperienza pregressa, è facile prevedere che gran parte di tale personale sia destinato a rimanere nell'amministrazione ancora a lungo, anche al di là di quanto previsto con riferimento alla riserva di posti nei concorsi pubblici.

Da ultimo, il gran numero di risorse che oggi entrano nei ranghi della pubblica amministrazione rischiano di portare a nuovi blocchi nelle assunzioni in futuro, ripetendo l'esperienza di assunzioni effettuate ad ondate successive, invece che sulla base di una programmata e costante sostituzione del personale nel tempo.

Tali elementi meriterebbero adeguata attenzione, in ragione del fatto che su questo si gioca il nostro futuro: lasciare fuori i giovani bravi e meritevoli sarebbe una perdita irrimediabile per tutti, dare loro un'occasione è invece la migliore assicurazione sulla qualità dell'amministrazione di domani.

6. Le competenze in materia di trasparenza amministrativa e prospettive di sviluppo

La trasparenza è una delle competenze attribuite ad Anac che costituisce un pilastro fondamentale del sistema di prevenzione, uno dei principali antidoti contro la corruzione e la cattiva amministrazione.

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

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

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

Al momento, però, alcuni di essi non sono organizzati al meglio e si sono rivelati gravosi soprattutto per gli enti di piccole dimensioni, i più fragili del sistema.

Lo strumento dell'accesso civico risulta poco utilizzato quando invece sarebbe il sistema più rapido e facile per assicurare la pubblicazione di quanto dovuto.

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

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

In un'ottica evolutiva del sistema, l'Anac ha proposto di creare una *Piattaforma unica della trasparenza*: un punto di accesso unificato, gestito dall'Autorità e basato sull'interconnessione con altre banche dati pubbliche, in grado di semplificare e rendere meno onerosa la pubblicazione dei dati, agevolando, al contempo, fruibilità e confrontabilità. L'iniziativa è stata inserita in una prima versione del *Piano di ripresa* anche se poi non è divenuta parte di quanto inviato a Bruxelles. Si tratta comunque di un obiettivo che è auspicabile venga fatto proprio dal legislatore, al di là degli sforzi che Anac sta cercando di portare avanti a normativa vigente.

Naturalmente, la sua realizzazione dovrebbe passare attraverso un percorso graduale, con il coinvolgimento di diversi attori istituzionali. Il punto di arrivo potrebbe essere una trasparenza 4.0, meno onerosa per le pubbliche amministrazioni e insieme capace di fornire ai cittadini un'informazione più completa, grazie anche alla immediata disponibilità dei dati per future elaborazioni.

Per comprendere il senso di tale disegno, occorre considerare che sia con riferimento agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 sia in materia di contratti pubblici previsti dal d.lgs. n. 50/2016, è necessario ripensare gli adempimenti previsti, che al momento appaiono particolarmente gravosi per amministrazioni e comuni, soprattutto di ridotte dimensioni demografiche, sia da un punto di vista economico che amministrativo.

L'attuale sistema è, infatti, basato sull'obbligo imposto a carico di ogni amministrazione, a prescindere dalla estensione, di creare sul proprio sito una sezione "amministrazione trasparente", secondo regole dettate centralmente. Tale onere, da alcuni soggetti avvertito come gravoso, anche in termini economici, spesso non risulta adempiuto in maniera completa e corretta, determinando di fatto una carenza di informazioni oltre che una violazione delle disposizioni vigenti. Accanto a ciò, il sistema non produce i benefici sperati, in quanto la natura dei dati caricati spesso non è in formato aperto, rendendo particolarmente difficili sia la successiva rielaborazione che le attività di controllo. Non ultimo, il fatto che la sezione amministrazione trasparente, per dimensioni e struttura, costituisce un sito nel sito, con una struttura così articolata e contenuti estesi ed eterogenei che ne rendono complessa la consultazione e la fruizione delle informazioni disponibili.

Per tale ragione sarebbe fondamentale la creazione, presso l'Anac, di una piattaforma unica della trasparenza che consenta alle pubbliche amministrazioni di caricare direttamente i dati in un unico luogo virtuale (al quale dovrebbero rinviare i siti istituzionali degli enti interessati), accessibile a chiunque e che consentirebbe all'amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni: una sorta di portale dei portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni che di consultazione.

L'iniziativa sarebbe vantaggiosa sotto diversi profili: consentirebbe alle amministrazioni e ai comuni di investire le proprie risorse in altre iniziative, risparmiando anche sulle attività di manutenzione ed evoluzione delle piattaforme; permetterebbe di adempiere agli obblighi in materia di trasparenza in maniera più semplice e veloce; favorirebbe l'acquisizione di dati uniformi che al momento non si riesce a garantire di fatto, pur con mille regolamenti e linee guida; assicurerebbe l'inserimento di dati in modalità aperta; ridurrebbe l'attività di vigilanza, perché la piattaforma sarebbe in grado di mettere in evidenza immediatamente eventuali mancanze e generare la richiesta di integrazione.

La piattaforma unica consentirebbe, inoltre, di avere a disposizione dati confrontabili e analizzabili attraverso sistemi informatici che ne permetterebbero l'incrocio e la verifica con altre banche dati pubbliche. L'obiettivo è quello di chiedere meno dati, ottenendo al contempo più informazioni, proprio grazie alla immediata confrontabilità con i dati delle altre amministrazioni.

Grazie a questo, inoltre, la piattaforma non avrebbe solamente la funzione di assicurare in modo più efficiente la trasparenza, ma diverrebbe strumento per consentire alle stesse amministrazioni di condividere fra loro le migliori pratiche ed in prospettiva di fornire loro servizi per semplificare la loro attività.

7. Le funzioni di regolazione, vigilanza e sanzionatorie sui contratti pubblici

Altro fondamentale ambito di attività dell'Anac è costituito dalle funzioni di regolazione, di vigilanza e sanzionatorie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. I contratti pubblici sono da sempre oggetto di particolare attenzione da parte delle pubbliche amministrazioni, degli operatori economici e di tutti i cittadini. Nell'ultimo periodo lo sono stati ancora di più, in quanto è attraverso essi che passa e passerà la parte più significativa delle ingenti risorse legate all'attuazione del *Piano di ripresa e resilienza*.

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

Purtroppo, il codice dei contratti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.) è, da un lato, un cantiere sempre aperto, oggetto di continui interventi e modifiche normative e, dall'altro, un'opera incompiuta, perché mancano ancora dei tasselli fondamentali per la sua attuazione, come la qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione, su cui l'Autorità sta canalizzando le proprie energie

Alcuni correttivi sono necessari per semplificare le procedure, e diversi di questi sono stati proposti dalla stessa Anac. Non ci si può tuttavia illudere del fatto che le sole modifiche normative possano rappresentare una panacea.

Occorrono, e sono probabilmente ancora più urgenti, riforme sul piano amministrativo, organizzativo e funzionale.

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

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

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

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

La rapidità con cui devono essere realizzate le opere previste dal Pnrr, e la velocità con cui vengono organizzate gare d'appalto e lavori, sono un grande vantaggio, ma comportano anche costi aggiuntivi.

Al riguardo, occorre preliminarmente riconoscere che il termine per completare il *Piano*, fissato nel 2026, rappresenta una scadenza convenzionale, in quanto gli obiettivi di lungo periodo per il Paese sono meglio individuabili in un orizzonte che guarda al 2030, al 2050, o alle generazioni future, come suggeriscono i fondi europei intitolati a *Next Generation EU*.

Quindi, non è di per sé scontato che sia conveniente concludere tutti i progetti entro il 2026. Sarebbe più razionale valutare costi e benefici per i singoli investimenti, distinguendo fra riforme – tendenzialmente tutte urgenti – e investimenti, in alcuni casi meno urgenti.

Ed infatti, a fronte di gran parte delle riforme previste dal Pnrr, che non hanno costi aggiuntivi e si possono (e mi sentirei di aggiungere si devono) introdurre da subito, vi sono opere per le quali va invece tenuto presente che i tempi ristretti e il contesto internazionale ed interno nel quale ci troviamo – tragicamente occupato dalla guerra in Ucraina e dal faticoso cammino per uscire dalla pandemia – comportano costi aggiuntivi. Non si può inoltre negare che molti investimenti sono stati inseriti nel Pnrr, mettendo sullo stesso piano sia quelli urgenti che quelli che sarebbe preferibile realizzare in tempi più lunghi, magari anche sfruttando al meglio le riforme che nel frattempo dovrebbero essere approvate.

Se non si sarà capaci di operare tali differenziazioni e di razionalizzare questo percorso il rischio è quello di produrre “debito cattivo”, come tanto autorevolmente è stato definito, non importa se debito nazionale o europeo. Si deve infatti tenere presente che anche quest’ultimo ricade in quota parte sulle nostre finanze, essendo l’Italia uno dei principali Paesi finanziatori dell’Unione europea. Ed in tal modo, tale fardello ricadrà inevitabilmente sulle prossime generazioni, che dovrebbero invece essere le vere beneficiarie degli sforzi oggi realizzati.

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

Occorre dunque cogliere questa straordinaria opportunità per coinvolgere e far crescere le professionalità di cui dispone l’Italia in tutti i settori, promuovendo anche un utilizzo innovativo e virtuoso delle cosiddette “clausole sociali” previste in materia di contratti pubblici, che non devono ridursi a mera garanzia del passaggio di risorse da un datore di lavoro all’altro, ma divenire leva per valorizzare e qualificare i lavoratori, con beneficio non solo degli interessati, ma anche delle pubbliche amministrazioni committenti, delle imprese fornitrici e del Paese in generale, aiutandolo così ad affrontare le sfide del domani. Obiettivo del *Piano* sono infatti innanzi tutto le persone, la loro crescita e il loro benessere.

8. *Le procedure di emergenza e derogatorie e le proposte dell’Autorità*

Per comprendere a fondo il ruolo dell’Autorità, occorre guardare al suo mercato di riferimento, oggetto della sua attività di regolazione, vigilanza e controllo.

Le semplificazioni negli ultimi anni hanno riguardato principalmente gli appalti “sotto soglia”, e le stazioni appaltanti hanno fatto larghissimo ricorso alle nuove procedure, che oggi consentono di assegnare le commesse in via diretta ad un’impresa, 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 d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

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

La durata dei contratti incide negativamente soprattutto sulle opere maggiori, per le quali i tempi di realizzazione possono arrivare fino a oltre 15 anni. In questo lungo lasso di tempo, l’affidamento occupa in media soltanto 6 mesi, mentre pesano di più le autorizzazioni, i passaggi amministrativi tra una fase e l’altra, i ricorsi e i contenziosi, le varianti, ma anche i fallimenti delle imprese.

Il d.l. n. 77/2021 è stato ispirato dal condivisibile obiettivo di accorciare la durata di alcuni snodi amministrativi ma, affinché tale intento non rimanga sulla carta o conduca a risultati indesiderati, occorre assicurare adeguate risorse alle amministrazioni che tali tempi sono chiamate a garantire.

La discrezionalità amministrativa è, e deve rimanere, una componente essenziale dell’attività contrattuale pubblica. Perché possa essere esercitata correttamente, richiede, però, stazioni appaltanti

adeguatamente strutturate e dotate di elevate competenze specialistiche. La perdurante assenza delle stesse è invece fonte di ritardi e di sprechi, anche quando non sfocia in fenomeni corruttivi.

In tempi di emergenza, si è inteso ovviare alla cosiddetta “paura della firma” circoscrivendo eccezionalmente il perimetro del danno erariale. Il perpetuarsi di tale scelta normativa è purtroppo il risultato di un doppio fallimento: da un lato, l’assenza di disposizioni sufficientemente chiare per definire correttamente l’ambito nel quale può e deve esercitarsi la discrezionalità amministrativa. E, dall’altro, ancora una volta, l’assenza di competenze adeguate nella pubblica amministrazione, indispensabili per esercitare in modo responsabile tale discrezionalità.

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

9. La digitalizzazione delle procedure di affidamento e la Banca dati nazionale di contratti pubblici presso l’Anac

La completa informatizzazione è un obiettivo richiestoci con forza anche dall’Unione europea, e si deve accogliere con favore lo sforzo fatto in tale direzione con il richiamato d.l. n. 77/2021.

L’Anac sta approfondendo notevolissimi sforzi per giungere alla digitalizzazione dell’intero ciclo di affidamento, dalla programmazione al collaudo, che deve trovare elemento centrale nella piena valorizzazione della *Banca dati nazionale dei contratti pubblici* (Bdncp), che rappresenta a livello nazionale la principale fonte di dati e il nucleo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici nazionali.

In essa sono censiti circa 57 milioni di procedure, per un valore complessivo di circa 2.650 miliardi di euro facenti riferimento a circa 39.000 stazioni appaltanti e a circa 256.000 operatori economici. Tale banca dati sta assumendo un ruolo sempre più centrale, grazie anche alle possibilità di un suo utilizzo più strutturato e sofisticato. In particolare, a partire dal settembre 2020, è disponibile il nuovo portale *Open Data Anac*, che consente il libero accesso ai dati gestiti dall’Autorità nell’ambito delle proprie attività istituzionali, mettendo a disposizione degli utenti un cruscotto per la navigazione e l’analisi dei dati sui contratti pubblici e un insieme di dataset in formato aperto liberamente scaricabili.

Da circa un anno l’Anac si è altresì dotata di una nuova piattaforma di *business intelligence* che consente la realizzazione di indicatori di sintesi sui dati inerenti agli appalti, con funzionalità di ricerca, visualizzazione e *download* dei dati, utili ai fini della conoscenza del mercato e delle disfunzioni con l’obiettivo di focalizzare la vigilanza sulle situazioni a maggior rischio.

10. La creazione del fascicolo virtuale dell’operatore economico e le semplificazioni promosse da Anac

Un importante passo verso la digitalizzazione dell’intero ciclo degli affidamenti è offerta dall’introduzione del *fascicolo virtuale dell’operatore economico*: uno strumento di autentica semplificazione per la partecipazione alle gare, volto a consentire all’impresa di non dover presentare ad ogni gara grandi quantità di documenti e certificazioni, potendo fare riferimento a quella prodotta in passato nel partecipare ad altre gare, anche presso differenti amministrazioni, ovvero quella già disponibile nelle diverse banche dati pubbliche, in applicazione del principio “*once only*”.

Il fascicolo virtuale, al pari di altre funzionalità riconducibili alla Bdncp, si basa infatti sull’interoperabilità con le banche dati che detengono le informazioni utili per la verifica dei requisiti necessari per partecipare alle gare, con particolare riferimento a quelli generali. Per gli altri requisiti, una volta acquisito un dato o documento riguardante la certificazione di uno specifico requisito di un operatore economico, questo risulterà acquisito nella Bdncp e potrà essere utilizzato per la partecipazione a gare successive, naturalmente nel rispetto della disciplina sul trattamento dei dati personali.

Attraverso la creazione del fascicolo virtuale, al quale l'operatore economico potrà avere autonomo accesso, si dovrebbero ridurre anche i casi di false o omesse comunicazioni, in quanto l'operatore economico potrà conoscere le informazioni che saranno messe a disposizione attraverso la Bdncp alla stazione appaltante (una volta a regime si potranno anche studiare modalità ulteriormente semplificate per le dichiarazioni degli operatori economici). Da ultimo, il fascicolo virtuale potrà rivelare la sua utilità anche in caso di subappalto, come peraltro richiesto esplicitamente da alcune recenti modifiche introdotte all'art. 105 del codice dei contratti pubblici.

11. *La qualificazione delle stazioni appaltanti, come strumento per migliorare l'efficienza della spesa pubblica*

Fra le più rilevanti competenze dell'Autorità in materia di contratti pubblici, vi sono quelle relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti, prevista dall'art. 38 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che costituisce un passaggio obbligato per favorire l'efficienza e la qualità negli appalti, selezionando i committenti più attrezzati anche da un punto di vista tecnologico. Da essa dovrebbero derivare infatti indiscutibili vantaggi, sia per le stazioni appaltanti, che vedrebbero ridurre il numero di procedure da avviare, sia per gli operatori economici, che potrebbero partecipare ad un numero ridotto di procedure, eventualmente suddivise in più lotti, così riducendo i costi amministrativi delle gare. Il tutto si tradurrebbe in un miglioramento dei costi delle opere pubbliche con ricadute positive in termini di tempi e servizi per l'intera collettività. Opportunamente, la qualificazione delle stazioni appaltanti è stata anche inserita fra gli obiettivi più qualificanti del Pnrr (3), e dovrà anche condurre ad un potenziamento dei soggetti aggregatori regionali, consentendo loro di offrire servizi anche al di fuori del proprio territorio di riferimento e magari di specializzarsi per settori o ambiti di attività, attraverso un positivo confronto competitivo nell'offerta dei propri servizi. In tale quadro, nel dicembre 2021 l'Anac ha anche sottoscritto un apposito protocollo di intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha fra l'altro consentito di superare favorevolmente il vaglio della Commissione europea per il riconoscimento di un tranche di finanziamenti al nostro Paese previsti dal *Piano di ripresa e resilienza* (4).

12. *Funzioni consultive e di supporto per pubbliche amministrazioni e imprese*

Al centro della missione istituzionale dell'Anac è anche il supporto alle stazioni appaltanti e agli operatori economici, una delle attività alle quali viene dedicato maggiore impegno in termini di studio, di approfondimento e di atti prodotti. Lo dimostrano l'elevatissimo numero di pareri che ogni giorno vengono adottati nelle diverse forme: dalle risposte rese in sede consultiva, ai pareri di precontenzioso, da quelli di congruità dei prezzi per gli affidamenti in emergenza, a tutta l'attività di vigilanza collaborativa, svolta sia nella forma "volontaria", sulla base di appositi protocolli di intesa, sia in quella prevista dalla legge e attuata con il supporto dell'Unità operativa speciale. Nello stesso solco, si collocano le

(3) La Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni (Riforma 1.10 – Traguardo MIC1 – 71) prevede che l'Autorità completi l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di *procurement capacity* prima dell'entrata in vigore della riforma del codice degli appalti.

(4) Tale protocollo di intesa, sottoscritto il 17 dicembre 2021 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Anac, si prefigge in particolare i seguenti obiettivi:

- 1) riduzione delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento ai comuni, centralizzando il più possibile gli acquisti per spuntare prezzi migliori;
- 2) rafforzamento e qualificazione delle stesse, arginando deficit organizzativi e di professionalità dovuti all'eccessiva frammentazione;
- 3) applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione, realizzando un accorpamento della domanda;
- 4) istituzione dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti, inserendole secondo il livello di qualifica in possesso, e la loro provata capacità di acquisire beni, servizi e lavori, oltre che sulla base delle strutture organizzative stabili per l'acquisto, del personale presente con specifiche competenze, e del numero di gare svolte nell'ultimo quinquennio.

centinaia di migliaia di richieste di assistenza e supporto alle quali si dà risposta ogni anno, parte di un complesso di servizi che l'Autorità assicura costantemente ai propri utenti.

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

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

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

13. Il Pnrr e gli obiettivi fissati per i soggetti pubblici e privati

A differenza di altri paesi, l'Italia ha deciso di chiedere tutti gli ingentissimi fondi messi a disposizione dall'Unione europea nell'ambito del programma *Next Generation EU*.

Si è trattato di una scelta fondamentale per assicurare una rapida ripresa dell'economia, ma fin dall'inizio Anac ha voluto sottolineare (si veda la relazione presentata il 18 giugno 2021 al Parlamento, dalla quale sono tratte gran parte delle considerazioni svolte in questa sede) che essa avrebbe implicato, oltre a un accrescimento del debito pubblico, anche maggiori costi rispetto a quelli che sarebbero stati necessari se gli stessi fondi fossero stati impiegati in un orizzonte più lungo.

È stato, infatti, sottolineato che vincoli di capacità produttiva e tempi esecutivi ristretti avrebbero inevitabilmente causato una lievitazione ulteriore della spesa, che già allora scontava l'innalzamento del prezzo delle materie prime in atto, senza che ad essa corrisponda necessariamente una maggiore qualità.

Tali preoccupazioni si sono purtroppo rilevate fondate ed hanno anzi avuto un notevole peggioramento a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

Gli affidamenti posti in essere per l'attuazione del *Piano di ripresa* realizzano anche una straordinaria redistribuzione di potere economico privato, destinato a pesare ben al di là dell'orizzonte temporale del *Piano medesimo*.

Per tale ragione, bisogna evitare che affidamenti scarsamente concorrenziali finiscano per premiare unicamente le imprese direttamente conosciute dall'amministrazione committente, ovvero si concentrino nelle mani di pochi operatori, più forti e strutturati, a discapito di altri, ugualmente meritevoli.

Occorrerebbe per questo compensare le procedure acceleratorie individuate dai provvedimenti normativi approvati durante il periodo pandemico con iniezioni massicce di trasparenza sull'intero ciclo dell'attività svolta, dall'individuazione del fabbisogno, fino al pagamento dell'ultimo euro corrisposto, stabilendo altresì criteri semplici e oggettivi per individuare gli operatori da invitare alle selezioni, garantendo adeguata rotazione degli stessi.

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

Nello stesso spirito, si era sottolineato che la crescita della domanda pubblica, conseguente all'iniezione di fondi europei, avrebbe dovuto incontrare imprese all'altezza del compito, in grado di realizzare le opere a regola d'arte e nei tempi preventivati.

Obiettivo del *Piano di ripresa* dovrebbe allora essere quello di favorire anche la crescita della parte privata del mercato che, talvolta, sia nelle grandi sia nelle piccole opere, ha mostrato segni di fragilità, non solo per carenze di requisiti o difficoltà finanziarie, ma anche a causa di operazioni societarie opache o contiguità con la criminalità organizzata. Occorre poi rammentare che tali elementi di fragilità sono attualmente accentuati dalla corrente crisi dei prezzi.

Al fine di prevenire e contrastare l'opacità delle operazioni finanziarie va auspicata l'introduzione nel codice dei contratti l'obbligo di dichiarare il *titolare effettivo* degli operatori economici, anche a fini di antiriciclaggio, consentendo alla pubblica amministrazione di conoscere davvero i propri partner contrattuali. Tale ultima innovazione normativa, a suo tempo sollecitata dall'Anac, è stata più recentemente raccomandata nello specifico al nostro Paese, nell'ambito delle indicazioni fornite a livello internazionale in materia di riciclaggio. Occorre ricordare al riguardo il recente d.m. economia e finanze n. 55 dell'11 marzo 2022 (in G.U. n. 21 del 25 maggio 2022) con cui è stato adottato il Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di *trust* produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al *trust*. Il provvedimento è entrato in vigore il 9 giugno 2022.

Per prevenire tali fenomeni, andrebbe altresì introdotto nel codice dei contratti l'obbligo di dichiarare il *titolare effettivo* degli operatori economici, anche a fini di antiriciclaggio, consentendo alla pubblica amministrazione di conoscere davvero i propri partner contrattuali. Tale ultima innovazione normativa, a suo tempo sollecitata dall'Anac, è stata più recentemente raccomandata nello specifico al nostro Paese, nell'ambito delle indicazioni fornite a livello internazionale in materia di riciclaggio.

In questo contesto, sarebbe stato opportuno altresì evitare che l'ingentissimo afflusso di capitali pubblici finisse per creare una sorta di “*effetto di spiazzamento*” rispetto alle risorse private, oggi in grande misura inutilizzate, e che invece dovrebbero essere attratte verso gli investimenti produttivi legati al rilancio del Paese, ricevendo così maggiore valorizzazione.

Nel dibattito che ha accompagnato l'elaborazione del *Piano di ripresa* in materia di contratti pubblici non si è data forse la necessaria attenzione al ruolo che i soggetti privati potranno svolgere per contribuire all'opera di ricostruzione collettiva. Tutto questo ha probabilmente indotto a concentrarsi soprattutto sull'orizzonte quinquennale, mentre sarebbe quanto mai fondamentale allungare lo sguardo programmatico oltre il 2026.

Sotto tale profilo, può venire in aiuto il *partenariato pubblico-privato*, ordinariamente attivato perché le amministrazioni, prive di risorse, le chiedono al mercato per realizzare opere e investimenti.

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

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

Perché tali operazioni non sfocino – come purtroppo spesso accaduto – nella “cattura” dell'amministrazione pubblica da parte del privato, sarebbe necessario che l'intervento di partenariato fosse affidato unicamente a enti di adeguate dimensioni e dotati di rilevanti competenze specialistiche, davvero capaci di attribuire effettivamente la maggior parte dei rischi al privato, e di costruire adeguati presidi in termini di garanzie. Se questo si realizzasse, non solo si eviterebbe il rischio che, dopo il 2026, vi sia una brusca frenata degli investimenti, ma si mobiliterebbero risorse anche notevolmente superiori ai pur tanti miliardi di euro ricompresi nel *Piano*.

Inoltre, proprio l'effettiva assunzione dei rischi da parte dei privati potrebbe essere la misura del buon uso delle risorse pubbliche e del loro effettivo indirizzarsi verso investimenti fruttuosi per le prossime generazioni.

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

14. *Le competenze monocratiche del Presidente dell'Anac: le misure straordinarie per le imprese*

All'interno dell'Anac, alcune competenze sono affidate, invece che al collegio, al solo Presidente, ed assumono quindi carattere monocratico. Fra queste, occorre in particolare menzionare le misure straordinarie di gestione delle imprese, disciplinate dall'art. 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, che sono state significativamente potenziate a seguito di un recente intervento normativo.

Nel contrasto ai fenomeni di corruzione nel settore, queste misure di presidio hanno dato prova di grande efficacia in molteplici situazioni. Grazie anche allo sforzo corale con cui le istituzioni coinvolte – prefetture, Ministero dell'interno, autorità giudiziarie e Anac – hanno saputo consolidare sempre più il circuito collaborativo messo in campo a tutela della legalità negli appalti.

Nei prossimi anni sarà quanto mai necessario mettere al riparo gli affidamenti da interferenze illecite, considerato peraltro il continuo aumento, proseguito anche negli ultimi anni, delle interdittive antimafia comunicate all'Autorità.

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

Per tale ragione, l'Anac si è fatta promotrice di una proposta di modifica normativa, prontamente accolta dal Parlamento con la l. 9 novembre 2021, n. 156, di conversione del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, che ha ampliato le potenzialità applicative dell'istituto, prevedendo in particolare la possibilità di disporre in via autonoma il congelamento degli utili derivanti da contratti oggetto di provvedimenti da parte dell'autorità giudiziaria penale in materia di reati contro la pubblica amministrazione. L'intento è quello di superare alcuni nodi applicativi e di riformare, in parte, le misure straordinarie secondo coordinate basate su valore e rilevanza dei contratti, consentendo di utilizzare misure meno invasive nei casi di minore gravità, sulla base dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

15. *Le sfide per il futuro*

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

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

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

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

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

Per fare questo, occorre un percorso di formazione e rafforzamento, immettendo nel settore pubblico risorse giovani e competenti, in grado di traghettare il nostro Paese verso il futuro. Un'iniezione di fiducia e di talento, che scacci la corruzione e avvicini integrità, preparazione e merito.

La pandemia e, più recentemente, gli eventi bellici in Ucraina ci hanno insegnato che quando si riconosce un bene come universale, si è tutti uniti per difenderlo e si ottengono risultati straordinari.

Come la salute pubblica, la legalità è l'essenza del vivere comune. E solo con la consapevolezza e l'impegno di tutti è possibile difenderla.

Unire legalità e merito è compito essenziale, soprattutto nel tempo presente. I comportamenti corruttivi scaricano un onere verso la collettività. E chi paga – alla fine – sono sempre i più deboli. Chi soccombe, i più meritevoli. La violazione delle regole uccide la speranza e il senso di giustizia, la base stessa dello stare insieme. Per tutto quanto sopra, emerge dunque la necessità che ciascuno nel proprio ruolo, si attivi in nome di valori e diritti, che sono il portato diretto dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, che sono la radice del nostro stare insieme, e quindi più che mai la base per costruire il futuro, per noi e per i nostri figli.

* * *