



Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia
Commissione riunite Affari costituzionali e Ambiente (I e VIII) – Camera dei
Deputati - 15 giugno 2021

DL recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure
di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento
delle procedure, del 15 giugno 2021

Il dott. Giuseppe Busia, presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, con riferimento all'articolo 7 in tema di audit, anticorruzione e trasparenza che prevede il rafforzamento di alcune strutture del MEF e della Ragioneria dello Stato, guarda con favore ai tentativi di rafforzamento dei presidi per garantire la trasparenza e il rispetto delle norme. Ha sottolineato, al contempo, la necessità di un altrettanto ampio rafforzamento anche delle attività che sono svolte da un'autorità indipendente come ANAC.

Per cui, ritiene certamente positivo e utile il rafforzamento delle strutture di governo, cui è necessario si affianchi il controllo indipendente ed esterno affidato all'ANAC che, anche alla luce delle convenzioni internazionali, andrebbe preservato.

Il Presidente reputa fondamentale che ci sia cooperazione e sinergia tra le diverse istituzioni in un'ottica di armonizzazione, così da creare un rafforzamento parallelo delle strutture dell'ANAC. Serve, quindi, a giudizio del Presidente dell'ANAC, un presidio di facilitazione e di verifica del corretto utilizzo delle risorse funzionali all'attuazione del PNRR, concretizzando la prospettiva di un'armonica organizzazione tra le strutture.

Ha aggiunto, inoltre, che il Governo ha correttamente previsto all'interno del decreto una serie di procedure volte ad accelerare diversi procedimenti autorizzatori, i controlli e le verifiche in coerenza con l'esigenza del raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR. Affinché ciò sia efficace servono le risorse di cui è necessario si dotino i soggetti chiamati a svolgere questi interventi. Il tema delle risorse va affrontato, dunque, non solo nell'ottica di un'efficace implementazione delle sinergie di cui all'articolo 7, ma anche rispetto alle funzioni proprie dell'ANAC di potenziamento delle banche dati e garanzia della trasparenza. A tal riguardo, ha precisato che il DL va in tal senso e ne condivide l'impianto generale.

Con riferimento ai contratti pubblici, il Presidente dell'Autorità ha affermato che vi è stato un lavoro proficuo con Governo, e in particolare con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità

sostenibili, all'esito del quale sono state accolte diverse proposte tese a semplificare e ad accelerare alcune procedure.

Al contempo, ha sottolineato la necessità che le procedure acceleratorie previste vadano compensate con iniezioni di trasparenza ex ante, per garantire una effettiva competizione e concorrenza tra gli operatori economici, avuto riguardo anche ad un'attività di controllo postumo al fine di verificare l'efficacia dell'opera.

Questi aspetti legati al tema della trasparenza emergono chiaramente dalla lettura del DL, soprattutto se si considerano le disposizioni in tema di investimenti e aventi ad oggetto, tra gli altri, la digitalizzazione delle gare (art. 47 e ss.), rispetto alle quali il dott. Busia crede che ci possano essere margini per sottoporre all'attenzione del legislatore alcune proposte emendative.

In particolare, con riferimento all'art. 48 è necessario garantire in modo ancora più esplicito la tracciabilità delle procedure che, se effettuata mediante l'utilizzo di strumenti elettronici, avviene con facilità e celerità.

Per quanto riguarda la questione del subappalto, il Presidente Busia ha confermato che è fondamentale che gli operatori economici destinatari dello stesso siano in grado di offrire garanzie analoghe a quelle dell'appaltatore principale.

Inoltre, ha sottolineato l'utilità di procedere con alcune modifiche finalizzate a garantire un maggiore coordinamento con altre disposizioni presenti nel decreto, soprattutto per ciò che concerne la Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC, che dovrebbe dunque contenere tutte le informazioni sugli affidamenti realizzati dal PNRR, nonché di quelli successivi. Altro aspetto affrontato dal Presidente dell'ANAC attiene alla qualificazione delle stazioni appaltanti, rispetto alla quale il DL individua un possibile sistema di qualificazione provvisorio. Sul punto, ha suggerito l'eventualità di basare la qualificazione sul dato rappresentato dal pregresso degli affidamenti già svolti: se un'amministrazione ha già svolto affidamenti di una certa rilevanza ed entità sarà automaticamente abilitata a svolgerli, altrimenti svolgerà affidamenti di minore entità.

Si tratta, infatti, una modalità alternativa legata alla concreta e dimostrata capacità di svolgere affidamenti.

Con riferimento alle questioni di carattere più generale, ha apprezzato le disposizioni che vanno verso la concezione di un utilizzo strategico dei contratti pubblici per garantire, da un lato, l'inserimento occupazionale e l'imprenditoria giovanile e, dall'altro, la parità di genere. Considerato che si prevede la redazione di linee guida finalizzate alla predisposizione di modelli di clausole da inserire nei bandi di gara, il Presidente ha suggerito di valutare il coinvolgimento di ANAC, vista la competenza sul punto.



Il dott. Busia non ha mancato, tuttavia, di porre l'accesso su alcune disposizioni rispetto alle quali potrebbe porsi una questione di compatibilità con la disciplina europea: il riferimento è, per un verso, alle società in house "qualificate" di cui all'articolo 10, che sarebbero utilizzate da parte di enti che non svolgono su di essa il previsto controllo analogo e, per altro verso, la questione dell'innalzamento della soglia degli affidamenti diretti a 139 mila euro (art. 51).

Il Presidente ha segnalato, inoltre, possibili interventi aggiuntivi al decreto che potrebbero contribuire ad arricchire e rendere effettivo l'intero sistema ivi concepito, concernenti in particolare:

- la possibile riformulazione delle misure straordinarie di gestione e sostegno ex art. 32, d.l. n. 90/2014, prevedendo non l'espulsione dalla gara ma il semplice congelamento degli utili, considerata la necessità di concludere le opere entro un certo tempo. In questo modo si garantirebbe il rispetto dei tempi delle opere e un contestuale presidio di legalità;
- la previsione avente ad oggetto il portale unico sulla trasparenza, contenente tutte le informazioni che attualmente sono presenti nelle varie sezioni "Amministrazione trasparente", presenti sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche. In tal modo si offrirebbe ai cittadini uno strumento più efficace per verificare l'operato delle varie amministrazioni, semplificando anche il meccanismo di vigilanza svolto dall'Autorità.
- la possibilità che, all'interno del Casellario informatico tenuto dall'ANAC, alcune categorie di dati vengano inseriti direttamente dalle stazioni appaltanti, in base a regole e modelli dettate dalla stessa Autorità, determinando una notevole semplificazione del reperimento delle informazioni.

In conclusione, il Presidente Busia ha espresso un vivo apprezzamento per i contenuti del decreto n. 77/2021, che contiene misure che vanno chiaramente nella direzione di un cammino di sviluppo e di ripresa del Paese.

L'on. Baldino (M5S), sul piano della governance, ha chiesto come immagina che si possa articolare la sinergia, se serve una cabina di regia o una serie di rapporti tra ANAC e la ragioneria generale dello Stato. Poi ha chiesto con riferimento al DL reclutamento e con espresso riferimento all'art. 6, lett. d), come questo si inserisce rispetto al tema dell'anticorruzione.

Sui protocolli che la PA può stipulare con la guardia di finanza, ha chiesto come questo si concilia con l'attività di stipula dei protocolli in tema di trasparenza tra PA e ANAC.

L'on. Braga (PD) ha domandato se il Presidente ha una valutazione rispetto la misura contenuta all'art. 48 co. 5 sulla possibilità dell'affidamento dell'esecuzione dei lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica (appalto integrato sul progetto di fattibilità tecnica ed economica).



Ha poi chiesto sull'art. 51 sulla proroga del dl 76 sulla soglia dell'affidamento diretto dell'attività di progettazione fino a 139 mila euro, se è una norma che può essere affinata sul tema della trasparenza e pubblicità da parte delle stazioni appaltanti e del principio di rotazione favorendo il principio di concorrenza.

L'on. Prisco (Fdl) ha chiesto se ritiene che di fatto il combinato disposto tra le norme proposte determina la possibilità di un affidamento reale con general contractor

L'on. Ferraresi (M5S) ha chiesto se ritiene che siano sufficienti gli accordi che possono fare le PA o è necessario prevedere un rafforzamento delle cabine di regia per avere una visione che va oltre quella dell'amministrazione singola. Ha chiesto se si è pensato anche al problema del fallimento delle imprese soprattutto quando sono state impiegate ingenti risorse determinando ritardi sulle opere stesse. Ha espresso perplessità sul fatto che aumentando l'affidamento diretto e il venir meno di alcuni interventi in virtù della semplificazione possa determinare infiltrazioni mafiose o comportamenti illegali creando clientelismo.

Il dott. Giuseppe Busia, presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, in replica, ha detto che il lavoro di sinergia con la Ragioneria dello Stato servirebbe a non creare inutili sovrapposizioni con le altre istituzioni, in quanto sono necessari più che mai cooperazione e collaborazione. Ha ribadito testualmente: "bene se si vogliono rafforzare le funzioni di audit interno ma è utile rafforzare e preservare la funzione che un'autorità indipendente come ANAC può svolgere".

In questo senso, anche i protocolli con la Guardia di Finanza sono funzionali a garantire la trasparenza e collaborazione.

Rispetto alla questione dell'appalto integrato, il Presidente Busia ha ricordato come l'ANAC avesse suggerito l'utilizzo di tale strumento per i soli lavori di manutenzione. Il Governo ha invece ritenuto di compiere passi ulteriori, scelta che è "figlia" delle carenze che si registrano all'interno dell'amministrazione. Ciò però, implica, l'impossibilità per la pubblica amministrazione di controllare il progetto e di governare il contratto, compresa la fase della sua esecuzione.

Ad avviso del Presidente, si può dunque ritenere plausibile la messa in capo di una simile misura, seppur in modo temporaneo; a tale proposito, si suggerisce la possibilità di compensare la debolezza dell'amministrazione attraverso la predisposizione di "centrali di progettazione" competenti a svolgere l'attività di progettazione per le diverse pubbliche amministrazioni, facendo sì che "sia il pubblico a tenere le redini di ciò che si vuole realizzare".

Con riferimento alle misure di semplificazione e accelerazione, il Presidente dell'ANAC ha affermato che quest'ultime sono giustificate alla luce dell'efficace attuazione del Piano, ma tali



interventi vanno tuttavia compensati con maggiore trasparenza che non rallenta ma aiuta, se si considera che viene perseguita mediante la digitalizzazione delle procedure.

A giudizio del Presidente, i fondi del PNRR non rappresentano solamente un'occasione per far crescere l'amministrazione nazionale, ma per dare un nuovo impulso al tessuto imprenditoriale privato. Ciò deve avvenire mediante un confronto competitivo reale, aperto e meritocratico, meglio se si hanno come protagonisti imprese giovanili e di donne che sono in grado di fornire servizi efficienti.

Riguardo alla questione del general contractor, il dott. Busia ha specificato che il rischio che può verificarsi è che questi affidamenti siano poi dati in subappalto ad altre imprese. Per evitare ciò, a suo avviso, bisognerebbe controllare meglio i requisiti dei subappaltatori (mediante i dati contenuti nella banca dati pubblica dei contratti pubblici). Inoltre, sarebbe auspicabile introdurre una maggiore verificabilità e controllabilità della rotazione all'interno delle imprese affinché l'obiettivo della crescita del tessuto imprenditoriale, attraverso i fondi del PNRR, venga pienamente raggiunto.

Il Presidente dell'ANAC ha poi ribadito che occorre un adattamento di quanto stabilito nell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, in tema di commissariamento delle imprese, creando una positiva ed efficace correlazione tra ANAC e le procure, alla luce delle competenze assegnate sul punto alle Prefetture. Ciò servirebbe a garantire presidi di legalità e rapidità dei tempi di esecuzione.

In merito al tema dei fallimenti delle imprese che possono registrarsi durante la realizzazione dell'opera, il Presidente Busia propone un correttivo legato alla verifica della solidità finanziaria da parte della stazione appaltante sia del contraente principale che dei subappaltatori. Servono, infatti, istituti ad hoc che consentano meccanismi di sostituzione, in caso di debolezza finanziaria. Per questo bisogna lavorare, per un verso, sulla questione delle fidejussioni e delle garanzie e, dall'altro lato, sulla verifica della solidità finanziaria.

In conclusione, il dott. Busia ha ribadito che il PNRR rappresenta una grande occasione di crescita sia per il settore pubblico che per quello privato; è necessario eliminare le infiltrazioni criminose e garantire una maggiore trasparenza. Tuttavia, funzionali al raggiungimento di tale obiettivo sono la digitalizzazione delle procedure, il rafforzamento delle istituzioni indipendenti, e gli interventi di semplificazioni. Bisogna fare in fretta ma fare bene, perché dal questo dipende il futuro delle nuove generazioni.