

ANAC: ANALISI DELLA SITUAZIONE GENERALE NELL'ANNO 2022

- L'ANAC reputa che in Italia la crisi determinata dalla scarsità delle risorse energetiche e dall'aumento dei prezzi si sia attenuata, concedendo una positiva “tregua”.
- Comunque nell'economia nazionale si rilevano ulteriori problemi ed anche pericoli che rendono necessaria un'**attuazione adeguata delle riforme e degli investimenti previsti dal Pnrr.** Ciò anche in relazione alle raccomandazioni dell'Europa di cui al Pacchetto di Primavera 2023.
- **La crescita del sistema economico italiano viene definita “vulnerabile”** per le cause più volte evidenziate in passato, che riguardano: l'evasione fiscale, il debito pubblico, le differenze della produttività delle varie Regioni, il problema degli inadeguati livelli di occupazione, la gestione ritenuta “inefficace” delle risorse pubbliche ed una capacità amministrativa definita “scarsa”. Infine viene fatto riferimento ai **ritardi verificatisi nella transizione verde ed in quella digitale.**
- In ogni caso nella pubblica Amministrazione sono state attuate importanti riforme ed adottate misure strategiche per gli acquisti pubblici.
- Inoltre è **aumentata l'organizzazione della stessa ANAC** ed i suoi rapporti con i vari Enti. Basti pensare che, per la trasparenza, sull'apposita piattaforma non sono registrati i comuni ma gli OIV, ciascuno con gli Enti di interesse. Il che fa presumere ad un probabile rapporto diretto dall'ANAC con gli OIV, determinando un'evoluzione notevole e di tipo nuovo dei controlli.

IMPORTANZA E ASPETTI DEL PNRR

- La Terza relazione sullo stato di attuazione del Pnrr (28 febbraio 2023) ha rilevato che gli investimenti finanziati secondo quanto programmato dal Piano costituivano solo il 14% della previsione globale (25 miliardi di euro). Se ne deduce la necessità di procedere rapidamente – e bene - alla fase conclusiva, tenendo conto dell'opportunità di rinegoziare alcune misure preferendo soluzioni che producano benefici di lungo periodo e tenendo conto delle diverse urgenze.
- Il Pnrr ha carattere strategico sia per l'entità delle risorse, sia per gli effetti positivi previsti nei confronti della crescita economica. Esso impegna l'intera collettività nazionale ed implica un'azione unitaria e generale per conseguire un'idonea qualità dei risultati, curando i singoli obiettivi affinché, nel loro complesso, siano conseguiti gli importanti risultati programmati. E' necessaria, pertanto, una partecipazione - anzi uno slancio comune - di tutte le energie della Nazione.
- Due sono gli aspetti essenziali: la trasparenza e la controllabilità, affinché tutte le risorse siano impiegate correttamente e produttivamente, con la massima partecipazione degli interessati ed il coinvolgimento di ciascuno,
- Tutto ciò è quanto persegue l'ANAC, sia nell'attuazione dei compiti attuativi, sia come Autorità di vigilanza.

COORDINAMENTO EUROPEO CONTRO LA CORRUZIONE

- E' ormai pienamente condivisa la certezza che la corruzione deve essere contrastata a livello internazionale. La Commissione europea, a tal proposito, il 3 maggio 2023 ha impostato in merito una proposta di direttiva.
- Può ritenersi essenziale il concetto che in ogni Stato siano impostati standard comuni, gestiti da organismi nazionali specializzati ed indipendenti dai rispettivi governi (modello ANAC).
- Tale organizzazione dovrebbe avere un'ulteriore funzione: la cautela delle imprese nazionali che operano all'estero.
- Ne deriva il rafforzamento della funzione dell'ANAC nei rapporti con l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'OCSE, Ultimamente l'organismo italiano ha avuto la presidenza del NEIWA (tutela del whistleblowing) e la vicepresidenza del Network for Integrity (rete globale delle Autorità indipendenti per l'integrità).
- L'ANAC è sicura che tale organizzazione ha incrementato e ancora di più incrementerà la cultura della legalità a livello generale.
- In tale quadro, ovviamente, sono importanti i vari accordi e protocolli stipulati fra le varie Autorità.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA (1)

- E' necessario misurare la percezione della corruzione. Ciò viene effettuato con l'indice della Transparency International, fondato sulla percezione individuale. Naturalmente tale indice non può essere ritenuto oggettivo. L'ANAC ha cercato di definire un indice sintetico di indicatori oggettivi. Per ora è stato registrato l'intero patrimonio dei dati necessari.
- In base al predetto indicatore, in Italia nel 2022 i punti sono stati 56, con una crescita di 11 punti negli ultimi due anni.
- Importante è utilizzare adeguatamente la collaborazione dei whistleblowers, valorizzandoli e tutelandoli, secondo la normativa europea. Cosa, questa, che è stata attuata dal decreto legislativo n. 24, approvato a marzo 2023, esecutivo dal 15 luglio 2023, in base al quale l'ANAC è divenuta destinataria qualificata delle segnalazioni e assegnataria del potere di sanzionare. Non solo, è interlocutrice diretta della Commissione europea.
- Data l'importanza della prevenzione della corruzione, la stessa deve essere accuratamente pianificata. Da ciò l'organicità con cui è stato predisposto il Piao (Piano integrato di Attività ed Organizzazione), che ingloba, fra l'altro, la pianificazione riguardante l'anticorruzione e la trasparenza. Naturalmente, per una maggiore funzionalità, bisogna superare il frazionamento fra le varie parti, cioè fra i vecchi piani particolari).
- Importante iniziativa è stata quella posta in essere dal Piano Nazionale Anticorruzione 2022 – 2024, riferito ad obiettivi ben definiti che devono essere monitorati. Iniziativa che tende alla modernizzazione e funzionalità della pubblica Amministrazione.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA (2)

➤ Il ruolo dei RPCT (Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza) è di particolare importanza sia per la prevenzione della corruzione che per l'attuazione della trasparenza. In definitiva per un'attuazione adeguata del programma riformatore. Si tratta di persone fortemente radicate negli Enti, che, nelle varie amministrazioni, possono svolgere in maniera razionale e funzionale le riforme previste.

➤ Per l'ANAC è così importante il ruolo dei RPCT che intende *collegarli* direttamente ai propri fini operativi, definendone non solo le professionalità bensì anche le procedure di assegnazione allo specifico incarico.

➤ In definitiva ogni Amministrazione, per gestire adeguatamente le responsabilità connesse alle proprie funzioni, deve apparire all'utenza autorevole e credibile. Ma, per conseguire ciò, deve dimostrare non solo le proprie capacità bensì anche la propria imparzialità, prevenendo i conflitti di interessi, soprattutto nel campo dei contratti pubblici.

➤ Perciò l'ANAC ha provveduto a:

- inserire nel PNA specifiche disposizioni per i RUP (Responsabili Unici dei progetti) e per i RPCT;
- mantenere nel nuovo Codice la necessità, per le stazioni appaltanti, di garantire l'individuazione e la gestione delle ipotesi di conflitto di interesse e la relativa vigilanza.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA (3)

- L'ANAC reputa che sia necessaria l'approvazione di ulteriori provvedimenti normativi, tendenti a superare alcune incongruenze, interpretate finora dall'Autorità in maniera evolutiva.
- Viene fatto cenno al divieto di passaggio degli amministratori tra enti di diritto privato in controllo pubblico, appartenenti a settori diversi, al divieto di pantouflage nei casi di passaggio al settore privato di funzionari pubblici, a vari casi in cui è opportuno un rafforzamento della disciplina. In merito il Ministro della Funzione Pubblica attiverà un tavolo di discussione.
- Per l'ANAC “la trasparenza dell'azione amministrativa è un pilastro del nostro ordinamento democratico, strumento di cittadinanza attiva e responsabile. Consente ai cittadini di conoscere l'impiego delle risorse pubbliche, verificare i risultati raggiunti e segnalare sprechi e casi di cattiva gestione”. Perciò è stata creata una Piattaforma unica della trasparenza.
- La Piattaforma è interconnessa con altre banche dati e sarà utile sia alle Amministrazioni che ai singoli cittadini (per controlli, aggiornamenti, confronti, ecc.). In definitiva contribuirà ad una gestione più produttiva ed a una maggiore innovazione.

I CONTRATTI PUBBLICI (1)

- I contratti pubblici costituiscono un momento importante dei rapporti fra pubblico e privato. Al centro di tale rapporto vi sono i cittadini, quindi i committenti ed i beneficiari dei contratti. In definitiva essi il soggetto pagante nella contribuzione delle imposte. Da ciò l'accennata importanza della trasparenza, concernente gli obiettivi, le modalità di realizzazione, le imprese aggiudicatarie, i costi ed i tempi di realizzazione.
- A tal fine è utile la Banca dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), accessibile a tutti, Consiglio dei Ministri, Ragioneria Generale dello Stato, Commissioni parlamentari, tribunali, istituzioni, aziende, enti, associazioni, centri di ricerca, ecc. ed anche, ovviamente, ai singoli cittadini.
- E' importante prendere atto dell'andamento annuale degli investimenti, caratterizzato, nel 2022, da un particolare aumento nel settore dei lavori (108 miliardi rispetto ai 45 del 2021) ma anche nei servizi e nelle forniture: In generale nel 2022 il valore degli appalti superiori a €. 40.000 è stato di 290 miliardi di euro, con un incremento del 39% rispetto al 2021 e del 56% nei confronti del 2020

I CONTRATTI PUBBLICI (2)

- Una efficiente gestione degli appalti ed, in particolare, delle gare non richiede solo una valida azione delle stazioni appaltanti ma anche un'idonea partecipazione di capaci rappresentanti del sistema imprenditoriale. Negli ultimi tempi è diminuito il numero delle gare andate deserte, il che dimostra una più adeguata formulazione dei bandi. **Ma la partecipazione è comunque bassa**: una media di 3 operatori per i servizi e le forniture; meno di 8 partecipanti per i lavori. (erano 19 prima del 2020).
- Sono dati indubbiamente negativi, tenendo conto dell'**importanza di una adeguata concorrenzialità** per tenere alta la funzionalità dei processi e per conseguire idonee prestazioni. Sarà necessario sostenere soprattutto le piccole e medie imprese (in altri termini un loro adeguato “accompagnamento”), anche per contribuire alla loro crescita.
- Nel comparto dei lavori **sono pochi i gruppi imprenditoriali di maggiori dimensioni**. Infatti gli affidamenti più importanti sono dominati da un unico, grande operatore.

I CONTRATTI PUBBLICI (3)

- La novità più importante è l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici con decreto legislativo n. 36 in data 31 marzo 2023. Fra l'altro in esso è stato rafforzato il ruolo dell'ANAC sotto i seguenti aspetti: attività di vigilanza, funzione collaborativa, ruolo nel precontenzioso, processo di digitalizzazione dei contratti pubblici.
- Le finalità precipue della nuova normativa sono: semplificare e velocizzare le procedure e renderle più trasparenti e controllabili, puntando a migliorare la produttività al fine di impiegare al meglio le risorse a disposizione. Lo slogan è: fare presto ma anche bene. Con metodologie che garantiscano la qualità e la tempestività (*quando, come e con chi*), senza cadere nella grande “nemica” dell'ANAC: la contrapposizione fra efficienza e legalità. Bisogna, infatti, garantire l'equilibrio fra tali due esigenze. L'urgenza giustifica gli affidamenti diretti e le procedure in deroga, ma tali deroghe non devono essere estese fino a sostituire le regole.
- L'auspicio è che gradualmente le procedure automatizzate producano semplificazioni e riduzioni dei tempi. Vengono criticati, fra l'altro, l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti e l'eliminazione di avvisi e bandi per lavori fino a cinque milioni di euro.

I CONTRATTI PUBBLICI (4)

➤ Il problema dei subappalti è stato sempre molto criticato dall'ANAC. I contratti sono considerati vantaggiosi per il primo aggiudicatario, ma possono non essere convenienti per la stazione appaltante e per le stesse imprese subappaltatrici. Di conseguenza non sono convenienti per i lavoratori. Peraltro è ovvio che anche la qualità dei lavori può soffrirne, data la riduzione progressiva dei profitti, soprattutto nei casi di subappalti “a cascata”.

➤ Proprio questi ultimi in precedenza erano vietati ma, per iniziativa europea, nel nuovo Codice degli appalti sono consentiti. L'ANAC reputa che, quando il subappalto non è opportuno o necessario sarebbe meglio non ricorrere ad esso. A tal fine bisogna utilizzare e favorire tutte quelle alternative, tutti gli strumenti che ne limitano il ricorso, Comunque è necessario procedere ad adeguati e, soprattutto, rapidi e sistematici controlli.

➤ Nel Codice degli appalti non è stato inserito l'obbligo di dichiarare il titolare effettivo dell'impresa. Di conseguenza non sono previste sanzioni qualora la dichiarazione sia falsa o omessa. Il che crea diversi problemi di trasparenza, dato che gli “schermi societari” possono nascondere i soggetti oggettivamente responsabili

I CONTRATTI PUBBLICI (5)

➤ Le novità più importanti del nuovo Codice sono:

- la digitalizzazione di tutto il processo di public procurement;
- la qualificazione delle stazioni appaltanti:

➤ La Banca Dati nazionale dei Contratti pubblici mette a disposizione la documentazione inerente i requisiti delle aziende per la partecipazione alle gare. L'ANAC ha disciplinato il suo funzionamento ed ha reso operativo il fascicolo virtuale dell'operatore economico, consentendo l'accesso a tutti i soggetti interessati.

➤ Il nuovo Codice prevede la creazione di un vero ecosistema di approvvigionamento digitale (e-procurement) che faciliterà le varie amministrazioni nel collegare la semplificazione e l'accelerazione con la trasparenza e la controllabilità. Le stazioni appaltanti, entro il 31 dicembre 2023, utilizzeranno piattaforme telematiche che opereranno con le banche dati attualmente disponibili. Alla fine migliaia di stazioni appaltanti, 39.000 RUP, 57.000 operatori economici, il SOA e gli enti certificatori potranno dare un contributo decisivo all'attività della pubblica Amministrazione. Pertanto in merito è in atto la stesura dei necessari regolamenti, redatti con la collaborazione degli organi istituzionali comunque interessati (Dipartimento per la Trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Cabina di Regia per il Pnrr, AGID, Ministero delle Infrastrutture). Così potrà migliorare anche l'informazione su bandi ed avvisi.

I CONTRATTI PUBBLICI (6)

➤ La qualificazione delle stazioni appaltanti è importante per una concreta applicazione del nuovo Codice e per una adeguata attuazione del Pnrr. Naturalmente gli Enti meglio organizzati potranno rispondere adeguatamente alla sfida della digitalizzazione, gestendo anche le procedure più complesse (ad esempio il projet financing ed il dialogo competitivo). Sono state allegate al nuovo Codice le linee guida di attuazione del sistema di qualificazione. Inoltre sono stati definiti i requisiti per assicurare la capacità di gestire adeguatamente le procedure di acquisto di beni, servizi e lavori. Comunque è stato escluso dal sistema di qualificazione per l'affidamento dei lavori pubblici il 90% delle gare espletate, dato che è stata innalzata a 500.000 euro la soglia oltre la quale è obbligatoria la qualificazione per l'affidamento dei lavori.

➤ Una rete di centri di competenza specializzati al servizio del territorio è l'obiettivo per superare il problema delle 26.500 stazioni appaltanti che svolgono qualsiasi tipo di pratica. Si sente, infatti, una duplice necessità:

- una drastica riduzione del predetto numero di stazioni,
- la concentrazione delle procedure di affidamento in poche decine centrali di committenza specializzate.

Le finalità sono: l'attuazione del Pnrr, la garanzia di attuare procedure rapide, la selezione degli operatori migliori e il conseguimento di risparmi più consistenti. Laddove possibile bisogna effettuare gli acquisti nel quadro del coordinamento europeo.

I CONTRATTI PUBBLICI (7)

➤ Le persone sono al centro del sistema. In merito l'ANAC reputa che sia opportuno effettuare una severa selezione del personale al fine di utilizzare i migliori a supporto delle varie stazioni appaltanti,. La specifica organizzazione potrebbe fruire dell'esperienza dello smart working. Naturalmente é necessario disporre di personale nuovo, adeguatamente formato, specialmente nei casi particolari come quelle dei RUP, che, elementi centrali delle stazioni appaltanti, devono dimostrare capacità di visione strategica e di leadership. Perciò l'ANAC ha sostenuto la costituzione di reti, anche fra loro associate, tendenti all'incremento della professionalità, della legalità e, quindi, della trasparenza e della sana concorrenza.

➤ L'ANAC è convinta che con la normativa sugli appalti si possano conseguire obiettivi ben più importanti. Addirittura determinare le trasformazioni sociali richieste dalla normativa europea, in particolare la riqualificazione del lavoro, l'inclusione sociale, la parità di genere, la non discriminazione, la sostenibilità ambientale.

➤ Nei contratti, di conseguenza, bisogna, fra l'altro, inserire condizioni che garantiscano la parità di genere, le prospettive occupazionali delle donne e quelle dei giovani, garantendo di conseguenza settori del mercato che potrebbero essere difficilmente per loro accessibili. In merito l'Autorità lamenta che tali clausole non vengono inserite nei bandi. In particolare nel 60% degli appalti sopra i 40.000 euro e nel 44% di quelli sopra i 150.000 euro. Finora l'ANAC ha accettato tali inadempienze, ma in futuro procederà risolutamente per conseguire i citati obiettivi.

I CONTRATTI PUBBLICI (8)

- L'ANAC ha firmato con i sindacati un Protocollo d'intesa in cui, fra l'altro, è stata prevista l'istituzione di un Osservatorio permanente sugli appalti, In ordine a questi ultimi sono stati analizzati gli appalti nei quali è previsto l'impiego di numerosa manodopera. In merito il nuovo Codice dispone che devono essere garantite a tutti i lavoratori impiegati (anche in subappalto) le medesime tutele previste dai contratti collettivi della stazione appaltante.
- Sono stati anche previsti coordinamenti con il Codice del Terzo Settore per le nuove linee guida sull'affidamento dei servizi sociali al fine anche di incentivarne l'utilizzo.
- Varie volte l'ANAC è intervenuta presso il Parlamento ed il Governo per mantenere l'equilibrio contrattuale e per evitare che molte gare andassero deserte. Si è cercato, fra l'altro, di attivare meccanismi di revisione dei prezzi per compensare l'aumento dei costi. I risultati di tale attività sono stati inseriti nel nuovo Codice degli appalti.

IL SUPPORTO DI ANAC (1)

- L'ANAC supporta i vari soggetti dei processi contrattuali, in particolare gli enti committenti, i RUP, gli operatori economici.
- Un notevole sostegno nel campo della riduzione delle vertenze giudiziali nel campo dei contratti pubblici viene dato con i pareri di precontenzioso che, nel corso del 2020, sono stati 237, riducendo i contrasti in tempi brevi e senza oneri per gli interessati.
- Importanti anche i pareri dati in sede consultiva per definire accordi bonari fra vari soggetti fra cui ANAS spa. Tali pareri hanno determinato nel 2022 un notevole risparmio di risorse (circa 11 milioni di euro).
- Importante altresì la vigilanza collaborativa a supporto delle stazioni appaltanti, che viene fornita per gli affidamenti di maggiore entità su richiesta delle stazioni stesse. Rapidamente sono analizzati gli atti di gara e sono espressi i relativi pareri al fine di ridurre al massimo il contenzioso. Nel 2022 i pareri sono stati 177. L'azione dell'Autorità è estesa alla fase dell'esecuzione contrattuale, come previsto anche dal nuovo Codice. Di grande interesse il protocollo di vigilanza collaborativa con il Dipartimento per la Trasformazione digitale e con Difesa Servizi spa per l'attuazione (partenariato pubblico privato) del polo strategico nazionale, previsto dal Pnrr.
- Notevoli indagini sono state effettuate sull'utilizzo del partenariato pubblico privato e sulle concessioni, senza, però, poter conseguire una maggiore tutela del concedente pubblico rispetto alla parte privata.

IL SUPPORTO DI ANAC (2)

- L'attività di vigilanza dell'ANAC è stata notevole: 840 istruttorie su appalti di lavori e 600 su appalti di servizi e forniture. Come negli anni scorsi il supporto è dato dalla Guardia di Finanza. Ultimamente anche dai Carabinieri. Ottima la collaborazione con le Prefetture, soprattutto per quanto attiene alle misure straordinarie di gestione delle imprese oggetto di indagine per fatti corruttivi o per interdittive antimafia con la conseguente prosecuzione dei contratti.
- L'alta sorveglianza del Presidente dell'ANAC è stata esercitata con i Commissari straordinari e con l'Unità Operativa Speciale. Sono state valutate 163 procedure e rilasciati 689 pareri.
- Attraverso il contact center l'Autorità ha risposto a 500.000 richieste di corretto utilizzo dei sistemi.