

Appalti 18 Giugno 2021

Appalti, Anticorruzione: con la sospensione della concorrenza cambia l'assetto del mercato

Stampa

di Massimo Frontera

In breve

Il presidente dell'Anac segnala i rischi delle "semplificazioni" che limitano le procedure aperte con pubblicazione del bando. Accelerare su digitalizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti

(articolo aggiornato alle 16:24)

Gli "snellimenti" alle norme sugli appalti, introdotte dai decreti legge Sblocca cantieri e Semplificazioni 1 - e ora confermate e ampliate dal decreto legge Semplificazioni 2 - ha già prodotto una «sospensione» della concorrenza sul 58% degli appalti di lavori e sul 53% degli appalti di servizi che «inciderà sugli assetti del mercato». Il presidente dell'Anac, Giuseppe Busia, segnala le conseguenze legate agli interventi di carattere derogatorio sul codice appalti, anche funzionali alla realizzazione del Pnrr, segnalando l'entità dello scostamento degli equilibri di mercato nel segmento degli appalti sottosoglia di importo compreso tra 40mila e 150mila euro per i lavori e di importo compreso tra 40mila e 139mila euro per i servizi e le forniture. Presentando questa mattina alle Camere la [relazione annuale 2020](#) dell'Autorità, Busia ha fornito numeri e tendenze sulla base dei dati raccolti nella banca dati dell'Autorità.

«Le semplificazioni nel periodo di emergenza - ha precisato Busia - 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 operatore, anche senza un preliminare confronto fra preventivi. In particolare, spicca l'aumento del 242% dell'affidamento diretto di lavori fino a 150mila euro registrato nel secondo semestre del 2020. Tale tendenza potrebbe essere addirittura accentuata a seguito dell'emanazione del decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, che ne estende la portata per i servizi e le forniture entro la soglia di 139.000 euro fino al 30 giugno del 2023». «Si deve guardare con favore l'indicatore in termini di incremento degli affidamenti - ha aggiunto Busia - 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».

«Nel 2° semestre 2020 - si legge più in dettaglio nella relazione Anac - l'affidamento diretto è stato scelto nel 64,6% delle gare fino a 150mila euro, per un controvalore triplo sul 1° semestre 2019 e doppio sul 2° semestre 2019 in termini di importo complessivo delle gare; la procedura negoziata senza bando è utilizzata in più di 3 gare su 4 di importo compreso tra 150.000 euro e 1 mln euro, per un controvalore doppio sul 1° semestre 2019 in termini di importo complessivo delle gare". Inoltre, nelle gare di importo compreso tra un milione e la soglia comunitaria, "dove la semplificazione normativa è più incisiva, si è fatto ricorso alla procedura negoziata senza bando in poco più della metà dei bandi, per un controvalore sette volte maggiore di quello del 1° semestre 2019 e doppio rispetto al 2° semestre 2019».

Mercato appalti pubblici: nel 2020 contratti per 179 miliardi (+1,7% sul 2019)

Nel 2020 i numeri su bandi pubblici contenuti nella banca dati dell'Anac confermano il trend di crescita iniziato nel 2017. «Rispetto ai dati del 2016 (anno in cui è stato modificato il codice appalti, ndr) - si legge nel documento - si registra un incremento nel valore complessivo degli importi a base d'asta dei bandi pari a circa il 75%". "Nel 2020 il valore complessivo dei bandi di contratti pubblici, aventi importo pari o superiore a 40.000 euro, si è attestato poco sotto i 178,8 miliardi di euro, dato superiore dell'1,7% rispetto a quello del 2019 nonostante l'inevitabile rallentamento causato dalla pandemia». Rispetto al 2019

sono in crescita il settore dei lavori e delle forniture (rispettivamente +52,8% e +11,7% come importo dei bandi) mentre è in calo quello dei servizi (-30,7%).

Digitalizzazione, essenziale coprire l'intero ciclo dell'affidamento

«La completa informatizzazione - ha poi sottolineato il presidente Anac - 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 decreto 77/2021. Occorre puntare sulla digitalizzazione dell'intero ciclo di affidamento, dalla programmazione al collaudo, che troverà elemento centrale nella piena valorizzazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici». In questo senso sarà «essenziale l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico, che l'Autorità intende sviluppare ampliando i servizi attualmente resi per la verifica dei requisiti di partecipazione alle gare, nella prospettiva di consentire alle stazioni appaltanti di utilizzare gli accertamenti in precedenza svolti da altri committenti». «Il vantaggio è evidente - ha indicato il presidente dell'Anac -: l'impresa non dovrà più perdere tempo con carte e documenti perché questi saranno forniti una sola volta e utilizzati per le altre gare. Per far partire tale processo, occorre assicurare che i sistemi di acquisto di tutte le stazioni appaltanti dialoghino con la piattaforma dell'Autorità, dando effettiva attuazione alle disposizioni appena introdotte».

Necessario qualificare le stazioni appaltanti

Per raggiungere gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza è «indispensabile dare finalmente attuazione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Occorrerà anche potenziare i 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. Sarebbe altresì da incoraggiare la nascita di soggetti aggregatori pubblici promossi dagli enti locali, lasciando a questi ultimi, in assenza di dimensioni adeguate, solo i contratti di minori dimensioni più facilmente gestibili».

Diminuito il ruolo delle centrali acquisti regionali

Tra le tendenze registrate dall'Anac c'è anche un certo ridimensionamento delle centrali acquisti regionali. «La qualificazione - ha aggiunto Busia - 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. Tale evoluzione è ancor più necessaria alla luce del calo del peso complessivo delle centrali di committenza negli ultimi anni; dal 2016 al 2020 si è infatti passati dal 14% al 10% in termini di numero di procedure e dal 32% a poco meno del 25% in termini di volumi».

Trasparenza, bene la piattaforma unica

«Siamo lieti che l'iniziativa di realizzare una piattaforma unica della trasparenza sia stata inserita nel Piano nazionale di ripresa e resilienza», ha anche detto il presidente dell'Anac. La piattaforma unica della trasparenza, ha spiegato Busia, consiste «in un punto di accesso unificato, gestito dall'Anac 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». «Si tratta - ha proseguito - di un percorso graduale, che richiederà il coinvolgimento di diversi attori istituzionali. Il punto di arrivo sarà 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».

Aprire le banche dati pubbliche

«In coerenza con questo disegno - ha aggiunto Busia - occorre dare piena attuazione alle disposizioni vigenti in materia di apertura delle banche dati pubbliche a fini di trasparenza (art. 9-bis, del decreto legislativo 33 del 2013, tramite il quale possono essere anche assolti taluni obblighi di pubblicazione), superando le logiche "proprietarie" che da troppo tempo limitano lo sfruttamento delle enormi potenzialità del patrimonio informativo pubblico, nel pieno rispetto dei diritti sui dati personali". Busia ha ricordato che l'Anac già a fine 2020 "ha messo 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».

Appalti: aumentano i pareri di arbitrato emessi dall'Anac

Nel corso del triennio 2018-2020 l'Autorità nazionale Anticorruzione segnala un progressivo aumento dell'utilizzo del precontenzioso, una sorta di arbitrato svolto dall'Anac come strumento alternativo al ricorso che prevede una richiesta dell'impresa o della stazione appaltes (o ongiunta) e l'emissione di un parere da parte dell'Autorità. Nel 2020 sono pervenute 504 istanze di precontenzioso e sono stati emessi 335 pareri. Di questi, 89 sono stati emessi nella forma semplificata, mentre gli altri 246 sono stati adottati con delibera del Consiglio dell'Autorità. La maggior parte ha riguardato conflitti per l'affidamento di gare di servizi (54%), seguiti da lavori (35%) e forniture (10%). Il valore degli appalti interessati da precontenzioso è stato per il 55% dei casi superiore alla soglia comunitaria. Nel 2019 le richieste sono state 482 con emissione di 279 pareri mentre nel 2018 le richieste sono state 541 con emissione di 214 pareri. «I dati relativi alle istanze pervenute nel triennio 2018-2020 - commenta la Relazione - confermano il consolidarsi del ruolo del precontenzioso come strumento, alternativo al ricorso, per ottenere una soluzione delle questioni insorte nel corso della gara».

Vigilanza collaborativa, 346 osservazioni e pareri nel 2020

Nell'ambito delle azioni di affiancamento e supporto alle amministrazioni pubbliche, l'Autorità anticorruzione ha inoltre svolto una azione di "vigilanza collaborativa", nell'ambito della quale vengono predisposti atti e si fornisce assistenza nella gestione dell'intera procedura di gara, anche avvalendosi del supporto della Guardia di Finanza. La relazione dell'Anac ricorda che dal 2015 sono stati sottoscritti oltre 100 protocolli ed esaminate oltre 300 procedure di aggiudicazione. Solo nel 2020 sono stati stipulati 19 protocolli di vigilanza collaborativa, mentre le osservazioni o i pareri resi alle stazioni appaltanti sono stati 346.

Pa, nel 2020 meno segnalazioni di whistleblowing all'Anac

Nel corso del 2020 sono proseguite le segnalazioni di whistleblowing all'Autorità nazionale anticorruzione ma in numero inferiore rispetto all'anno prima. Più esattamente nel 2020 sono arrivate all'Anac 622 segnalazioni o comunicazioni, il 28,75% rispetto all'anno prima. Il calo, spiega l'Anac, si deve «sia a causa delle restrizioni Covid-19, sia a causa della maggiore conoscenza da parte dei whistleblower della normativa in vigore e delle competenze dell'Autorità». Delle 622 segnalazioni/comunicazioni, 432 (pari al 69,45%) sono state acquisite tramite piattaforma informatica. Le archiviazioni per mancanza di requisiti di ammissibilità sono state 491. Le segnalazioni girate dall'Anac alle Autorità giudiziarie per illeciti penali o erariali sono state 90. Sempre nel 2020 sono stati definiti 21 procedimenti sanzionatori. Le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, concorsi, gestione delle risorse pubbliche, mancata attuazione della disciplina anticorruzione, oltre a «parecchi casi di *maladministration*, con ricadute penali ogniquale volta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso di potere».