

Gli appalti al tempo del Covid: come garantire legalità e trasparenza

Seminario del ciclo "Contagiamoci di cultura" promosso da Avviso Pubblico

A cura di Giulietta Zanga, tirocinante Polis Lombardia



| | |
|--------------|---|
| Luogo e data | 14 maggio 2020 (diretta Facebook e Youtube) |
| Promotori | Avviso Pubblico – Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie |
| Relatori | <p><i>Giuseppe Latour</i>, Il Sole 24 Ore</p> <p><i>Nicoletta Parisi</i>, professoressa e presidentessa ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione</p> <p><i>Pierdanilo Melandro</i>, coordinamento appalti pubblici Itaca, dirigente centrale di committenza per Regione Marche</p> |

Sintesi

Giuseppe Latour introduce il tema del seminario, che riguarda l'eredità del periodo di emergenza sanitaria in termini di legalità e trasparenza nel settore degli appalti. È questa una situazione particolare rispetto ai temi della gestione dei bandi e degli acquisti necessari, che ora richiedono procedure e attenzioni particolari: deregolazione e semplificazione saranno i temi dei prossimi mesi, ma dovranno esserci presidi di controllo.

Pierdanilo Melandro afferma che questo è un momento di fatica particolare per il settore dei contratti pubblici, che si trova ancora in una fase di incertezze e criticità operative dovute specialmente a un flusso di decreti confusi. Gli operatori avvertono smarrimento di fronte a norme con formulazioni frettolose e approssimative e interpretazioni a volte contraddittorie. In questo periodo i soggetti attuatori hanno agito attraverso molteplici deroghe contenute nelle ordinanze e decreti che si sono susseguiti. Ora il contesto di mercato è più ristretto e complesso, i termini dei procedimenti amministrativi sono stati sospesi dal DL 18/2020 tra il 23 febbraio e il 15 maggio (periodo poi prolungato). Ciò inciderà su tutte le procedure in corso e sulla programmazione degli acquisti delle stazioni appaltanti. Le amministrazioni possono usare strumenti semplificatori già previsti, sono stati dati in più tanti strumenti ma comunque c'è molta complicazione, che viene da più parti e soprattutto da decreti e atti.

Nicoletta Parisi parla di ciò che ha fatto ANAC in questo periodo, principalmente una ricognizione delle disposizioni che già prima del Covid permettevano di semplificare le procedure nelle emergenze (esperienza già realizzata dopo i terremoti) e un vademecum. Al di là delle semplificazioni introdotte c'è già la possibilità di ricorrere alle procedure negoziate, si possono ridurre i tempi, richiedere l'esecuzione anticipata o procedure per somma urgenza, semplificare la disciplina antimafia... ANAC ha cercato anche di aiutare le strutture appaltanti, in modo che la responsabilità delle strutture possa essere spartita in questo momento. Dove ci sono rischi di infiltrazione ANAC suggerisce di mantenere la trasparenza al massimo, anche se è permesso rimandarla. È oggi presente un enorme ammontare di risorse pubbliche e la trasparenza dovrebbe essere spinta al massimo. Il cittadino deve essere informato e deve essere dato sostegno ai whistleblower, che ora non hanno vita facile a causa di discriminazioni.

Se mettiamo a confronto il primo quadrimestre 2019 con il primo del 2020 è evidente che gli appalti sono in veloce discesa, così come il volume degli investimenti, e questo è un problema che le leggi non possono risolvere. Ci vuole volontà politica. I problemi percepiti dagli operatori del settore sono le incapacità delle stazioni appaltanti a gestire l'emergenza, gli illeciti e l'infiltrazione della criminalità. Le cose da fare in merito sono: usare la Guardia di Finanza, fare un diverso uso della vigilanza di ANAC valorizzandone l'efficienza senza gravare sull'attività amministrativa, mettere in campo una task force sullo studio dei costi standard e dei prezzi di riferimento.

Melandro parla degli strumenti di contrasto alla infiltrazione della criminalità nei contratti pubblici: il fine della documentazione antimafia è evitare che imprese potenzialmente infiltrate o esse stesse criminali possano ottenere licenze e contributi pubblici o stipulare contratti con la Pubblica Amministrazione. La crisi offre la possibilità di ripristinare l'attenzione sulla trasparenza, oggi accantonata. È in atto una spinta importante e necessaria a semplificare le norme che deve essere accompagnata da trasparenza sul luogo del contratto. Il problema di non conoscere chi fa i contratti deve essere risolto tramite pubblicazioni sul profilo del committente o su una banca dati pubblica. Oggi da questo restano fuori i sub contratti, che non sono controllati dall'amministrazione, ma la criminalità è sempre più fornitrice che appaltatrice. Occorre rendere più efficace anche la strategia contro il riciclaggio di denaro: le stazioni appaltanti sono prive di strumenti di controllo sui flussi di denaro.

Parisi afferma che la trasparenza è il miglior strumento possibile anche per l'antiriciclaggio: l'intero processo pubblico dovrebbe essere digitalizzato. Durante il periodo Covid il paese ha compiuto uno grande sforzo di

digitalizzazione, prova che questa sia possibile. Bisogna inoltre valorizzare strumenti, istituti e istituzioni della prevenzione. L'infiltrazione passa anche attraverso il cambio di sede delle società perché cambia anche la prefettura di controllo: è la prevenzione che deve essere usata adesso.

Melandro afferma che bisogna puntare tutto su funzionari preparati e che si sta già investendo sulla formazione continua. Bisogna inoltre concentrarsi sulle cinque fasi del contratto pubblico: la dilatazione della fase iniziale contribuisce in negativo su tutta la fase procedurale, ci sono molti enti in Italia che devono approvare l'opera. Una riduzione dei tempi medi libererebbe anche parti della Pubblica Amministrazione concentrate sulla fase iniziale e magari non sul controllo e monitoraggio. Il codice prevede semplificazioni ma alcuni processi devono essere ancora semplificati (i tempi di istruttoria di una gara durano quasi 800 giorni per facility management, 924 giorni da servizi alberghieri...). Bisogna investire sulle risorse per liberare spazio a risorse ora impiegate in modo inefficace. Si dovrebbe inoltre puntare alla dematerializzazione tutte le fasi del processo.

Parisi distingue tra due situazioni in cui il paese deve muoversi: nella emergenza si possono usare le regole emergenziali ma ciò che si impone e che ora non si vede è il pensiero alla situazione del dopo, da progettare fin da ora. Non si potrà più ragionare con le categorie del pre Covid, ora regolamento e semplificazione non vanno insieme ma in direzione diversa. Bisogna pensare ora a semplificare il codice togliendo le norme aggiuntive a quelle della direttiva europea, ma soprattutto occorre rinnovare un nuovo contratto sociale tra cittadini e organi di governo che ripristini la reciproca fiducia, in modo da lavorare su uno sforzo di semplificazione del codice in termini di efficienza, trasparenza e accountability. È necessaria la qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori pubblici, serve un serio investimento nelle stazioni appaltanti di risorse umane, finanziarie e mezzi di digitalizzazione.

Elementi di interesse

Il settore degli appalti si trova ancora in una fase 1 caratterizzata da incertezza. La semplificazione normativa può essere molto positiva, anche successivamente all'emergenza, ma non bisogna trascurare la trasparenza. La digitalizzazione dei soggetti coinvolti nei contratti e dei processi aiuterebbe a garantire una maggiore trasparenza.

Per approfondire <https://www.youtube.com/watch?v=b09YxxkLK4o>