Lavori Pubblici.it
Informazione tecnica on line

Relazione annuale ANAC: Frazionamento appalti, procedure negoziate e Piano di riordino

03/07/2015 - Il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), **Raffaele Cantone**, ha presentato ieri alla Camera dei Deputati la Relazione annuale al Parlamento per l'attività svolta nel 2014 con la novità relativa alla **riconfigurazione del profilo istituzionale dell'ANAC** ad opera del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha determinato **la contemporanea soppressione dell'AVCP** (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici).
La nuova fisionomia istituzionale dell'Autorità ha avuto la sua prima attuazione organizzativa mediante il Piano di riordino previsto dall'art. 19, comma 3, del d.l. n. 90/2014, presentato dal Presidente dell'Autorità in data 30 dicembre 2014, che, alla data di predisposizione della Relazione, si trova nella fase di valutazione presso gli organi competenti e che, così come disposto dall'articolo 19, comma 4 del citato d.l. n. 90/2014, acquista efficacia a seguito dell'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che avrebbe dovuto essere emanato entro sessanta giorni dalla presentazione del medesimo piano.

Va, anche, ricordata la situazione di grave allarme sociale determinatasi all'indomani dei casi giudiziari che hanno visto coinvolti, nei mesi immediatamente precedenti l'adozione del d.l. 90/2014, importanti appalti legati alla realizzazione dell'Esposizione Universale di Milano (Expo 2015) e del Modulo sperimentale elettromeccanico (Mose) della laguna di Venezia, proseguita con le successive inchieste del filone c.d. "Mafia Capitale".

La Relazione consta di 342 pagine suddiviso nelle seguenti 3 parti e 13 capitoli:

- **PARTE I - Il contesto normativo e istituzionale della nuova ANAC**
- **Cap. 1** - La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione
- **Cap. 2** - I rapporti istituzionali
- **Cap. 3** - Le relazioni internazionali
- **PARTE II - I contratti pubblici**
- **Cap. 4** - Il contesto di riferimento
- **Cap. 5** - L'attività di vigilanza
- **Cap. 6** - Le misure straordinarie per la gestione dei contratti pubblici
- **Cap. 7** - L'attività consultiva
- **Cap. 8** - La risoluzione delle controversie: l'arbitrato e le attività della Camera arbitrale
- **Cap. 9** - La regolazione del mercato
- **PARTE III - La prevenzione della corruzione e la trasparenza**
- **Cap. 10** - Gli ambiti di intervento dell'ANAC
- **Cap. 11** - La prevenzione della corruzione
- **Cap. 12** - La trasparenza
- **Cap. 13** - I limiti della normativa vigente e qualche ipotesi di correzione

Nel nuovo assetto dell'Autorità, emerge **il riconoscimento della figura del Presidente**, al quale, anche in ragione dell'eccezionalità della situazione, **sono stati attribuiti poteri straordinari di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e della trasparenza** Come evidenziato nel capitolo 6, le misure straordinarie sono preordinate a salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche e ad evitare che le indagini della magistratura su fatti illeciti connessi alla gestione di appalti possano causare gravi ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche o pregiudicare la prestazione di servizi ed, al contempo, fino alla conclusione del procedimento penale, le misure servono a scongiurare che la prosecuzione dell'appalto possa comportare l'attribuzione di un vantaggio all'autore dell'illecito.

Sotto il profilo dell'impostazione delle procedure di affidamento, l'Autorità segnala **il persistere di criticità legate al mancato rispetto di alcuni principi base stabiliti dalla normativa**. Tra questi si segnalano indici di potenziale ed artificioso frazionamento degli appalti in relazione a molti dei casi esaminati.

Nella Relazione, l'Autorità rileva, anche, come **la modalità di selezione del contraente rientri nella discrezionalità tecnica della stazione appaltante**, che ben potrebbe, anche per importi di minore entità, utilizzare procedure aperte o ristrette al fine di ottenere un maggior grado di concorrenza e possibili risparmi economici poiché proprio sulle procedure negoziate e, in generale, sull'utilizzo di procedure derogatorie, è stata richiamata più volte l'attenzione circa la necessità, anche in fase di recepimento delle direttive sugli appalti, di limitarne quanto più possibile il ricorso al fine di favorire procedure aperte, trasparenti e funzionali all'attuazione del più ampio confronto competitivo tra gli operatori economici. Riferendosi, poi, all'affidamento delle attività di gestione del Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Mineo, rispetto al quale con parere di precontenzioso n. 15 del 25 febbraio 2015, l'Autorità ha precisato che **lo sviluppo di una sana concorrenza è proprio uno degli aspetti su cui occorre prestare particolare attenzione** con la necessità di definire requisiti di accesso proporzionati e ragionevoli e richiamando le stesse a un'adeguata suddivisione in lotti funzionali per favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese.

Sotto il profilo dell'esecuzione, soprattutto nel settore della costruzione di infrastrutture viarie l'Autorità ha rilevato un quadro critico nel quale **la fase realizzativa continua ad essere caratterizzata da forti ritardi e contenziosi**, dall'apposizione di varianti e riserve, dovute anche a carenze nei processi "a monte" come, ad esempio, nella progettazione e nella valutazione dell'idoneità tecnico-economica delle aree interessate dai lavori. Nella Relazione viene precisato che Il recepimento delle direttive europee sugli appalti, per il quale l'Autorità sta fornendo il proprio contributo sia attraverso una propria commissione di studio, sia mediante la partecipazione ad un tavolo tecnico presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, è un'occasione che non va assolutamente perduta e l'Autorità ha più volte richiamato l'attenzione sulla necessità di **adottare meccanismi di qualificazione e di professionalizzazione delle stazioni appaltanti**, che attribuiscano la gestione di procedure di affidamento in ragione delle reali capacità tecniche, amministrative e gestionali del buyer pubblico. Parallelamente, appare ormai inevitabile che nel sistema di affidamento dei contratti pubblici siano inseriti dei meccanismi che premino la reputazione delle imprese e valorizzino gli operatori che si siano dimostrati affidabili contraenti sotto il profilo, ad esempio, del rispetto dei tempi, dei costi e della collaborazione con l'ente committente.
Va nella giusta direzione il "rating di legalità" attribuito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) alle imprese più virtuose sotto il profilo del rispetto di alcuni criteri - per l'appunto - di legalità, e nell'ambito del quale l'ANAC fornisce il proprio contributo in relazione alla rilevazione di eventuali procedimenti sanzionatori, di commissariamenti ex art. 32 del d.l. 90/2104.

Nella Relazione viene, anche, precisato che dovranno essere valutate le **forme più opportune per semplificare i processi di acquisizione dei dati presso la Banca dati nazionale dei contratti** pubblici, talvolta incompleti anche a causa delle carenze rilevate nelle comunicazioni effettuate dai responsabili del procedimento e dagli Osservatori regionali per il tramite dei diversi sistemi di trasmissione; nonché per rilanciare il programma di semplificazione delle attività di verifica on line dei requisiti di partecipazione alle gare, cui l'Autorità ha risposto implementando **il sistema AVCPASS che** però, vuoi per le complessità del sistema stesso, vuoi per la rigidità delle condizioni a contorno, **non ha restituito, finora, risultati soddisfacenti**.

A cura di **arch. Paolo Oreto**