actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

AMAPOLA
PROGETTI PER LA SICUREZZA DELLE PERSONE E DELLE COMUNITÀ

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA
Associazione contro la corruzione

«Semplificazioni normative, PNRR, Trasparenza e legalità. Come garantire velocità e trasparenza? Quale ruolo per la società civile e per i Patto di integrità in un'epoca di semplificazioni? »

13 gennaio 2022

INTEGRITY PACTS EU

Commissione europea

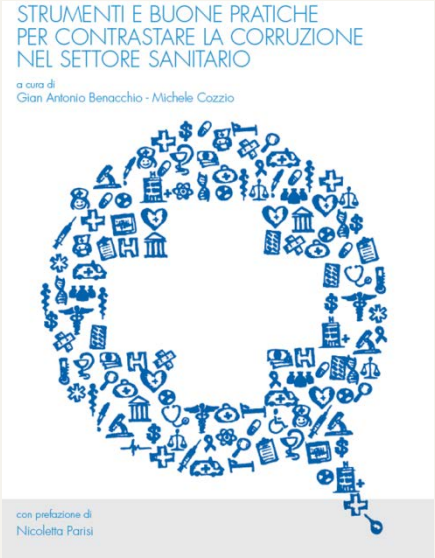
UNIVERSITÀ DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici

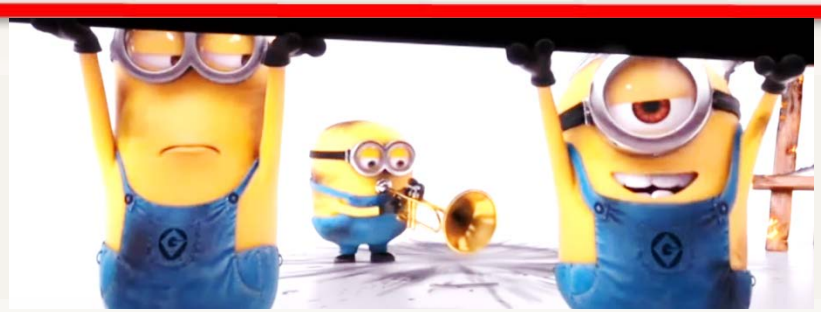
MICHELE COZZIO
Università di Trento

UNIVERSITÀ DI TRENTO | Facoltà di Giurisprudenza

Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici



2014 — 2018 — 2021



Report

sulla disciplina dei contratti pubblici

«lettura ragionata delle modifiche legislative e proposte per l'applicazione di alcuni indicatori di monitoraggio»

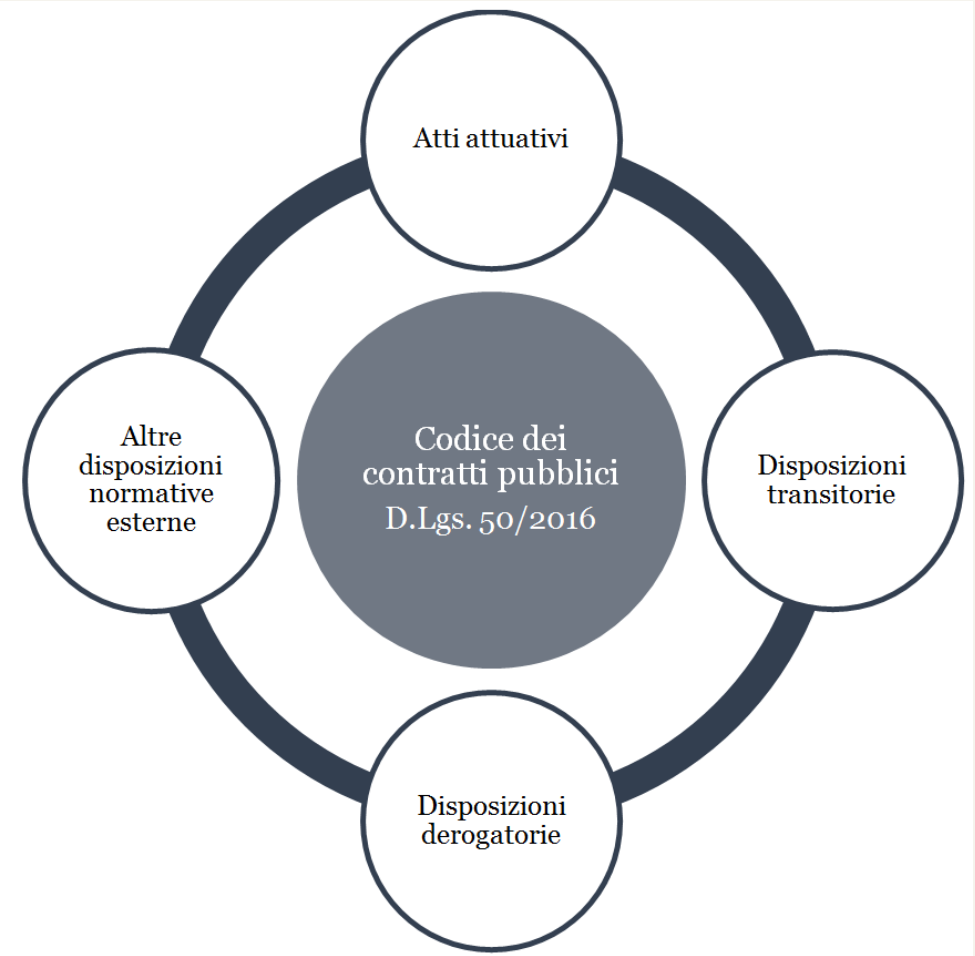
dicembre 2021

- Il report risponde alla finalità condivisa da **ActionAid**, **Amapola** e **Transparency International Italia**
- di **analizzare le modifiche** del Codice dei contratti pubblici **prestando particolare attenzione all'impatto sulla disciplina vigente e sul funzionamento di questo mercato**.

actionaid — REALIZZA IL CAMBIAMENTO

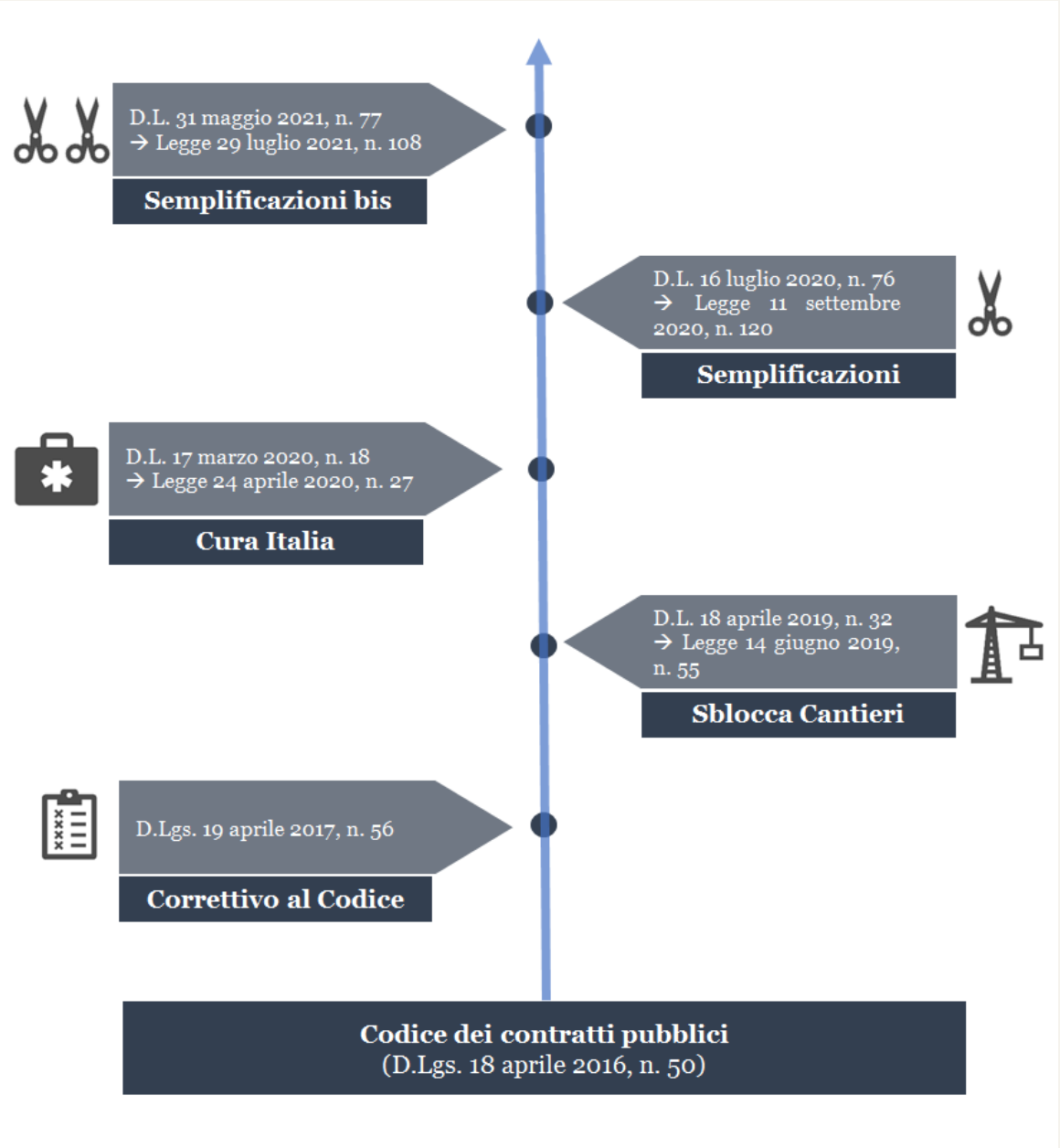
AMAPOLA — PROGETTI PER LA SICUREZZA DELLE PERSONE E DELLE COMUNITÀ

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA — Associazione contro la corruzione



- La **prima parte** del report offre una visione d'insieme sul contesto normativo del settore e sulla sua complessa articolazione.

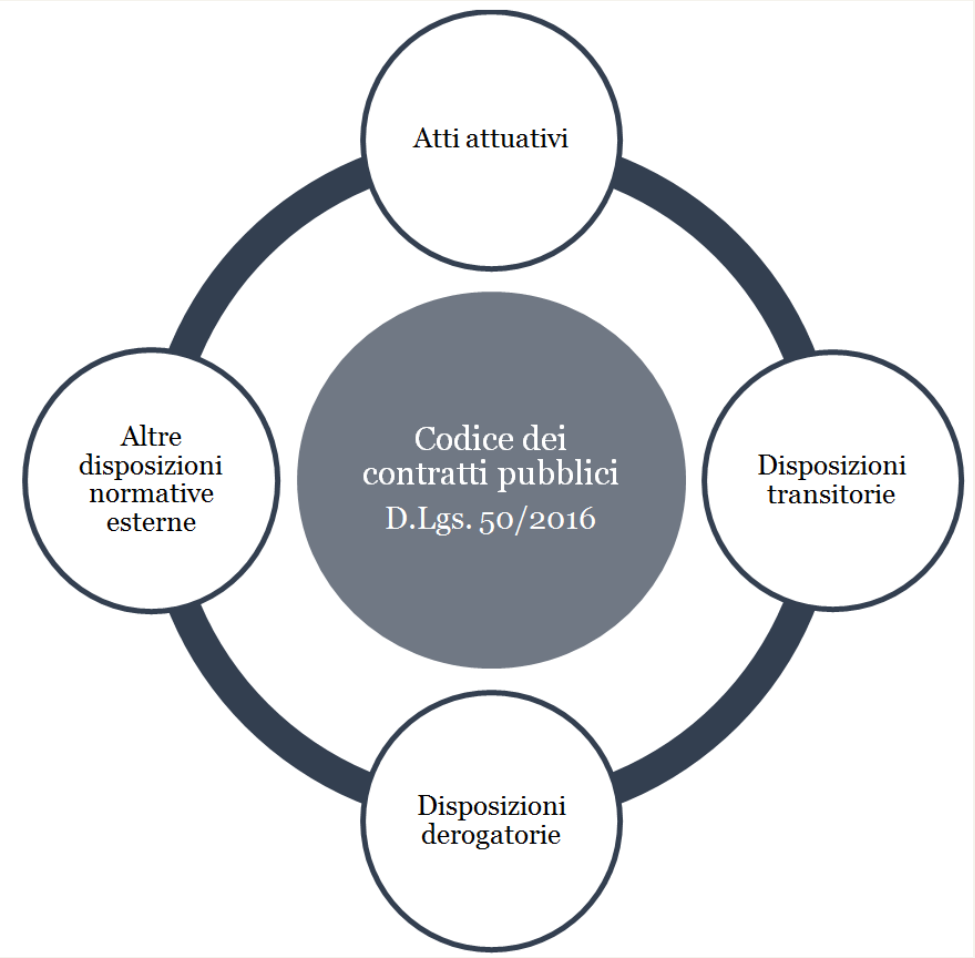
- La descrizione presenta con una serie di info-grafiche le modifiche permanenti e/o transitorie introdotte nel Codice dei contratti pubblici.



- Il quadro normativo è stato interessato da **profonde modifiche**. Gli interventi più significativi sono stati intrapresi nel corso del 2019 ad opera del ***decreto Sblocca cantieri***, altri interventi sono del 2020 e nel 2021, sollecitati dall'emergenza e dalla necessità di consentire una rapida ripresa delle attività. Ci si riferisce a quelli operati del ***decreto Cura Italia***, del ***decreto Semplificazioni*** e del ***decreto Semplificazioni bis***.

- **Situazione di fortissima frammentazione della disciplina**, con non poche difficoltà nell'individuazione delle regole applicabili. Si considerino le differenti tipologie delle modifiche: alcune sono a regime, altre a tempo, alcune prorogano la sospensione di taluni istituti, altre si applicano solo a procedure e appalti in corso in determinati archi temporali.

- Tra le modifiche del ***decreto Sblocca cantieri*** = **adozione di un "regolamento unico" di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice** (che dovrebbe sostituire alcuni atti attuativi).



- **atti attuativi** (tra cui Linee Guida ANAC; queste ultime possono avere carattere **vincolante** oppure **non vincolante** quali meri atti di indirizzo generale tesi a fornire indirizzi e istruzioni operative alle stazioni appaltanti)

- **disposizioni di natura transitoria** (tra queste assume rilievo, in attesa del nuovo regolamento, il D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 per le parti non abrogate dal Codice)

- **disposizioni di natura derogatoria** (da ultimo le norme del Decreto Semplificazioni per disciplinare gli affidamenti sopra e sotto soglia)

- **altri provvedimenti normativi esterni al Codice** che incidono sulla materia dei contratti pubblici (es. disposizioni speciali per la gestione dei fondi legati al PNRR, norme in materia di anticorruzione, antimafia, trasparenza, leggi finanziarie, ecc.).

= le disposizioni del Codice dei contratti pubblici rappresentano soltanto una delle fonti di riferimento, e non sempre la più importante

- La **seconda parte** del report si compone di schede di approfondimento elaborate per tutte le disposizioni interessate da modifiche, sospensioni, soluzioni derogatorie.

I	• artt. 4, 5, 17, 17-bis, 21, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 32 e 34	14
II	• artt. 35, 36, 37, 38, 46, 47, 48, 54, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 74, 76, 77, 79, 80, 81 83, 84, 85, 86, 89, 93, 95, 97, 102, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 113, 113-bis, 122, 123, 124, 125, 133, 140, 144, 146, 151, 157, 162, e 163	48
III	• artt. 174 e 177	2
IV	• artt. 180, 183, 196, 197 e 199	5
V	• artt. 202	1
VI	• artt. 204, 205, 207, 213, 215 e 216	6

- La descrizione delle modifiche è accompagnato da un **cruscotto grafico** che riporta **l'impatto generato, secondo su una scala di tre livelli progressivi**: «poco rilevante» o «rilevante» o «molto rilevante».

Più in dettaglio, il **34% delle modifiche apportate al Codice (19) determina un impatto valutato «poco rilevante»**. Queste modifiche perseguono per lo più **obiettivi di certezza giuridica e coordinamento normativo**, in pochi casi sono associate a forme di semplificazione e speditezza delle procedure.

Il 55% delle modifiche apportate al Codice (31) determina un impatto valutato «rilevante». Queste modifiche perseguono obiettivi di certezza giuridica e, in misura più significativa, soluzioni riguardanti **la speditezza delle procedure e la semplificazione / riduzione degli oneri in capo alle stazioni appaltanti e agli operatori economici**. In alcuni casi, esse favoriscono **più ampie forme di discrezionalità** della committenza.

Per il rimanente **11%, le modifiche apportate al Codice (6) generano un impatto valutato «molto rilevante»**. Queste modifiche perseguono **obiettivi di semplificazione** delle procedure, molte volte associate a **soluzioni per la digitalizzazione e il monitoraggio**. Esse riguardano anche il tema dell'assetto delle fonti del settore.

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2330

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (DRAGHI)
e dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (GIOVANNINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 2021

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

Iter

11 gennaio 2022: in corso di esame in commissione

Obiettivi dell'iniziativa legislativa :

- **adeguamento della disciplina nazionale al diritto europeo e ai princìpi giurisprudenziali della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali**
- **razionalizzazione, riordino e semplificazione della disciplina vigente**
- **modificazioni al fine di evitare procedure di infrazione da parte della Commissione europea ovvero la risoluzione di quelle in corso.**

L'iniziativa va ricondotta non soltanto alla volontà di migliorare l'ambiente normativo e il funzionamento del settore ma anche alla circostanza che essa rientra tra gli interventi prioritari previsti dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), costituendo condizione imprescindibile per rispettare gli accordi con Bruxelles e le tempistiche di utilizzo delle risorse stanziate.

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2330

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (DRAGHI)
e dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (GIOVANNINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 2021

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

Iter

11 gennaio 2022: in corso di esame in commissione

La relazione del DDL n. 2330 da atto della necessità di risolvere i problemi applicativi posti dalla normativa vigente (“*le riforme succedutesi hanno reso il quadro normativo di settore poco chiaro… con inevitabili riflessi sul corretto svolgimento del mercato*”).

L’azione del legislatore delegato dovrà restituire:

- **semplicità e chiarezza di linguaggio della normativa**
- **dimensioni ragionevoli e proporzionate**
- **limiti ai rinvii alla normativa secondaria / di attuazione**

…valutazioni qualitative, riconducibili a opinioni soggettive che, per quanto serie, coscienziose e rilasciate da esperti, rispondono a criteri che in letteratura sono definiti indicatori soggettivi di percezione.

Limiti

Report
sulla disciplina
dei contratti pubblici

«lettura ragionata delle modifiche legislative e proposte per l'applicazione di alcuni indicatori di monitoraggio»

dicembre 2021

Prospettive

…la ricerca ha proposto un parziale set di indicatori di misurazione, per 'quantificare' l'impatto generato dalle modifiche.
Disponendo di un insieme completo di indicatori si possono sviluppare modelli quantitativi di misurazione dell'efficacia delle regole.

- Le **nuove scelte dovrebbero fondarsi sull'osservazione dei fatti e dei risultati**, evitando innovazioni compulsive, prive di una base conoscitiva significativa degli effetti.

- La **dottrina si è espressa in senso favorevole** avvertendo come sia "pressante **l'esigenza di un metodo di ragionamento e di lavoro** che (…) costringa ad **ancorare i giudizi e le scelte di cambiamento alla coscienziosa annotazione dei risultati** (…) e alla misurazione della loro distanza dalle finalità perseguite (…)". Per l'applicazione di tale metodo "occorrerebbe una **registrazione continua e capillare degli effetti generati dalle norme**, con cadenze e con tecniche valutative mirate, anche quantitative, specificamente pensate per la materia contrattuale". (M. Cafagno)

- Il **risultato finale non è quello di sottrarre spazi all'autonomia del legislatore bensì di responsabilizzarlo**, riducendo l'autoreferenzialità delle scelte politico-normative, al contempo favorendo soluzioni più performanti e coerenti con le finalità dichiarate.

Effetti delle misure eccezionali e derogatorie applicate al settore dei contratti pubblici

- Emergenza sanitaria ha determinato conseguenze significative nel settore dei contratti pubblici. Necessario soddisfare:
  (1) **enorme aumento della domanda pubblica**, specie di apparecchi medici, dispositivi di protezione (guanti, mascherine, ventilatori polmonari…)
  (2) **in tempi rapidissimi**
  (3) **con ampia discrezionalità**

- Le soluzioni adottate hanno determinando un vero e proprio *shock* del sistema dei contratti pubblici, sono state introdotte
  - misure di **riduzione dei tempi** e **accelerazione delle procedure**
  - misure **derogatorie delle generali forme di pubblicità e trasparenza**
  - **minori responsabilità** per i funzionari pubblici
  - **minori controlli**

Effetti delle misure eccezionali e derogatorie applicate al settore dei contratti pubblici

- **dati** = degli appalti aggiudicati nel 2020 per far fronte all'emergenza Covid-19: **12 mila procedure**, **per un valore di ca. 20 miliardi di euro**

- **misure emergenziali** = hanno permesso l'applicazione di procedure semplificate: **il 60% dei contratti risulta affidato mediante «procedure senza previa pubblicazione del bando» nonché «affidamenti diretti» (26,6%)**

- **criticità emerse**:
  - alta variabilità dei prezzi
  - carenze di requisiti generali
  - carenze di requisiti tecnica e solidità economico-finanziaria
  - ritardi rispetto ai tempi pattuiti
  - violazione delle condizioni contrattuali (difformità qualitative e/o quantitative)

Effetti delle misure eccezionali e derogatorie applicate al settore dei contratti pubblici

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

criticità emerse:

- alta variabilità dei prezzi
- carenze di requisiti generali
- carenze di requisiti tecnica e solidità economico- finanziaria
- ritardi rispetto ai tempi pattuiti
- violazione delle condizioni contrattuali (difformità qualitative e quantitative)

- **l'elenco delle criticità emerse rivela le difficoltà che sorgono quando l'amministrazione disapplica le regole ordinarie dei contratti pubblici**
- **il rischio è quello di puntare solo agli obiettivi di semplificazione e rapidità, dimenticando che il vero obiettivo è acquisire beni e servizi efficienti**

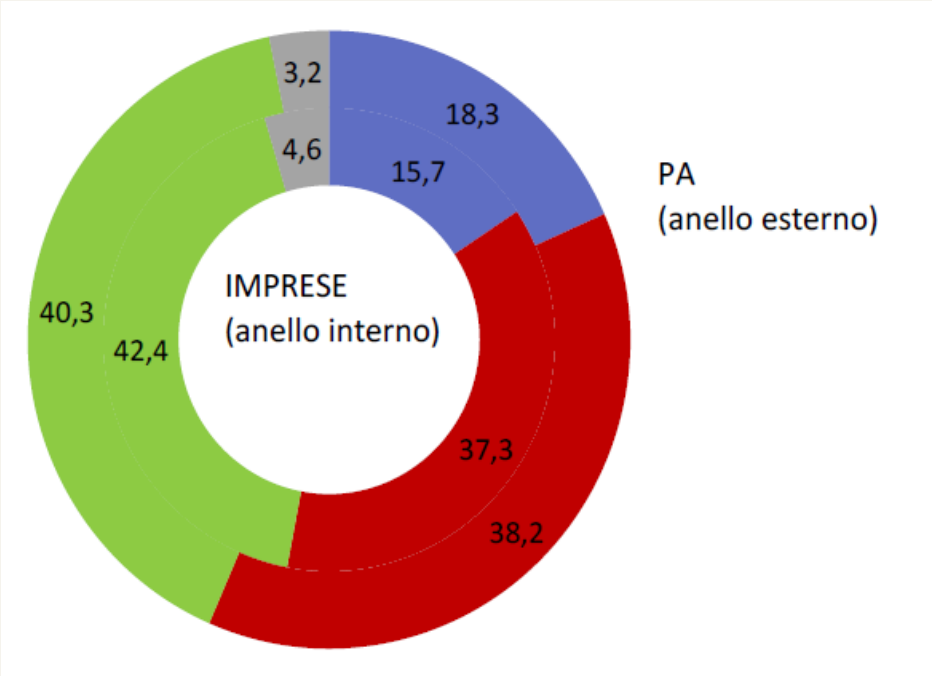
cultura amministrativa e percezione delle regole in tema di trasparenza

un sistema degli appalti pubblici risponde ai canoni moderni della sostenibilità se si basa su una governance adeguata

= in grado di attuare la trasparenza con regole funzionali alla produzione di dati completi, alla loro accessibilità, a forme di monitoraggio partecipate anche dalla società civile

- **La trasparenza non deve essere percepita come onere amministrativo ma come strumento di miglioramento di soluzioni inefficienti o cattive prassi.**

cultura amministrativa e percezione delle regole in tema di trasparenza



Come valuta la legislazione in tema di trasparenza amministrativa (D.Lgs. 33/2013) e prevenzione della corruzione (L. 190/2012)?

a) previene i fenomeni di corruzione e garantisce un adeguato livello di trasparenza

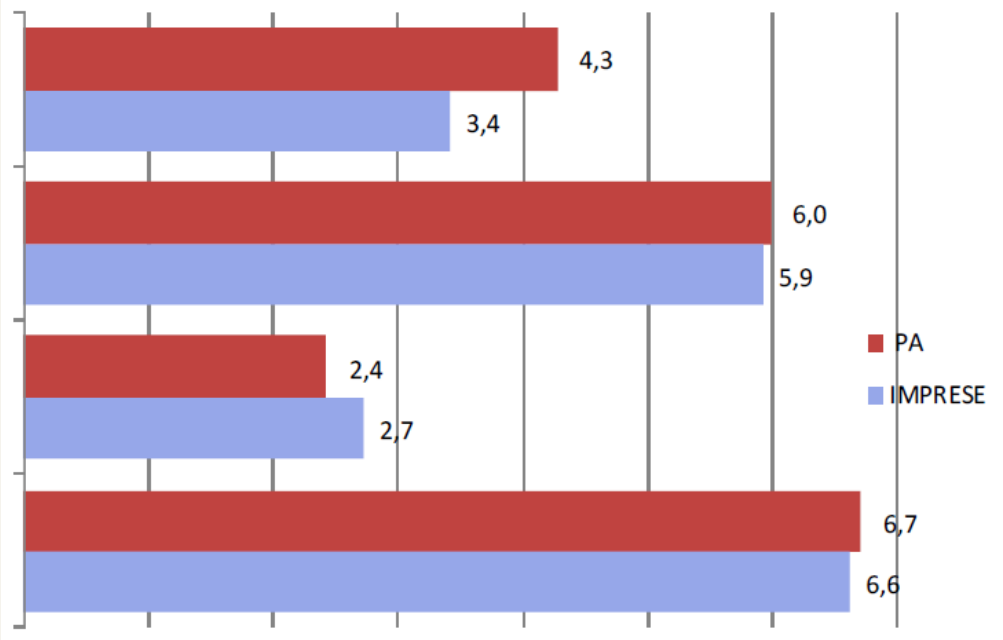
b) aggrava gli adempimenti burocratici

c) contribuisce a privilegiare comportamenti formalistici

d) Non sa / non risponde

cultura amministrativa e percezione delle regole in tema di trasparenza

Come valuta il ruolo finora svolto dall'ANAC in materia di contratti pubblici (funzioni di vigilanza e controllo, linee guida, regolazione)?



a) garantisce la trasparenza e la legalità in tutte le fasi di un contratto pubblico

b) ha ingenerato ulteriore incertezza normativa

c) ha semplificato gli adempimenti a carico delle imprese e delle stazioni appaltanti

d) Ha aggravato gli adempimenti burocratici a carico delle imprese e delle stazioni appaltanti

evidenza pubblica
responsabilità
strumenti di prevenzione
trasparenza
obblighi di pubblicità
strumenti di partecipazione
accesso