

Osservatorio Government

In questo numero:

OTTOBRE 2024

Internal Audit

1. Spesa dell'UE per la coesione: il sistema di controllo non funziona
2. Il bilancio UE al vaglio annuale

Anticorruzione e Trasparenza

3. Transparency International Italia: le proposte per rafforzare la Direttiva Europea Anticorruzione
4. Codice Appalti: Le proposte di Anac per la revisione
5. Il Consiglio dell'ANAC ha approvato il Vademecum sugli affidamenti diretti per lavori, servizi e forniture
6. Report della Commissione europea sul recepimento della Direttiva sul Whistleblowing in Europa
7. Indicatori di rischio e corruzione negli appalti pubblici

Digitalizzazione

8. Il 2° rapporto sullo Stato del Decennio Digitale della Commissione
9. Presentato il documento della Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026
10. Consip, Attivo il nuovo contratto per i servizi di "Digital Transformation" della PA
11. Cloud per la PA: in vigore il Regolamento unico per le infrastrutture e i servizi cloud

Internal Audit

1. Spesa dell'UE per la coesione: il sistema di controllo non funziona

08/07/2024

La Corte dei Conti Europea, nell'esame delle ultime annualità del ciclo di programmazione 2014-2020 ha rilevato per il 2022 un **tasso di errore del 6,7% sulla spesa dell'UE**, mentre la soglia di guardia generalmente si attesta al di sotto del 2%.

Secondo gli auditor della Commissione, i controlli effettuati dalle Autorità di Gestione dei Programmi risultano lacunosi e con carenze che i controlli successivi delle Autorità di Audit riescono solo in parte ad intercettare. Questo ha indubbi effetti negativi per la correttezza della spesa dell'Unione. Sensibili miglioramenti devono riguardare anche le verifiche da parte della Commissione, che si basano principalmente sugli audit svolti a livello nazionale.

Gli errori riguardano principalmente **spese e progetti non ammissibili**, oltre che il **mancato rispetto delle norme sugli aiuti di Stato e in materia di appalti**. Tra le cause, la Corte individua un processo decisionale a livello di beneficiario non adeguato e un'interpretazione carente del quadro normativo.

Riferimenti: <https://www.eca.europa.eu/it/news/NEWS-RV-2024-03>

2. Il bilancio UE al vaglio annuale

30/08/2024

Secondo la Corte dei Conti Europea (ECA), il rilevante impiego di risorse per gli investimenti, in contesto globale influenzato dagli effetti ancora durevoli della pandemia e dalla guerra in Ucraina, richiede uno sforzo supplementare in termini di supervisione e controlli per assicurare la tenuta del bilancio dell'Unione Europea.

Nella sua Relazione annuale sul bilancio dell'UE, che sarà pubblicata ufficialmente il 10 ottobre, la Corte esprime preoccupazione sul livello di errore della spesa che lo scorso anno ha raggiunto la percentuale del 4,2%. Gli auditor dell'ECA osservano che un tasso di errore elevato riguardo alla spesa dell'Unione rappresenta un fattore di rischio per la stabilità dei conti dell'UE e per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Inoltre, l'utilizzo dei fondi per la ripresa dalla pandemia Covid 19 rappresenta un modello di spesa differente rispetto a quello ordinario dei Fondi per la coesione e per questo la Corte esprimerà due giudizi distinti sulla legittimità e regolarità della spesa.

Riferimenti: https://www.eca.europa.eu/it/news/NEWS2024_09_NEWSLETTER_03

Anticorruzione e Trasparenza

3. Transparency International Italia: le proposte per rafforzare la Direttiva Europea Anticorruzione

18/07/2024

Entro la fine del 2024 il Parlamento europeo avvierà i cosiddetti *triloghi* sulla versione finale della Direttiva europea anticorruzione, proposta nel 2023 dalla Commissione Europea.

La Direttiva costituisce un cruciale progresso nella lotta contro la corruzione all'interno dell'Unione Europea, proponendosi l'obiettivo di **armonizzare** la legislazione anticorruzione dei 27 Stati membri.

Tra le misure proposte, vi è ad esempio l'ampliamento della definizione stessa di corruzione con l'introduzione di altre fattispecie, come **l'appropriazione indebita**, **il traffico d'influenze** (uso illegale di relazioni per ottenere favori o vantaggi in cambio di compensi), **l'abuso di funzione** nel settore pubblico e privato, **l'ostruzione alla giustizia**, **l'arricchimento illecito** e **il tentativo di corruzione**;

Per un miglioramento della proposta e al fine di garantire che la versione finale soddisfi o migliori gli standard internazionali, **Transparency International Italia** propone alcune raccomandazioni:

- Prescrivere misure per garantire che le vittime della corruzione siano sufficientemente rappresentate – prima, durante e dopo un procedimento giudiziario o una soluzione non processuale – e risarcite;
- Ritenere responsabili le persone giuridiche di corruzione di qualsiasi persona associata - non solo quelle che detengono posizioni dirigenziali;
- Investire in misure di prevenzione, obbligando gli Stati membri ad aggiornare i loro quadri giuridici per includere disposizioni che definiscano e regolamentino le attività di lobbying e il finanziamento ai partiti politici;
- Istituire un sistema standardizzato e interoperabile per la raccolta e la pubblicazione di dataset anticorruzione di alto valore;
- Cooperare a livello internazionale, autorizzando le autorità dell'UE con mandati investigativi e giudiziari a condurre o coordinare indagini su illeciti che colpiscono organizzazioni internazionali o tribunali internazionali che hanno sede in qualsiasi Stato membro dell'UE se la particolare organizzazione internazionale o tribunale internazionale lo richiede.

L'attuazione della Direttiva da parte degli Stati membri dovrà avvenire in un periodo di 24 mesi, prolungati a 36 mesi dal Consiglio dell'UE.

Riferimenti: [La Direttiva anticorruzione per la trasparenza e l'integrità in Europa - Transparency International Italia](#)

4. Codice Appalti: Le proposte di Anac per la revisione

23/07/2024

Nel primo anno di efficacia del **Codice dei contratti pubblici**, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha individuato alcune **criticità** ed avanzato **proposte emendative del testo del d.lgs. n.36/2013**.

A seguire alcuni esempi:

- **Il responsabile unico di progetto.**
L'art. 15, comma 6, il quale prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possano istituire una struttura di supporto al RUP presenta alcune criticità in merito agli affidamenti diretti, di incarichi, da parte del RUP. La correzione della norma potrebbe avvenire semplicemente espungendo l'aggettivo "diretto" e sostituendolo con l'inciso, "**nel rispetto del Codice**".
- **Il principio di rotazione degli affidamenti.**
L'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti comporta inefficienze dovute all'assenza di un confronto concorrenziale. Secondo l'ANAC, per compensare a tale ampliamento occorrerebbe rafforzare il principio di rotazione, disciplinato dall'**art.49**, estendendolo anche ai soggetti precedentemente invitati, seppur non aggiudicatari.

- **Gli accordi quadro e i criteri di individuazione dell'operatore economico.**
Per quanto riguarda la disciplina degli accordi quadro, prevista dagli [artt. 59 e 154](#), l'ANAC ha riscontrato numerose criticità. La proposta emendativa si pone come obiettivo quello di meglio definire l'applicazione dell'istituto.
- **Verifica dell'assenza di cause di esclusione automatiche mediante consultazione del fascicolo virtuale.**
L'ANAC ha più volte avuto modo di rilevare la questione della corretta individuazione del c.d. "*titolare effettivo*" nelle procedure di appalto. Sostituendo alla dicitura "amministratore di fatto", presente nell'[art.94](#), quella di "titolare effettivo", le cause di esclusione opererebbero nei confronti dei soggetti elencati sia formalmente incaricati di funzioni che se le svolgano di fatto.

Infine, uno dei temi centrali affrontati dall'ANAC riguarda le [clausole sociali](#), trattate dal Codice in numerosi articoli, non in coerenza tra loro. Si registra la [sovrapposizione di istituti e la sovrabbondanza di tutele](#) che potrebbe condurre ad un effetto contrario rispetto a quello voluto (mancata o ridotta applicazione per difficoltà operative pratiche). Andrebbe quindi rivisto tale aspetto al fine di attribuire a [ciascun obiettivo la corrispondente tutela](#), in un ambito oggettivo e soggettivo adeguato.

Riferimenti: [Codice Appalti, numerose criticità. Le proposte di Anac per la revisione - www.anticorruzione.it](#)

5. Il Consiglio dell'ANAC ha approvato il Vademecum sugli affidamenti diretti per lavori, servizi e forniture

09/08/2024

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato il Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro. Data l'attuale rilevanza sia in termini numerici che economici degli affidamenti diretti nel settore degli appalti pubblici, il Vademecum informativo raccoglie indicazioni utili sia dal punto di vista normativo che operativo.

Dal **punto di vista normativo**, nel Vademecum sono riportate le disposizioni di cui al vigente codice dei contratti pubblici riferite agli affidamenti diretti, richiamando i pareri e le pronunce di chiarimento resi in merito a specifici aspetti e problematiche sia dall'Anac che dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In riferimento agli **aspetti operativi**, a seguito della intervenuta digitalizzazione, il Vademecum fornisce indicazioni sull'attuale sistema di acquisizione del Certificato Identificativo Gara (CIG) e sull'invio delle informazioni alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

Riferimenti: [Pubblicazioni: Vademecum per gli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture - www.anticorruzione.it](#)

6. Report della Commissione europea sul recepimento della Direttiva sul Whistleblowing in Europa

03/07/2024

Il 3 luglio scorso, la Commissione europea ha pubblicato il "[Report on the transposition of the Whistleblower Protection Directive \(Directive 2019/1937 \(EU\)\) on the protection of persons who report breaches of Union law](#)", un report esplicativo che traccia i limiti attuativi e applicativi della Direttiva n. 1937/2019 in materia di *wistleblowing* da parte dei singoli Stati membri dell'UE.

La Commissione ha analizzato le leggi di trasposizione della Direttiva europea negli Stati membri e ha raggruppato le principali criticità riscontrate nella maggior parte delle legislazioni nazionali. Gran parte degli Stati risultano imprecisi nell'adozione della normativa e questo evidenzia la presenza di alcuni dettati normativi sovranazionali poco chiari, che hanno condotto all'elaborazione di principi normativi difformi dalle intenzioni del legislatore comunitario.

Le principali criticità sono state ravvisate in particolare nell'ambito di applicazione oggettivo, nei canali di segnalazione interni ed esterni, sulla procedura di segnalazione interna, sulla gestione della segnalazione anonima, sul rispetto dell'obbligo di riservatezza e sulle misure di protezione e sostegno previste a favore del segnalante.

Riferimenti: [Un commento al Report della Commissione sul recepimento della Direttiva Whistleblowing - Transparency International Italia](#)

7. Indicatori di rischio e corruzione negli appalti pubblici

Secondo la Banca Mondiale gli appalti pubblici rappresentano circa un quinto del PIL di un Paese, nel caso specifico dell'Italia il loro valore si aggira intorno al **12% del PIL totale**. A fronte di tale dato si sottolinea come l'Italia si trovi purtroppo molto al di sopra di altri Paesi in termini di **corruzione** per quanto riguarda la gestione dei fondi pubblici, secondo il Corruption Perception Index di Transparency International.

Per questa ragione la necessità di creare un sistema efficace di monitoraggio dell'allocazione delle risorse pubbliche appare imminente. Grazie all'utilizzo dei dati pubblici dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), e con l'obiettivo di facilitare uno stretto monitoraggio in termini di anticorruzione, lo [studio "Il rischio corruttivo negli appalti pubblici"](#) ha proposto l'utilizzo di **12 indicatori** con lo scopo di **quantificare il rischio di potenziali condotte corruttive nelle gare pubbliche di appalto**.

L'approccio utilizzato è un **approccio bottom-up volto a definire un set di indicatori di rischio di corruzione a livello di singole gare** opportunamente combinati in un indicatore composito a livello di aggiudicazione, appaltatore e autorità contraente. Tra i vari metodi per costruire **un indicatore composito** disponibili in letteratura (OCSE, 2008), il nostro indicatore viene calcolato come una media ponderata dei singoli indicatori di rischio.

L'indicatore composito, calcolato come una media ponderata dei singoli indicatori di rischio, è particolarmente utile per **classificare le aggiudicazioni all'interno di ciascun gruppo in base al loro rischio**. A sua volta, dall'indicatore composito, è possibile ricavare **un indicatore di rischio aggregato a livello di appaltatore**, semplicemente calcolando la media dell'indicatore composito per le gare d'appalto aggiudicate a ciascun offerente. Per quanto riguarda gli appalti, questa classificazione può essere effettuata per l'intero gruppo di appaltatori o distinguendoli in sottogruppi a seconda, ad esempio, dell'area geografica e dell'attività economica.

Infine, gli indicatori hanno anche permesso di elencare alcune caratteristiche ricorrenti delle gare d'appalto vinte da appaltatori potenzialmente collegati alla criminalità organizzata, tra cui la presenza di procedure discrezionali o di procedure che non rispettano i criteri legali per le procedure aperte, di premi diretti, dell'offerta economicamente più vantaggiosa (MEAT), dell'offerte singola, maggiori richieste di subappalto o ancora la presenza di vincitori ricorrenti.

Riferimenti: [UIF - N. 23 - Il rischio corruttivo negli appalti pubblici: una proposta di indicatori sulla base di dati ufficiali \(bancaditalia.it\)](#)

Digitalizzazione

8. Il 2° rapporto sullo Stato del Decennio Digitale della Commissione

02/07/2024

La Commissione europea ha pubblicato a inizio luglio il secondo rapporto sullo [Stato del Decennio Digitale](#), fornendo una panoramica completa dei progressi compiuti per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi digitali fissati per il 2030 dal [Digital Decade Policy Programme](#) (DDPP).

La valutazione della Commissione evidenzia che, nella situazione attuale, [gli sforzi collettivi degli Stati membri non saranno sufficienti a raggiungere il livello di ambizione dell'UE](#).

Nel dettaglio, la relazione evidenzia che le reti in fibra ottica coprono solo il 64% delle famiglie, mentre le reti 5G di alta qualità coprono solo il 50% del territorio, con prestazioni ancora insufficienti per servizi avanzati. Anche l'adozione di tecnologie come l'IA, il cloud e i big data è ben al di sotto degli obiettivi, con una previsione di utilizzo entro il 2030 inferiore a quanto previsto.

La CE ribadisce dunque la necessità di ulteriori investimenti, sia a livello UE che nazionale, in particolare nei settori delle competenze digitali, della connettività, dell'adozione dell'intelligenza artificiale (IA) e dell'analisi dei dati da parte delle aziende, della produzione di semiconduttori e degli ecosistemi di start-up.

In questo contesto assumono un ruolo di fondamentale importanza [sia la politica di coesione sia il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza](#) (PNRR) che attraverso i fondi stanziati in tali ambiti dovranno agire da propulsore e volano dello sviluppo.

Riferimenti: [Seconda relazione sullo stato del decennio digitale \(europa.eu\)](#)

9. Presentato il documento della Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026

22/07/2024

Il Comitato incaricato, composto da 14 esperti con comprovata competenza ed esperienza, ha stilato il documento utile a supportare il Governo nella definizione di una normativa nazionale e delle strategie relative all'intelligenza artificiale. Lo scopo di tale lavoro è quello di [analizzare l'impatto dell'IA e mettere a punto una programmazione nazionale con lo scopo di guidare l'implementazione dell'IA in modo responsabile e inclusivo](#), anche considerando il ruolo che l'Italia aspira ad assumere.

Con questo lavoro si è cercato inoltre di diffondere l'impegno delle istituzioni nella messa a punto di un sistema dove l'IA possa essere progettata in modo sicuro, etico e inclusivo, massimizzando i benefici e minimizzando i potenziali effetti avversi. Dopo una panoramica del contesto globale e del ruolo italiano, il documento chiarisce le azioni strategiche in diversi sottogruppi: Ricerca, Pubblica Amministrazione, Imprese e Formazione. La strategia indica, inoltre, un sistema di monitoraggio di realizzazione e un esame del contesto normativo che delinea il campo entro cui si potrà agire.

Riferimenti: [Pubblicato il documento completo della Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026 | Agid](#)

10. Consip, Attivo il nuovo contratto per i servizi di “Digital Transformation” della PA

26/07/2024

Consip ha attivato la seconda edizione del contratto “[Digital Transformation](#)” al fine di mettere a disposizione delle amministrazioni pubbliche servizi specialistici per supportare i progetti di trasformazione digitale della PA, coerentemente con i principi guida del Piano Triennale AgID e con gli obiettivi PNRR.

Il nuovo contratto – del valore di 400 milioni di euro – è suddiviso in 8 lotti, di cui 5 dedicati ai servizi per la trasformazione digitale e 3 dedicati ai servizi di PMO (Program Management Office), funzionali alla gestione delle iniziative di digitalizzazione, per PA del Nord, del Centro e del Sud.

Tra i servizi per la trasformazione digitale sono inclusi:

- strategia della trasformazione digitale (disegno della strategia, del piano strategico ICT, della mappa dei servizi digitali);
- digitalizzazione dei processi (disegno del modello e del processo di erogazione del servizio);
- gestione della transizione al digitale (progettazione e affiancamento/formazione del personale);

Tra i vantaggi dell'iniziativa, la possibilità per le PA di usufruire di servizi modulari, acquistabili in funzione della complessità degli obiettivi di digitalizzazione e dello stato dell'arte presso ogni amministrazione, nonché la disponibilità di template che descrivono i contenuti minimi che la PA otterrà come output del servizio acquistato.

L'Accordo quadro avrà la durata di 24 mesi e prevede, per ciascun lotto, un fornitore aggiudicatario con il quale ciascuna amministrazione potrà stipulare contratti esecutivi per un periodo massimo pari alla durata residua dell'Accordo quadro al momento della stipula.

Riferimenti: [Consip, nuovo contratto per i servizi di Digital Transformation della PA | NT+ Enti Locali & Edilizia \(ilsole24ore.com\)](#)

11. Cloud per la PA: in vigore il Regolamento unico per le infrastrutture e i servizi cloud

01/08/2024

Dal 1° agosto 2024 è operativo il regime ordinario della qualificazione dei servizi e delle infrastrutture *cloud* per la PA così come pubblicato dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale lo scorso giugno 2024, stilato in collaborazione con il Dipartimento per la trasformazione digitale.

Il regolamento delinea innanzitutto le misure minime che le infrastrutture come i *data center* e i servizi *cloud* devono rispettare per supportare i servizi pubblici e descrive come identificare i dati e i servizi digitali, classificando, a seconda del livello di importanza e sensibilità delle informazioni, un manuale per le PA nella ricerca delle soluzioni *cloud* da implementare. Inoltre, regola l'impiego delle infrastrutture di *housing* e dei servizi di prossimità (cosiddetti "*edge computing*").

Le nuove attribuzioni saranno valide per 36 mesi e sottoposte ad attività di monitoraggio attraverso la quale ACN potrà controllare nel corso del tempo il rispetto dei requisiti necessari al trattamento dei dati e dei servizi in linea con il livello di classificazione. Per aiutare la scelta, le PA potranno visualizzare il catalogo delle infrastrutture *cloud*.

Gli operatori di servizi *cloud* interessati a ottenere la qualifica potranno farlo attraverso il Portale fornitori accessibile dal sito dell'Agenzia.

Riferimenti: [Cloud per la PA: da oggi in vigore il Regolamento unico per le infrastrutture e i servizi cloud - ACN](#)

Contatti

Alessandro Cencioni

Managing Director

alessandro.cencioni@protiviti.it

Valentina Cattaneo

Senior Manager

valentina.cattaneo@protiviti.it

Nicola Frascà

Senior Manager

nicola.frasca@protiviti.it