



Autorità Nazionale Anticorruzione

Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità

27 Maggio 2020

Abstract

Il presente documento si pone l'obiettivo di esaminare i rapporti tra semplificazione, digitalizzazione e trasparenza nell'ottica di promuovere l'innovazione e l'efficienza nella gestione dei processi di acquisto pubblici. In particolare, vengono affrontati i temi dello stato di attuazione della digitalizzazione degli appalti e del suo rafforzamento come leva per la semplificazione dei processi di procurement, dell'attuazione della trasparenza amministrativa nel settore e più in generale della disponibilità e accessibilità dei dati alle istituzioni e ai cittadini. Il documento fornisce un quadro ricognitivo della normativa e delle problematiche in essere, individuando possibili strategie, azioni e strumenti in grado di semplificare la gestione degli appalti, rimuovendo gli ostacoli che oggi impediscono la piena digitalizzazione e una trasparenza semplificata ed efficace. Tra i fattori determinanti per il raggiungimento degli obiettivi che il documento affronta, si segnalano l'importanza strategica di porre in essere politiche pubbliche per il rispetto di importanti scadenze previste dal legislatore europeo, la standardizzazione, l'interoperabilità, l'attuazione di norme già presenti in materia di digitalizzazione dei contratti pubblici e la modifica di altre, il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, la professionalizzazione e la formazione dei rup e più in generale dei buyer pubblici.

Il lavoro è organizzato come segue. Dopo una prima parte riguardante le linee strategiche di intervento, il paragrafo due affronta il tema della digitalizzazione, guardando alle azioni e alle modifiche normative necessarie per la sua realizzazione. Il paragrafo tre illustra i profili della trasparenza e gli interventi, anche normativi, per limitarne gli oneri amministrativi e favorire una effettiva trasparenza attraverso la digitalizzazione. Il paragrafo quattro illustra una proposta di verifica rapida dei requisiti di aggiudicazione, mentre il paragrafo cinque conclude il lavoro affrontando più in dettaglio il tema delle competenze necessarie per l'attuazione della piena digitalizzazione nella prospettiva della qualificazione delle stazioni appaltanti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sommario

1. Una strategia per la semplificazione e la digitalizzazione degli appalti pubblici	3
2. La digitalizzazione dei contratti pubblici.....	6
2.1. Gli strumenti e le misure per la completa digitalizzazione	7
2.1.1. Interventi attuativi di norme esistenti.....	7
2.2.2. Modifiche a norme in vigore	9
3. La trasparenza dei contratti pubblici	11
3.1. I principi dell'interoperabilità e dell'invio unico del dato	12
3.2. Le modifiche normative	13
4. Una proposta per le verifiche rapide post-aggiudicazione.....	16
5. Digitalizzazione e trasparenza nella qualificazione stazioni appaltanti	17



Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Una strategia per la semplificazione e la digitalizzazione degli appalti pubblici

La semplificazione dei processi di procurement è sempre di più al centro del dibattito pubblico e all'attenzione degli operatori del settore, ancor di più in questa fase di emergenza sanitaria che ha fortemente rallentato l'attività economica e produttiva del Paese.

Con l'obiettivo di snellire il sistema degli appalti pubblici, vengono periodicamente adottati provvedimenti e misure che intervengono sulla disciplina di settore, con riferimento alle diverse norme che ne regolano l'affidamento, l'esecuzione, la trasparenza e la prevenzione della corruzione.

Si tratta di numerose disposizioni, anche in recepimento delle direttive comunitarie o di superamento di procedure di infrazione, non sempre fra loro adeguatamente coordinate, che mettono in evidenza una continua oscillazione del legislatore, ora nel tentativo di ridurre le regole da applicare, ora di bilanciare la maggiore discrezionalità concessa imponendo ulteriori vincoli all'attività amministrativa o più stringenti obblighi di trasparenza.

Basti pensare che dall'approvazione del d.lgs. 50 del 2016 (Codice o Codice dei contratti pubblici) sono stati adottati diversi corposi provvedimenti, alcuni dei quali rappresentano delle vere e proprie riforme. Fra questi, si segnalano il "correttivo" al Codice (d.lgs. 56/2017), le modifiche agli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria apportate dalla legge di bilancio per il 2019 (l. 145/2018) e il robusto intervento del decreto c.d. "sblocca-cantieri" (d.l. 32/2019).

Nuovi interventi sono attesi, quali ulteriori modifiche del Codice e il varo del Regolamento unico, che si prospetta come un corpus normativo consistente.

Al riguardo si deve rilevare che le continue modifiche alla normativa sugli appalti rischiano di produrre effetti contrari a quelli desiderati, spiazzando gli operatori del settore che devono continuamente adeguare la propria organizzazione e le proprie procedure, con inevitabili oneri che finiscono con il ripercuotersi sulla capacità di affidamento e di realizzazione degli interventi.

È opinione dell'Autorità che occorrerebbe inquadrare il problema dei possibili lacci al sistema produttivo presenti nel Codice superando una visione parziale e di breve periodo per muoversi verso una **prospettiva organica e di lungo periodo**. Al riguardo, in coerenza con gli orientamenti comunitari, i due perni principali su cui occorre muoversi sono la **digitalizzazione** e la **professionalizzazione degli acquirenti pubblici**¹.

La digitalizzazione dei contratti, dalla fase di programmazione fino a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute, consente evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi in termini di tempi e costi, nonché il continuo monitoraggio dell'evoluzione dei contratti; le stazioni appaltanti più professionalizzate riescono a realizzare affidamenti efficienti, nonostante le possibili limitazioni del Codice, ma soffrono maggiormente le continue modifiche del quadro normativo e regolatorio.

Il Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 («formulari elettronici») prevede, per tutti gli Stati membri, che a far data dal 25 ottobre 2023 tutte le informazioni relative agli affidamenti devono essere veicolate attraverso i formulari contenuti in detto Regolamento (dal 22 novembre 2022 l'uso di detti formulari è facoltativo).

I formulari contengono informazioni obbligatorie e altre facoltative, sulle quali gli Stati membri

¹ In tal senso anche la Banca d'Italia, che si ringrazia per il documento inviato all'Autorità, poi confluito nel lavoro "La digitalizzazione possibile degli appalti pubblici - L'analisi della Banca d'Italia per l'Anac sulle prospettive dell'e-procurement", Rassegna Astrid n. 8/2020.



Autorità Nazionale Anticorruzione

devono pronunciarsi, anche rispetto al loro utilizzo per le operazioni di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, considerate nel Regolamento comunitario come facoltative, in quanto escono dal campo di applicazione delle direttive comunitarie in materia di appalti.

Pertanto, almeno per gli affidamenti sopra soglia, dal 2023 non vi saranno alternative alla digitalizzazione delle procedure per gli affidamenti pubblici e il sistema nazionale dovrà adeguarsi al nuovo contesto regolatorio. Non si tratta, quindi, di un se, ma di decidere come arrivare a tale data.

In tale prospettiva, lo scopo del presente documento è richiamare l'attenzione sulla necessità di avviare azioni volte a consentire al sistema degli appalti pubblici italiano di arrivare preparato alle scadenze previste dal legislatore europeo, attraverso strategie, azioni e interventi normativi da attuare con diversi step.

Sotto questo profilo, occorre anche segnalare come il Codice contenga già diverse norme che spingono verso la digitalizzazione, la cui attuazione comporterebbe un salto di qualità in termini di efficienza e semplificazione dell'intero sistema degli appalti.

Tuttavia, in base ai dati in possesso dell'Autorità, pur con differenze significative tra aree territoriali, tipologie di stazioni appaltanti e settori merceologici, circa 1/3 delle gare oggi viene ancora svolto in modalità cartacea, rilevandosi quindi un elevato potenziale per digitalizzare e semplificare il sistema degli appalti anche rispetto alle fasi a monte e a valle della gara (ovvero programmazione ed esecuzione), che ancora sono lontane da una vera digitalizzazione delle procedure.

In questa ottica, preme osservare che da una lettura ragionata del Codice traspare un chiaro filo conduttore che lega gli artt. 29, 40, 44, 52, 58, 73, 81, 106 e 213, con la normativa sulla trasparenza e quella sulla tracciabilità verso l'obiettivo della progressiva e completa digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Come primo presupposto per il perseguimento dell'obiettivo, il legislatore ha sostenuto che il ricorso a piattaforme telematiche per il governo della **grande quantità di dati** e informazioni debba avvenire assicurandone l'interoperabilità e l'interscambio, così da garantire le preminenti esigenze di digitalizzazione dei contratti pubblici (art. 44 del Codice), di pubblicità degli atti di gara (art. 73 del Codice) e di trasparenza delle informazioni (art. 29 del Codice e art. 37 del d.lgs. 33/2013).

Tali elementi fanno parte di un unico, meritorio, disegno che vede la piena digitalizzazione degli appalti come leva strategica per semplificare la gestione dei contratti pubblici e agevolare l'attuazione della trasparenza, tanto nello svolgimento di ciascuna procedura di affidamento quanto nel soddisfacimento degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali e più in generale della accessibilità delle informazioni ai cittadini.

L'interoperabilità delle piattaforme diventa così il fattore chiave per garantire **qualità, unicità e certezza dei dati** e la loro disponibilità per le diverse finalità di pubblicità, trasparenza e controllo della spesa, in linea con l'obiettivo della qualità nella raccolta dei dati sugli appalti pubblici individuato dalla Commissione Europea nella Comunicazione del 3 ottobre 2017².

Condizione necessaria affinché si avvii un percorso virtuoso tra digitalizzazione, innovazione e semplificazione è che i processi di acquisto siano gestiti da stazioni appaltanti professionalizzate.

La Commissione Europea, nella raccomandazione 1805/2017³, ha sostenuto la necessità di incoraggiare e supportare le stazioni appaltanti nell'attuazione di **strategie nazionali di professionalizzazione**, puntando a un'architettura istituzionale che promuova una cooperazione appropriata, la competenza e il sostegno alla formazione, anche attraverso il ruolo delle centrali di

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, COM(2017) 572 final.

³ Raccomandazione del 3 ottobre 2017 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici.



Autorità Nazionale Anticorruzione

committenza.

A titolo di esempio, un recente studio di Promo P.A. Fondazione⁴ su 29 bandi relativi all'acquisto di soluzioni tecnologiche per la gestione integrata del ciclo dell'appalto ha mostrato «(...) che le amministrazioni pubbliche, pur dinanzi a fabbisogni simili, traducono tale fabbisogno in capitolati molto diversi, con perimetri funzionali e tecnologici differenziati; - una certa difficoltà delle amministrazioni, soprattutto quelle più piccole, a svolgere analisi di mercato preliminari all'avvio della procedura, tali da consentire di confrontare prezzi e soluzioni, nonostante le possibilità di negoziazione consentite dalle attuali procedure di gara (ad esempio, attraverso dialoghi competitivi o consultazioni preliminari di mercato)».

Le difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti nel programmare le proprie esigenze si traducono inevitabilmente in scelte non conformi alle proprie esigenze, con il rischio di selezionare fornitori non adeguati, oltre ovviamente a ritardi e maggiori oneri. Si tratta di problematiche tutte che prescindono dalle norme del Codice e, pertanto, non superabili con nuovi interventi sullo stesso.

Per superare tali difficoltà è necessario portare a compimento l'attuazione dell'art. 38 del Codice, eventualmente con opportune modifiche, come l'opportunità di rendere obbligatori alcuni requisiti premianti, quali la disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione delle procedure di gara, avviando il processo di qualificazione dei *buyer* pubblici, innalzando il *know-how* della committenza pubblica, anche assumendo nuove risorse con competenze specifiche e prevedendo forme di incentivazione legate ai risultati raggiunti.

Come verrà meglio chiarito più avanti, al fine di digitalizzare e semplificare gli appalti risulta quanto mai necessaria l'**attuazione delle disposizioni normative** già presenti, soprattutto attraverso un efficace coordinamento dei soggetti preposti, mentre la razionalizzazione di talune norme può essere intrapresa in un'ottica più di breve periodo.

Appare evidente che questa strategia deve anche tenere conto della disponibilità di diversi soggetti istituzionali coinvolti e della necessità di rivedere il quadro organizzativo e delle competenze nella gestione dei dati e delle piattaforme.

L'Autorità, nel portare avanti il proprio impegno nella regolazione dei contratti pubblici, auspica che dal presente documento possa seguire un vero e proprio programma di **politica pubblica** in grado di sviluppare azioni e incentivi, in coordinamento con tutti i soggetti coinvolti, al fine di condurre il sistema italiano alla **completa digitalizzazione dei contratti pubblici**, assicurando così al sistema maggiore semplicità, efficienza, affidabilità, trasparenza e accessibilità.

⁴ Promo P.A. Fondazione, “*Analisi di mercato sulla domanda e l'offerta di soluzioni tecnologiche per la gestione integrata del ciclo dell'appalto, in collaborazione con Jaggaer*” (aprile 2020).



Autorità Nazionale Anticorruzione

2. La digitalizzazione dei contratti pubblici

La semplificazione e l'efficienza nella gestione dei contratti pubblici passa in gran parte dalla digitalizzazione di tutti gli affidamenti, ivi inclusi quelli in house, nell'intero ciclo di vita, a partire dalla programmazione e progettazione, passando per la fase di selezione delle offerte, per continuare con l'esecuzione e la sua verifica e concludersi con il collaudo finale e il pagamento dei corrispettivi previsti dal contratto. Ciò consentirebbe una gestione unitaria dell'intervento e un maggior controllo, monitoraggio e coordinamento delle varie fasi, evitando tempi morti tra le stesse e attribuendo correttamente le relative responsabilità.

Più in particolare, la gestione digitale della fase di **programmazione** degli acquisti consentirebbe una maggiore razionalizzazione e tracciabilità di tutte le informazioni preliminari, dalla raccolta dei fabbisogni agli atti autorizzativi delle iniziative. Anche la gestione telematica degli albi e/o degli elenchi dei fornitori potrebbe contribuire a snellire i processi di qualificazione e valutazione dei fornitori e consentire di trasformare semplici anagrafiche in informazioni più facilmente utilizzabili per lo svolgimento di procedure in conformità al dettato normativo.

Analogamente la digitalizzazione dei progetti posti a base di gara consente, oltre alla semplificazione della stessa, anche indubbi vantaggi nella fase di esecuzione degli affidamenti. Nell'ambito dei **lavori** una spinta alla digitalizzazione delle procedure arriverà con l'introduzione generalizzata del **BIM** (*building information modeling*). Si tratta di metodi e strumenti elettronici per la modellazione delle costruzioni in tutte le fasi di progettazione, realizzazione e gestione delle opere e relative verifiche. Come è noto, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in attuazione di quanto disposto all'art. 23, comma 13, del Codice, ha emanato il d.m. 560/2017, che prevede una tempistica relativamente lunga per l'estensione dell'uso di metodi e strumenti elettronici a tutte le gare di lavori, attualmente obbligatori per quelle di importo superiore a 50 milioni di euro e a regime, nel 2025, per tutte le nuove opere.

Nella fase di **scelta del contraente**, l'uso delle piattaforme digitali ai sensi degli artt. 40 e 58 del Codice rappresenta un presidio che garantisce la *par condicio*, l'effettiva concorrenza, l'inviolabilità e segretezza delle offerte, la trasparenza e tracciabilità delle operazioni di gara, l'imputabilità delle dichiarazioni ai concorrenti. Inoltre, consente il controllo diffuso sull'operato dei soggetti pubblici, grazie alla disponibilità immediata dei dati e alla conoscibilità delle informazioni riguardanti stazioni appaltanti e operatori economici.

La ricezione telematica delle domande di partecipazione, l'adeguata conservazione dei documenti, il rispetto di un procedimento con una cronologia prestabilita nelle sue fasi ed azioni permette, altresì, di ridurre al minimo gli errori operativi. Come beneficio diretto dell'utilizzo di strumenti telematici di negoziazione si individua quindi una netta **riduzione del contenzioso** per criticità di natura operativa nell'ambito del procedimento amministrativo (apertura delle buste, soccorso istruttorio, ecc.).

Tale scelta consente anche il lavoro a distanza delle commissioni di gara, con l'eliminazione della necessità (o la riduzione) delle sedute pubbliche, considerato che tutte le operazioni di gara sono tracciate, sia nella fase di esame della documentazione amministrativa che nella fase di valutazione delle offerte. Il lavoro a distanza delle commissioni giudicatrici è espressamente previsto dall'art. 77 del Codice e potrebbe essere incentivato a prescindere dall'avvio dell'Albo dei commissari di gara.

La digitalizzazione della fase **esecutiva** dei contratti comporta indubbi vantaggi, innanzitutto in termini di riduzione degli oneri a carico del direttore dei lavori, di verifica degli adempimenti, di riduzione del contenzioso e delle riserve, nonché in fase di collaudo, permettendo il monitoraggio continuo dello stato di avanzamento dell'esecuzione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

2.1. Gli strumenti e le misure per la completa digitalizzazione

Il Codice prevede varie norme in materia di digitalizzazione, ancorché, come si vedrà, non perfettamente coordinate tra loro. Tra queste si rinvengono alcune disposizioni di carattere generale finalizzate alla trasparenza degli atti (art. 29), alla completa digitalizzazione dei contratti (art. 44) e alla redazione del piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto (art. 212), oltre alla individuazione di una unica banca dati centralizzata sui contratti pubblici in capo all’Autorità (BDNCP, art. 213, comma 8)⁵. Norme più specifiche disciplinano invece l’utilizzo del BIM nei lavori (art. 23), le comunicazioni in fase di gara (artt. 40 e 52), la scelta del contraente (art. 58) e la fase esecutiva (art. 111).

Da più parti⁶ è suggerita la digitalizzazione attraverso il ricorso a piattaforme di e-procurement, al fine di incoraggiare:

- ✓ l’efficienza, specie in termini di accelerazione delle procedure di gara e riduzione dei costi transattivi, anche in capo ai partecipanti;
- ✓ la semplificazione e deflazione del contenzioso;
- ✓ una più diretta (ma trasparente) interazione col mercato;
- ✓ una maggiore capillarità nel monitoraggio delle performance e nella creazione degli indicatori.

Per raggiungere lo scopo della digitalizzazione dei contratti occorre un complesso di interventi, anche attuativi delle norme già esistenti, finalizzati a prevedere, incentivare e utilizzare piattaforme telematiche con determinati standard di qualità e interoperabilità.

2.1.1. Interventi attuativi di norme esistenti

Tra le prime azioni da intraprendere l’Autorità segnala la necessità di pervenire all’approvazione del **decreto ministeriale previsto dall’art. 44** del Codice sulle modalità di digitalizzazione di tutti i contratti pubblici anche attraverso l’interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. Subito dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016, l’ANAC ha supportato il gruppo di lavoro coordinato dall’AGID nella redazione di un documento guida di supporto alla stesura del citato decreto ministeriale, comprensivo, tra l’altro, dei requisiti di sicurezza minimi per le piattaforme telematiche di negoziazione. Tale attività si è conclusa nel maggio del 2017 con la trasmissione degli elaborati al competente Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ma, a distanza di 3 anni, il decreto non è ancora stato pubblicato.

Il decreto ha anche il compito di definire alcuni aspetti strategici come le migliori pratiche riguardanti le metodologie organizzative e di lavoro, le metodologie di programmazione e pianificazione, riferite altresì all’individuazione dei dati rilevanti, alla loro raccolta, gestione ed elaborazione, alle soluzioni

⁵ La BDNCP è stata istituita dal Codice dell’amministrazione digitale, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Il Codice dei contratti pubblici prevede che vi confluiscono, oltre alle informazioni acquisite per competenza tramite i propri sistemi informatizzati, tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive.

⁶ V. “e-Procurement Golden Book of Good Practice” della Commissione europea; la “OECD Recommendation of the Council on Public Procurement” (2015); Il “Revised Agreement on Government Procurement” dell’Organizzazione Mondiale del Commercio – OMC; le raccomandazioni dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico-OCSE.



Autorità Nazionale Anticorruzione

informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto.

Naturalmente, il decreto non potrà risolvere tutti i problemi.

Occorrerà infatti intervenire con provvedimenti volti, da un lato, a incoraggiare e diffondere l'uso di piattaforme validate e, dall'altro, ad armonizzare talune norme.

Sotto il primo profilo, la diffusione delle piattaforme potrà essere favorita attraverso misure quali incentivi finanziari, meccanismi per la messa a disposizione gratuita, il supporto tecnico gratuito a livello regionale, ad esempio attraverso le centrali di committenza e i soggetti aggregatori. In tal senso, per gli acquisti in autonomia consentiti dalle norme, il soggetto aggregatore regionale potrebbe fornire agli enti locali la piattaforma, accompagnandola con un supporto tecnico-amministrativo per lo svolgimento delle procedure.

Altro intervento chiave, strettamente connesso a quello generale appena enunciato sulle piattaforme, è in capo alla Cabina di regia ex **art. 212, comma 1, lett. d)**, del Codice, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha il compito, tra l'altro, di «promuovere la realizzazione, in collaborazione con i soggetti competenti, di un **piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto**, al fine della diffusione dell'utilizzo degli strumenti informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto». In particolare, la Cabina dovrebbero definire appropriati standard, quali modelli di rappresentazione dei dati, protocolli di interoperabilità delle piattaforme e di scambio dei flussi informativi, sistemi di validazione/certificazione, e definire architetture di riferimento per evitare una eccessiva proliferazione delle piattaforme. La Cabina dovrebbe inoltre prevedere modalità di adeguamento che tengano conto dello specifico contesto operativo e che consentano l'integrazione con le tecnologie già esistenti. Come modalità di lavoro, si potrebbe prendere spunto dai progetti per l'interoperabilità a livello internazionale dei sistemi di e-procurement pubblici come PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line), che potrebbero sia promuovere l'utilizzo di tali sistemi che armonizzarne gli eventuali sviluppi.

In tema di **validazione e certificazione** è necessario, oltre a fissare standard omogenei di qualità e interoperabilità, individuare anche i soggetti validatori/certificatori e procedure agili di validazione.

Ad ogni modo, appare assolutamente necessario che il suddetto piano nazionale in tema di procedure telematiche sia quanto mai coordinato con il decreto ministeriale sulla digitalizzazione dei contratti di cui all'art. 44 del d.lgs. 50/2016.

Un ulteriore linea di azione riguarda la **pubblicazione degli atti**. A tale riguardo, si evidenzia che il sistema di monitoraggio delle gare dell'Autorità (Simog) ha fino ad oggi interagito con le stazioni appaltanti principalmente per il rilascio del CIG e per l'acquisizione ex post dei dati relativi al ciclo di vita dell'appalto che confluiscono nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). Di recente sono state avviate alcune evoluzioni per consentire l'erogazione di servizi avanzati affidando al sistema il ruolo di unico interlocutore verso il TED (*Tenders Electronic Daily*), per la **pubblicazione di bandi e avvisi** di procedure al di sopra della soglia europea⁷. Questa evoluzione costituisce già una consistente semplificazione per le stazioni appaltanti che, nell'inserire i dati sul sistema Simog e in BDNCP per acquisire il CIG dell'appalto, ne ottengono anche la pubblicazione.

Occorre tuttavia compiere l'ulteriore, decisivo, passo successivo per cui le stazioni appaltanti, operando sulle piattaforme di e-procurement di riferimento, integrate con i sistemi ANAC, come se fossero sistemi interni per la gestione delle gare, inseriscono le informazioni necessarie per l'avvio delle procedure e la loro **pubblicità sia a livello nazionale che comunitario**, acquisendo

⁷ La BDNCP, quale *Contract Register* nazionale riconosciuto dalla Commissione UE (nel 2018 ha ricevuto il riconoscimento di miglior esempio di *Contract Register for Better Governance through Procurement Digitalisation*), è chiamato a svolgere il ruolo di collettore unico delle comunicazioni di pubblicazione degli atti verso il TED (*eSender*).



Autorità Nazionale Anticorruzione

contemporaneamente il CIG.

Tali informazioni sarebbero immediatamente disponibili in BDNCP pronte per essere utilizzate da tutti i soggetti interessati⁸.

Anche mediante il riordino e la semplificazione normativa di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, la digitalizzazione sosterebbe la produzione di schede digitali (*eForms*), da predisporre per l'inserimento di atti nelle piattaforme di e-procurement, consentendo così l'avvio definitivo della piattaforma digitale ANAC prevista dall'**art. 73**⁹ del Codice.

Per quanto concerne le modalità operative di funzionamento di detta piattaforma, si ritiene che, al fine di evitare la duplicazione di adempimenti, possa essere utilizzato il sistema degli *eForm*¹⁰ previsto per la pubblicazione degli avvisi e dei bandi a livello europeo. L'ANAC, infatti, ricoprendo il ruolo di *eSender*, cioè di soggetto abilitato alla trasmissione dei documenti oggetto di pubblicazione al TED, recepirebbe le informazioni previste dagli stessi *eForms* già in fase di acquisizione dei CIG da parte delle stazioni appaltanti, che, quindi, potrebbero essere utilizzati, senza necessità di ulteriori adempimenti, anche per la pubblicazione nazionale sulla piattaforma digitale. I dati da pubblicare a livello nazionale ed europeo sarebbero coincidenti e potrebbe essere consentita, anche a livello nazionale, la pubblicazione di dati di sintesi, con la previsione di un link di collegamento al profilo di committente della stazione appaltante per garantire l'accesso ai documenti integrali¹¹.

Ai sensi dell'art. 73, comma 5, dalla pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara sulla piattaforma digitale ANAC decorrono gli effetti legali in ambito nazionale. Per tale motivo, occorre garantire la data certa della pubblicazione, che potrebbe essere offerta mutuando il modello utilizzato in ambito europeo, basato sull'invio della conferma della pubblicazione alla stazione appaltante con indicazione della data di pubblicazione.

Il controllo sulla completezza dei dati potrebbe essere garantito dalla piattaforma ANAC, in modalità automatizzata, individuando i campi obbligatori. La responsabilità in ordine alla correttezza dei dati pubblicati (oggi garantita per gli aspetti formali dal Poligrafico per la GURI) potrebbe essere prevista in capo alla stazione appaltante (come attualmente avviene per l'invio al TED), con la possibilità di correggere eventuali errori entro un termine definito e la previsione della necessità, in tali casi, di far decorrere gli effetti della pubblicazione dalla nuova pubblicazione all'esito della rettifica.

2.2.2. Modifiche a norme in vigore

In primo luogo, da un punto di vista generale, sarebbe auspicabile uno stretto raccordo, anche di

⁸ L'evoluzione di Simog come piattaforma erogatrice di servizi alle stazioni appaltanti potrebbe non arrestarsi alla sola pubblicazione di bandi ed avvisi. Il sistema implementa infatti già tutte le regole di gestione degli appalti pubblici nel corso dell'intero ciclo di vita e in quest'ottica, soprattutto nel periodo transitorio in vista dell'applicazione dell'art. 44 del Codice, potrebbe fornire alle stazioni appaltanti i servizi necessari per sperimentare procedimenti di negoziazione elettronica.

⁹ Ciò comporterebbe il superamento del regime transitorio oggi vigente, sulla base del quale i bandi e gli avvisi di importo superiore a 500.000 euro sono pubblicati anche sulla GURI, mentre quelli inferiori a tale importo sono pubblicati sull'Albo Pretorio del Comune affidante.

¹⁰ Le *eForms* sono formulari standard europei per raccogliere e pubblicare i dati sugli appalti che implementano quanto previsto dalle direttive europee (cfr. Dir. 2014/23/UE, art. 33, Direttiva 2014/24/UE art. 51; Dir. 2014/25/UE art. 71), al fine di rispettare il principio dell'«unico invio» nella pubblica amministrazione elettronica, riducendo così gli oneri amministrativi e aumentando l'affidabilità dei dati, facilitando la pubblicazione volontaria degli avvisi e dei bandi introducendo formulari digitali standard che possono essere generati automaticamente da sistemi software.

¹¹ Per gli affidamenti sotto soglia di cui all'art. 35, comma 1, lett. b), c) e d), e co. 2, lett. b) e c), del Codice, le informazioni rilevanti dovrebbero essere individuate con il decreto da adottarsi ai sensi dell'art. 5 del decreto MIT del 2 dicembre 2016.



Autorità Nazionale Anticorruzione

tipo normativo, tra il citato decreto ministeriale di cui all'art. 44 e le attività della Cabina di regia ex art. 212.

È infatti indispensabile che la definizione delle regole per la digitalizzazione dei contratti pubblici ai sensi di quanto previsto dall'art. 44 del Codice avvenga in sintonia con i contenuti del piano nazionale della Cabina di regia, soprattutto tenuto conto del fatto che questo piano deve occuparsi della **digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto**.

Sarebbero poi auspicabili interventi normativi che introducano incentivi per gli enti locali all'utilizzo delle piattaforme della centrale di committenza o del soggetto aggregatore regionale.

Riguardo a punti più specifici, invece, un aspetto critico che l'Autorità ha avuto modo di evidenziare (cfr. atto di segnalazione n. 7 del 19 dicembre 2018) è il ritardo nell'attuazione della norma concernente l'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici previsto dall'art. 40, comma 2, del Codice, in recepimento dell'art. 22 della Direttiva Europea 24/2014 e obbligatorio a decorrere dal 18 ottobre 2018.

Al riguardo, il comma 1 dell'art. 52 del Codice introduce numerose deroghe a tale previsione, mutate dalla medesima direttiva comunitaria. Le scelte di prevedere delle deroghe, che appaiono generiche e che pertanto si prestano a numerose applicazioni, può essere individuata nell'esigenza di assicurare un graduale adeguamento agli obblighi imposti, nel presupposto dell'inadeguatezza delle stazioni appaltanti rispetto agli standard tecnologici ed alle competenze richieste.

Tuttavia, appare necessario un intervento per circoscrivere le eccezioni in modo puntuale, valutandone l'eliminazione nella prospettiva di una sempre maggiore diffusione delle piattaforme telematiche.

Altro aspetto da segnalare riguarda la fase esecutiva dei contratti, per la quale il Codice contiene indicazioni minori in materia di digitalizzazione. Nell'art. 111, comma 1, è indicato in modo assolutamente generico che «con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, sono individuate le modalità e, se del caso, la tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori effettua l'attività di cui all'articolo 101, comma 3, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, **efficientamento informatico**, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità».

È opportuno che la norma primaria fornisca indirizzi maggiori sulla digitalizzazione in fase realizzativa e al contempo che nel Regolamento attuativo del Codice si portino avanti le spinte all'informatizzazione delle attività del direttore dei lavori contenute nell'art. 15 del d.m. 49/2018 in materia di uso degli strumenti elettronici per la contabilità dei lavori. In luogo di numerosi documenti amministrativi contabili, si dovrebbe pervenire alla predisposizione di un unico software di rilevazione delle varie fasi di esecuzione dei contratti, che permetta di fornire in tempo reale tutte le informazioni necessarie per il monitoraggio e la gestione dell'esecuzione, come ad esempio lo stato di avanzamento dei lavori nell'esatto momento in cui lo stesso è maturato. Ciò vale tanto per i lavori quanto per i servizi e le forniture.

Di seguito si riporta un riepilogo delle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di digitalizzazione e semplificazione sopra descritti.

Attuazione/adeguamento normativo	Interventi conseguenti
Attuazione dell'art 44 del Codice mediante l'emanazione del testo del D.M. proposto dal Gdl su e-procurement.	Razionalizzazione e standardizzazione delle piattaforme telematiche di negoziazione attualmente esistenti. Incentivazione del lavoro a distanza delle



Autorità Nazionale Anticorruzione

	commissioni giudicatrici (art. 77). Introduzione di sistemi di digitalizzazione della fase esecutiva.
Attuazione dell'art. 212, co. 1, lettera d), del Codice	Richiedere alla Cabina di regia la costituzione di un gruppo di lavoro con i soggetti competenti al fine di promuovere la realizzazione di un piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto, per la diffusione dell'utilizzo degli strumenti informatici e la digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto.
Raccordo tra il d.m. ex art. 44 e il piano nazionale ex art. 212 del Codice	Prevedere il coordinamento del piano nazionale delle procedure telematiche e la digitalizzazione dei contratti pubblici
Modifiche agli artt 40 e 52 del Codice	Precisare o eliminare le deroghe all'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronica in vista della più ampia diffusione delle piattaforme telematiche
Integrazioni all'art. 111 del Codice (e al Regolamento di attuazione del Codice)	Integrare la norma con indicazioni più precise sulla digitalizzazione della fase esecutiva dei contratti

3. La trasparenza dei contratti pubblici

Parallelamente all'obiettivo della digitalizzazione, è opinione dell'Autorità che anche la trasparenza nel settore debba in generale riguardare tutti gli atti inerenti gli appalti lungo il loro ciclo di vita, dalla programmazione/progettazione fino al collaudo e al pagamento delle prestazioni.

L'innalzamento dei livelli di trasparenza nel settore è funzionale alla limitazione e alla prevenzione di fenomeni corruttivi, come anche evidenziato in numerose istanze internazionali, a cominciare dalla Convenzione ONU contro la corruzione di Mérida del 2003 (art. 9), recepita a livello nazionale con la "legge anticorruzione" (l. 190/2012) e i suoi decreti attuativi, ma più in generale ai principi di disponibilità e accessibilità degli atti e dei documenti a cittadini e istituzioni, anche in funzione di controllo sociale e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Dalla digitalizzazione completa degli appalti deriverebbero numerosi vantaggi per l'attuazione della trasparenza amministrativa:

- ✓ la semplificazione e la riduzione, se non l'eliminazione una volta completata la digitalizzazione, per le stazioni appaltanti, degli oneri amministrativi volti alla produzione di dati e informazioni da pubblicare sul sito e/o da inviare all'ANAC e ad altri soggetti istituzionali;
- ✓ una maggiore garanzia di qualità e completezza dei dati ai sensi della normativa vigente (art. 6 del d.lgs. 33/2013);
- ✓ una più ampia e immediata fruizione dei dati da parte dei cittadini e dei soggetti interessati;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- ✓ impatti positivi per l'accelerazione delle procedure relative alle richieste di accesso, siano esse di tipo documentale ex l. 241/1990 che di accesso civico e civico generalizzato ai sensi del d.lgs. 33/2013.

L'assetto normativo che prevede obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori servizi e forniture si desume principalmente dal combinato disposto delle norme contenute nella l. 190/2012 e nel suo decreto attuativo in materia di trasparenza (d.lgs. 33/2013), nonché nello stesso d.lgs. 50/2016. Tali disposizioni, anche se non adeguatamente coordinate fra loro, come si vedrà oltre, mettono in evidenza la chiara intenzione del legislatore di rendere il più possibile **trasparenti le procedure di gara** e, sia pure con minore intensità, l'esecuzione dei contratti.

Un faro in tal senso è l'art. 29 del Codice che prevede la pubblicazione sui siti istituzionali di tutti gli atti inerenti la programmazione e le procedure di affidamento. Il meritorio obiettivo perseguito dalla norma è proprio quello di introdurre disposizioni generali affinché gli appalti siano soggetti alla piena trasparenza lungo le varie fasi in cui si snoda il procedimento di acquisto.

Tuttavia, questo processo non può prescindere dal sottostante percorso di completa digitalizzazione dei contratti pubblici, che costituisce il vero presupposto per arrivare a una trasparenza piena, semplice ed efficace.

3.1. I principi dell'interoperabilità e dell'invio unico del dato

La completa **digitalizzazione delle procedure di acquisto, ivi compresa la fase esecutiva**, assicurerebbe la produzione di **dati nativi digitali** e l'immediata trasparenza di tutte le fasi del rapporto contrattuale.

Con l'applicazione del principio dell'**unico invio** e della interoperabilità fra le diverse piattaforme, come espressamente previsto dal comma 4-bis dell'art. 29, si alimenterebbero contestualmente le banche dati sui contratti pubblici, utilizzabili, tra l'altro, anche per ulteriori finalità di trasparenza conseguibili attraverso l'apertura e l'accessibilità delle stesse a chiunque sia interessato.

Con la legge anticorruzione (l. 190/2012, art. 1, comma 32) è pacifico l'intento del legislatore di operare uno stretto collegamento fra i dati che devono essere pubblicati dalle singole stazioni appaltanti e quelli che confluiscono nella BDNCP dell'ANAC, così da disporre di un patrimonio informativo pubblico analizzando il quale si sia in grado anche di operare un sistema di vigilanza e monitoraggio in funzione di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Il modello a cui tendere è pertanto quello in cui tutte le **informazioni inerenti i contratti pubblici confluiscono nella piattaforma dell'Autorità**, che dovrà contenere sia i dati ricavati in sede di acquisizione del CIG sia gli atti di cui alla piattaforma dell'art. 29 del Codice, assicurando al contempo l'effettiva pubblicazione degli stessi sulla piattaforma di cui all'art. 73 d.lgs. 50/2016 di cui si è parlato in precedenza.

Per raggiungere lo scopo di alimentare la piattaforma unica sui contratti pubblici dell'Autorità risulta evidente la necessità di evolvere, anche tramite interventi normativi di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, il modello di organizzazione dell'Osservatorio dei contratti pubblici, istituito dalla l. 109/1994 come Osservatorio dei lavori pubblici.

In quegli anni (1994) la rete Internet era ancora poco conosciuta. Il legislatore aveva quindi immaginato un presidio territoriale per la raccolta dei dati di monitoraggio sui contratti pubblici, strutturando l'Osservatorio in una sezione centrale, presso l'allora Autorità di vigilanza, e in 21 sezioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

regionali presso le sedi delle Regioni e delle Province Autonome, funzionalmente dipendenti dall'Autorità ma gerarchicamente dipendenti dalle Regioni. Nel 2000, quando l'Osservatorio avviò effettivamente la sua attività, Internet aveva già espresso gran parte delle sue potenzialità di interconnessione e ubiquità e la raccolta dei dati "decentrata" era ormai un paradigma superato.

Tuttavia, il modello organizzativo per la rilevazione dei dati è stato mantenuto in vita e ha da sempre sofferto di questa parcellizzazione con una situazione estremamente eterogenea a livello nazionale. Nel tempo, inoltre, alcune Regioni hanno trasformato la sezione regionale dell'Osservatorio in un Osservatorio Regionale, spostando sempre più la dipendenza funzionale dall'Osservatorio Centrale verso la dipendenza gerarchica dalla Regione. In molti hanno realizzato sistemi informatici per la rilevazione dei dati degli appalti del territorio speculari a quello centrale, al quale riversano le informazioni con tempi e modi molto diversi tra loro.

Da ultimo, l'art. 29, comma 4, del d.lgs. 50/2016 ha ulteriormente rafforzato il ruolo di presidio del territorio prevedendo che tutti gli obblighi informativi previsti dal Codice siano mediati dai sistemi informatici Regionali.

La stratificazione di questi interventi ha avuto un riflesso estremamente negativo sul flusso informativo degli appalti arrivando al paradosso, per le stazioni appaltanti che realizzano lavori e infrastrutture sovregionali, di avere come interlocutori sia le diverse regioni sui cui territori insiste l'opera, sia l'Osservatorio Centrale, in aperta violazione del principio dell'unico invio dei dati. Inoltre, negli anni, l'Osservatorio Centrale ha dovuto sacrificare la conoscenza di fette importanti del mercato vigilato a causa dell'inerzia di alcune sezioni regionali nel presidio del territorio e nell'adeguamento dei sistemi di rilevazione.

Ad oggi esistono 10 sistemi diversi per la rilevazione degli stessi dati, secondo regole definite dall'Osservatorio Centrale di concerto con le Regioni. È del tutto evidente che la Regione più lenta o meno efficiente rallenta l'intero sistema nazionale.

Facendo tesoro dell'esperienza maturata, il **modello di organizzazione** potrebbe essere rivisitato per ottenere i seguenti obiettivi:

- ✓ razionalizzazione del modello di condivisione delle informazioni;
- ✓ spinta verso la digitalizzazione;
- ✓ supporto alle stazioni appaltanti nelle fasi di attivazione e gestione dell'appalto.

In questo modello, l'Osservatorio Regionale o la sezione regionale dell'Osservatorio passa da essere il tramite ridondante per la trasmissione di informazioni dalla stazione appaltante alla BDNCP, a gestore diretto della piattaforma telematica per l'espletamento delle gare e soggetto di riferimento a supporto per le stazioni appaltanti del territorio; con questo diverso ruolo a sostegno, gli Osservatori regionali potrebbero diventare anche un utile riferimento per la qualificazione delle stazioni appaltanti di cui si parlerà oltre.

In tal modo si accelererebbero anche i processi per l'acquisizione dei dati sugli appalti nella BDNCP e tali dati sarebbero direttamente disponibili ed accessibili e quindi resi trasparenti attraverso l'apertura di quest'unica banca dati.

3.2. Le modifiche normative

Attualmente la disciplina sulla trasparenza (art. 37 d.lgs. 33/2013) si applica a tutte le stazioni appaltanti e comporta la pubblicazione di atti (art. 29 del d.lgs. 50/2016), dati (art. 1 comma 32, l. 190/2012) e informazioni (d.lgs. 33/2013) che vanno dalla programmazione a tutte le fasi della procedura



Autorità Nazionale Anticorruzione

di gara e, sia pure in limitata parte, alla fase esecutiva.

In particolare, il Codice - che reca la disciplina di carattere generale in materia di trasparenza all'art. 29, comma 1 - dispone in senso molto ampio e generale la pubblicazione di tutti gli atti delle procedure di gara, e non opera alcuna distinzione a priori fra contratti sopra o sotto-soglia o per settori, dovendosi semmai rintracciare in altre norme del d.lgs. 50/2016 la previsione di obblighi di pubblicazione specifici per determinati contratti.

Nell'insieme, il quadro normativo sulla trasparenza si presenta particolarmente complesso con problematiche applicative di diversa natura. Le **norme si prestano a interpretazioni non sempre chiare**, con possibili duplicazioni di oneri amministrativi e scontano anche l'attitudine del legislatore a interventi progressivi, parziali e non coordinati fra loro per far fronte ad esigenze eterogenee non sempre fra loro coerenti.

Anche nella prospettiva dell'auspicato processo di digitalizzazione, risulta quanto mai necessaria la **rivisitazione delle norme sulla trasparenza amministrativa nei contratti pubblici** per razionalizzare e eliminare duplicazioni e asimmetrie di fonti normative.

Per prima cosa, occorre concepire un **unico corpus normativo sulla trasparenza**, contenente le varie norme oggi vigenti sui contratti sparse in più testi (art. 29, d.lgs. 50/2016; artt. 37 e 42 del d.lgs. 33/2013; art. 1, commi 15-16, 26, 27 e 32, l. 190/2012). Ciò dovrebbe avvenire facendole confluire, possibilmente, all'interno del d.lgs. 33/2013, ovvero in un testo unico sulla trasparenza, con cui chiarire definitivamente quali siano i soggetti che devono assicurare la trasparenza, rispetto a quali contratti (se tutti o solo quelli sopra soglia ovvero con mitigazioni per quelli sotto soglia), a quali fasi del rapporto contrattuale e in ordine a quali dati o atti.

Si tratta di scelte di fondo che sono fondamentali sia nel breve-medio periodo, consentendo alle amministrazioni di avere una base normativa chiara e completa degli atti e dei dati da pubblicare anche per superare eventuali incertezze dovute a istanze di tutela della privacy; sia nel lungo periodo, in relazione all'obiettivo della completa digitalizzazione delle procedure e della stessa fase esecutiva dei contratti.

È del tutto evidente che in prospettiva, in presenza di una forte spinta alla digitalizzazione, sarebbero sufficienti poche modifiche normative per assicurare una trasparenza efficace e semplice da attuare.

Da un lato, si dovrebbe mantenere e valorizzare il principio generale della massima trasparenza previsto dall'attuale art. 29 del Codice, tuttavia chiarendo, sotto il profilo oggettivo, che la pubblicazione degli atti riguarda tutto il ciclo di vita dell'appalto, quindi anche la fase esecutiva, e non solo, come oggi prevalente, le fasi della programmazione e della procedura di affidamento. Sempre sotto il profilo dell'ambito oggettivo, andrebbe definito chiaramente quali contratti e quali atti pubblicare, prevedendosi un regime semplificato di trasparenza per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, e in particolare degli acquisti di modico valore, ed eventualmente per alcune fasi della procedura.

Dall'altro, nel medesimo art. 29 andrebbero espressamente indicati l'ambito soggettivo di applicazione (le amministrazioni aggiudicatrici e tutti i soggetti che svolgono le funzioni di stazione appaltante) e l'ambito oggettivo, appunto quali contratti e quali atti pubblicare (includendo anche quelli inerenti gli affidamenti *in house* e in partenariato pubblico-privato), prevedendo, semmai, un'implementazione graduale a cominciare dalle stazioni appaltanti qualificate maggiori. In questo senso il sistema, che si auspica di rafforzamento digitale del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, come si illustrerà di seguito, è importante anche per ridurre progressivamente gli oneri di trasparenza in capo alle stazioni appaltanti di piccole dimensioni.

In siffatto scenario, potrebbero essere abrogate tutte le restanti norme che dispongono sulla trasparenza presenti nei vari testi normativi, anche in relazione a obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità o di altre banche dati, talvolta ridondanti e non coordinati (ad esempio, l'art. 1, commi 27 e



Autorità Nazionale Anticorruzione

32, della l. 190/2012 e l'art. 106 del Codice) con l'art. 213 del Codice che affida all'ANAC la definizione, con propria delibera, delle modalità di trasmissione e le informazioni da acquisire nella BDNCP.

A questo proposito, una problematica attiene all'applicazione del comma 4-*bis* dell'art. 29 concernente il protocollo generale per definire le regole di interoperabilità delle banche dati e dell'invio unico del dato. Tra i fattori che ne hanno impedito l'applicazione, si annovera certamente l'assenza nella norma di un soggetto coordinatore delle attività, vista la presenza di vari attori coinvolti nella definizione del protocollo medesimo (Mef, Mit, ANAC e Conferenza delle regioni).

La norma andrebbe riformulata per chiarire che il principio dell'unico invio deve applicarsi nei confronti della piattaforma dell'ANAC, prevedendo anche un raccordo, al fine di conferirne effettività, con le previsioni già esistenti contenute nell'art. 213, comma 8, per le quali nella BDNCP confluiscono «oltre alle informazioni acquisite per competenza tramite i propri sistemi informatizzati, tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive».

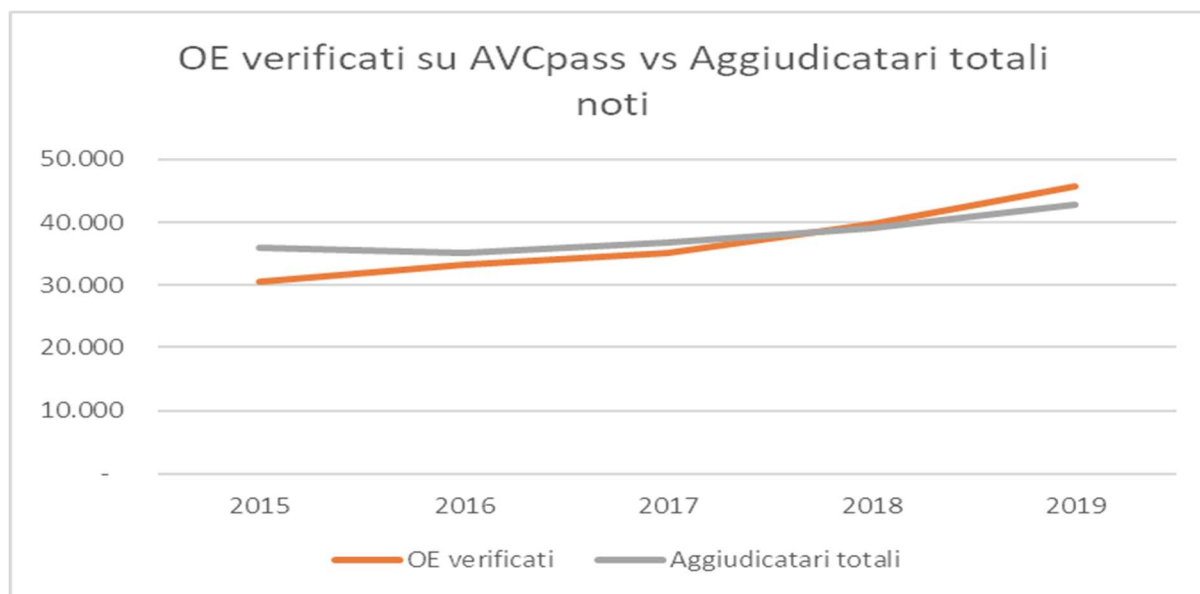


Autorità Nazionale Anticorruzione

4. Una proposta per le verifiche rapide post-aggiudicazione

In attesa di avviare la banca dati degli operatori economici di cui all'art. 81 del Codice, si potrebbe rapidamente attuare una proposta che ha l'obiettivo di **semplificare e ridurre notevolmente i tempi di verifica dei requisiti generali** nelle procedure di gara ove risulti aggiudicatario un operatore economico già verificato positivamente in una procedura di gara antecedente entro un intervallo di tempo prestabilito (ad esempio, 6 mesi), mediante il ricorso alle informazioni e ai documenti disponibili tramite il sistema AVCPass.

I dati sull'utilizzo della piattaforma AVCPass negli appalti in settori ordinari di importo superiore a 40.000 euro mostrano infatti una costante crescita nel corso degli anni di impiego da parte delle stazioni appaltanti (il sistema è attivo dal 2013).



Anche nei primi mesi del 2020, nonostante il *lockdown* e la sensibile riduzione osservata nella quantità di appalti avviati, i numeri sono in crescita: attraverso AVCPass sono acquisite una significativa quantità di informazioni relative alle procedure di gara e, in particolare, agli operatori economici coinvolti.

Evidentemente, la semplificazione che il sistema introduce nella fase di verifica dei requisiti mediante la digitalizzazione della documentazione di comprova dei requisiti è sfruttabile in questa fase e si presume lo sarà ancora di più nella fase della “ricostruzione” post-emergenza.

Dal 2015 al 2019 sono stati sottoposti a verifica un totale di circa 90.000 operatori economici distinti. Esiste una base di oltre 30.000 operatori economici (già 21.000 nel primo quadrimestre 2020) sottoposti a ripetute verifiche nel corso degli anni, con un incremento di nuovi soggetti pari a circa il 50%. Inoltre, come rappresentato nel grafico di cui sopra, raffrontando il numero complessivo degli aggiudicatari di una o più gare (linea in grigio) con il numero di soggetti verificati attraverso AVCPass (linea arancione) rilevati su base annua, emerge che il sistema tende a raggiungere una copertura quasi



Autorità Nazionale Anticorruzione

totale dell'insieme di aggiudicatari. In pratica l'insieme degli aggiudicatari degli appalti è sottoposto almeno una volta all'anno alla verifica dei requisiti attraverso il sistema AVCPass, quindi il sistema intercetta e conserva temporaneamente i dati sulla quasi totalità degli operatori economici coinvolti in gare pubbliche.

Gli unici limiti riguardano l'assenza del DURC per le imprese, inizialmente disponibile ma poi rimosso a seguito di una variazione normativa (d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 16 maggio 2014, n. 78), in ogni caso facilmente reperibile a cura della stazione appaltante che ha operato l'aggiudicazione, e dell'informativa antimafia, poiché l'accesso alla Banca Dati Nazionale Antimafia attraverso il sistema AVCPass non è disciplinato dal relativo Regolamento ministeriale. Si tratta in ogni caso dell'unico documento non ostativo alla stipula del contratto, atteso che la stazione appaltante può procedere alla stipula del contratto nel caso l'informazione non sia rilasciata entro i termini previsti, salvo risolvere il contratto e liquidare le prestazioni rese in caso di successiva emissione dell'interdittiva antimafia (cfr. art. 94, comma 2, del d.lgs. 159/2011).

L'attuazione della proposta richiede una **modifica normativa** volta a consentire l'utilizzo del sistema nell'ambito delle verifiche di cui all'art. 80 del Codice e un confronto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui spetta il compito di implementare la banca dati degli operatori economici di cui al successivo art. 81.

5. Digitalizzazione e trasparenza nella qualificazione stazioni appaltanti

Particolare valenza assumono i temi della digitalizzazione e della semplificazione in relazione all'attuazione dell'art. 38 del Codice che prevede il **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**, finalizzato a ridurre il numero di amministrazioni abilitate allo svolgimento di procedure di acquisto, specie di quelle più complesse, e aumentare il livello di qualità ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), realizzata e gestita dall'ANAC dal 2014, conta circa 30.000 diversi soggetti eterogenei con o senza personalità giuridica. Ciascuno di questi è articolato in una media di 3 centri di costo, intesi come unità che, nell'ambito della stazione appaltante, sono autonome nelle decisioni di spesa, per un totale di quasi 100.000 soggetti distinti e virtualmente indipendenti. Inoltre, ogni singolo soggetto può operare, praticamente senza limitazioni, su qualunque ambito merceologico e per qualunque importo.

Le soluzioni finora proposte dal legislatore per porre un argine al fenomeno della frammentazione si sono rivelate del tutto inadeguate. In un primo momento si è tentato di limitare la capacità di spesa dei comuni che, unitamente alle proprie società partecipate, rappresentano circa un terzo delle stazioni appaltanti nazionali; ciò si è realizzato introducendo dapprima vincoli di spesa e successivamente attraverso l'obbligo di acquistare mediante l'aggregazione della domanda di altri comuni limitrofi. Questa soluzione ha determinato, nei fatti, un incremento del numero delle stazioni appaltanti: i comuni, infatti, oltre a proseguire con gli affidamenti diretti al di sotto dei 40.000 euro per le proprie singole necessità, hanno iniziato a creare unioni di scopo con altri comuni confinanti, unioni quasi sempre senza personalità giuridica¹².

¹² Virtualmente ogni coppia degli 8.000 comuni italiani è una potenziale nuova stazione appaltante e a seguito di tale innovazione legislativa sono nate circa 2.000 unioni di comuni, nel peggiore dei casi utilizzate solo per eludere la norma, stante che il nuovo soggetto ha operato spesso per una singola procedura di gara oppure dove ciascun membro ha continuato ad appaltare autonomamente ma sotto il cappello dell'unione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Successivamente, con il d.l. 66/2014, è stato individuato un modello di aggregazione più “drastico” che prevede, a tendere, un massimo di 35 stazioni appaltanti a livello nazionale; ciò attraverso l’individuazione di soggetti aggregatori nazionali (al momento solo Consip), regionali e provinciali, iscritti in apposito elenco tenuto dall’ANAC.

Anche questo modello, al netto dei casi Consip e grandi soggetti aggregatori regionali, si è rivelato non esente da fragilità, sia per le difficoltà di concentrare nel breve periodo la spesa di 100 mila potenziali centri di costo in un numero così esiguo di soggetti aggregatori sia perché non tutte le regioni, in particolare quelle del centro-sud, hanno dato vita ad un soggetto aggregatore strutturato in grado di rispondere alle esigenze del territorio.

Ad oggi le norme del Codice si applicano indiscriminatamente a tutte le stazioni appaltanti indipendentemente dalle dimensioni delle stesse e dalla tipologia di acquisto. Prevedere che gli acquisti più complessi, solitamente di numero notevolmente inferiore rispetto a quelli ripetitivi e standardizzati, vengano svolti soltanto da **soggetti dotati delle competenze necessarie**, rappresenta un’importante semplificazione del sistema, consentendo di interrompere la rincorsa a continue modifiche normative.

La stabilizzazione del quadro regolatorio permette anche di creare moduli standard, bandi e altri documenti contrattuali tipo a supporto delle amministrazioni meno qualificate. La produzione di tali documenti standard è, però, ostacolata dal continuo modificarsi delle norme che impongono ripetuti aggiornamenti agli stessi, spesso anche prima che sia stato possibile emanarli.

Peraltro, non si possono trascurare i vantaggi, in termini di **economie di scala e di scopo**, che possono derivare da acquisti in comune, ciò vale sia per le stazioni appaltanti che vedono ridursi il numero di procedure da avviare che per gli operatori economici che possono partecipare ad un numero ridotto di procedure, eventualmente con più lotti, riducendo i costi amministrativi delle gare.

È, quindi, del tutto evidente la necessità di tendere, finalmente, verso modelli di qualificazione delle stazioni appaltanti, che permettano di spendere risorse unicamente in base alle capacità e professionalità disponibili. Non solo, affinché la qualificazione sia efficace e possa anche fungere da volano nel semplificare e digitalizzare gli appalti, è necessario pensare a un sistema che preveda tra i requisiti per la qualificazione alcuni elementi imprescindibili, anche per i soggetti che oggi sono qualificati di diritto.

Tra i requisiti obbligatori dovrebbero essere ricompresi la **disponibilità e l’utilizzo corrente di piattaforme telematiche**, interoperabili con i sistemi dall’Autorità per assicurare l’automatica trasmissione di atti, dati e informazioni alla BDNCP a fini conoscitivi e di trasparenza.

Inoltre, la stazione appaltante che aspira alla qualificazione dovrebbe dimostrare di avere a disposizione, oltre al **personale tecnico e amministrativo** per la gestione dei contratti per i quali intende qualificarsi, specifiche competenze informatiche per la corretta gestione delle piattaforme in uso.

Tali condizioni andrebbero accompagnate da politiche di **investimento e di incentivazione** pubbliche (dello Stato e delle Regioni), graduali e di breve e medio-lungo periodo, prioritariamente volte al rafforzamento di alcune stazioni appaltanti, in modo da assicurare, in attesa della completa diffusione delle piattaforme e della più ampia qualificazione, un primo sicuro presidio che garantisca, nel più breve tempo possibile, la digitalizzazione e la trasparenza.

Si tratta, tuttavia, di questioni di carattere politico che vanno lasciate alle indiscutibili prerogative del Governo e del Parlamento.