

**Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul documento recante la
"Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR),
anno 2021", (DOC. CCLXIII, n.1), presso la I° Commissione – Affari Costituzionali,
della Presidenza del Consiglio e interni**

Camera dei deputati, 3 marzo 2022

Premessa: il PNRR, scenario di riferimento, obiettivi di interesse dell'Autorità e prospettive di intervento.

Si desidera ringraziare, innanzitutto, il Presidente e i componenti della I° Commissione della Camera dei deputati impegnata, insieme alle altre Commissioni parlamentari, nell'esame della "Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021" per avere deciso di audire l'Autorità rispetto a quello che, com'è noto, costituisce un indefettibile adempimento secondo quanto previsto dal convertito decreto-legge n. 77/2021¹.

Il PNRR rappresenta una sfida senza precedenti che il nostro Paese è stato chiamato a raccogliere e per la quale il Parlamento svolge un ruolo essenziale, essendo chiamato a costituire le fondamenta normative del processo di riforma e di sviluppo che l'Europa ci ha chiesto e rispetto al quale abbiamo assunto precisi impegni che, oggi più che mai, presentano connotati diversi e imprevedibili anche alla luce degli eventi inattesi che stanno interessando lo scenario internazionale.

Nei paragrafi che seguono, l'Autorità svolgerà una serie di considerazioni e riflessioni rispetto alle riforme e ai traguardi connessi alla prima fase di attuazione del PNRR - e, con essa, alla prima rata di sovvenzioni e prestiti da parte dell'Unione europea -, per la cui realizzazione è stata fissata la scadenza del 31 dicembre 2021, e che ricadono nei suoi diretti ambiti di competenza, in quanto relativi al settore dei contratti pubblici.

Nello specifico, verrà considerata la "Riforma. 10: Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni", nell'abito della quale sono ricompresi i seguenti due traguardi²:

- a) M1C1-69, avente ad oggetto l'emanazione del decreto-legge di semplificazione del sistema degli appalti pubblici. In particolare, è previsto che tale provvedimento:

i. fissa obiettivi per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto;

¹ L'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), prevede infatti che la Cabina di regia per il PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri svolga una serie di funzioni tra le quali rientra quella di trasmettere "alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro; (...)".

² Il riferimento è al documento recante "Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia", dell'8 luglio 2021, doc. n. 10160/21 ADD 1 REV 2.



- ii. *fissa obiettivi e istituisce un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva");*
- iii. *richiede che i dati di tutti i contratti siano registrati nella banca dati anticorruzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);*
- iv. *attua e incentiva meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici;*
- v. *istituisce uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane.*

A tali interventi – definiti dallo stesso PNRR "*misure urgenti*" – è stabilito si affianchino le seguenti ulteriori misure:

1. *semplificazione e digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza;*
2. *attuazione degli articoli 41 e 44 dell'attuale codice dei contratti pubblici;*
3. *definizione delle modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e dei requisiti di interoperabilità e interconnettività;*
4. *attuazione dell'articolo 44 dell'attuale codice dei contratti pubblici.*

b) M1C1-71, vertente sull'entrata in vigore "*di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici*", allo scopo di raggiungere i seguenti risultati:

- A. *la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica deve disporre di un organico (da specificare negli accordi operativi) e di risorse finanziarie adeguati per essere del tutto operativa, anche con il sostegno di una struttura dedicata dell'ANAC;*
- B. *la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica adotta la Strategia professionalizzante con sessioni di formazione a diversi livelli, un tutoraggio specializzato e la produzione di guide operative, con il supporto dell'ANAC e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione;*
- C. *i sistemi dinamici di acquisizione sono resi disponibili da Consip e sono in linea con le direttive sugli appalti pubblici;*
- D. *l'ANAC completa l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di procurement capacity facendo seguito all'attuazione dell'art. 38 del codice dei contratti pubblici;*
- E. *è operativo il sistema di monitoraggio dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dei lavori infrastrutturali;*
- F. *i dati di tutti i contratti sono registrati nel database dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);*
- G. *sono istituiti tutti gli uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane.*

Prima di passare all'analisi dei punti sopra elencati, occorre tuttavia svolgere una breve riflessione sulla questione delle fasi di attuazione del PNRR.

Sicuramente il PNRR costituisce la migliore risposta dell'Europa rispetto all'emergenza sanitaria che ha interessato lo scenario mondiale, una risposta adeguata sia rispetto ai tempi che alle risorse messe in campo, e correttamente è stato gestito, dal punto di vista nazionale, come priorità assoluta.

E già questa prima tappa del processo di riforma permette di trarre **un primo bilancio positivo**, confermato dalla spinta verso l'alto che ha subito il nostro PIL: il PNRR rappresenta un'occasione unica e irripetibile per il nostro Paese - **che già nel 2021 ha evidenziato un ottimo risultato di crescita**

rispetto all'anno precedente - ed una spinta verso un processo di riforma destinato a rivoluzionare metodi di programmazione e di lavoro.

Il Paese sta assumendo **impegni di lungo periodo, non legati a cicli politici**, che porteranno a mutare significativamente metodi di lavoro e prospettive di sviluppo e, con essi, gli investimenti necessari a supportare questa evoluzione.

In quest'ottica la programmazione e **l'individuazione di precise scadenze** entro le quali compiere riforme ed investimenti rappresentano **strumenti essenziali**, dei quali non è possibile fare a meno per far sì che lo sviluppo non subisca battute d'arresto e che gli obiettivi, così come individuati, vengano centrati.

Da un punto di vista squisitamente tecnico **il PNRR costituisce un complesso insieme di investimenti e riforme**: di queste ultime, molte rientrano tra le riforme strutturali più volte richieste dall'Europa al nostro Paese ed occorre procedere con la massima celerità consentita, valorizzando quanto più possibile la spinta propulsiva del PNRR.

Parzialmente diverso può essere l'approccio con riferimento ai **singoli investimenti**, che devono essere valutati caso per caso, secondo un'attenta ponderazione fra **costi e benefici**, tenendo conto che l'accelerazione nella realizzazione comporta necessariamente un accrescimento dei costi, sotto diversi punti di vista. Ciò, tendo conto del fatto che l'utilizzo dei fondi Next Generation EU **si ripercuote comunque, sul debito pubblico**, sia sul versante nazionale, sia su quello europeo, che saremo comunque chiamati a restituire in quota parte.

Al riguardo, come a suo tempo segnalato, era fin dall'inizio prevedibile che la crescita della domanda pubblica conseguente all'iniezione di fondi europei avrebbe dovuto confrontarsi con **i vincoli alla capacità produttiva del sistema-Paese**, già messa a dura prova nel periodo dell'emergenza pandemica. In particolare, i tempi esecutivi ristretti avrebbero necessariamente finito per causare una ulteriore lievitazione della spesa, dovuta ad un aumento dei costi, per la scarsità della manodopera e l'innalzamento del prezzo delle materie prime.

I cambiamenti dello scenario interno ed internazionale, intervenuti successivamente all'elaborazione del testo del PNRR -che, come noto, è stato negoziato nel luglio scorso- hanno purtroppo anche accentuato tali profili problematici. Da ultimo, **la deprecata guerra in Ucraina** ha portato con sé - in aggiunta agli incommensurabili costi umani - anche un ulteriore aggravamento di tali problematiche, non solamente in connessione con la crisi energetica.

Inoltre, la **forte accelerazione degli investimenti finisce per comportare sacrifici in termini di buona progettazione, di trasparenza, e di miglior selezione delle offerte**. A questo si aggiunge l'impossibilità di beneficiare di nuovi strumenti, quali la digitalizzazione delle procedure di affidamento - i cui vantaggi si manifestano pienamente solo a conclusione della relativa implementazione. Tutto questo, inoltre, rischia di abbassare il livello delle garanzie poste ad argine di possibili infiltrazioni criminali.

In questo scenario, non deve dimenticarsi che **l'orizzonte quinquennale fissato all'anno 2026, come individuato nel PNRR, è solo una scadenza convenzionale** e non necessariamente la data di compimento ottimale di *tutti* i possibili investimenti; al contrario i tempi di realizzazione degli investimenti e delle opere pubbliche possono avere **scadenze differenziate** a seconda delle caratteristiche specifiche e tecniche di ciascun singolo intervento. E naturalmente, lo stesso 2026

costituire comunque una tappa intermedia dello sviluppo del Paese, portando a spostare l'orizzonte della programmazione di lungo periodo almeno al 2030 o 2050.

Alla luce di queste premesse, fermi restando i tempi dettati dalle riforme che il nostro Paese si è impegnato a realizzare, **spetta naturalmente agli attori politici l'opportunità di valutare** -nell'ambito del dialogo tra i soggetti istituzionali coinvolti: Parlamento, Governo e Commissione europea– se possa essere utile, con riferimento alla realizzazione di alcuni specifici investimenti, una migliore calendarizzazione degli interventi previsti, sulla base delle peculiari caratteristiche di ciascuno di essi, alla luce di un'attenta analisi costi/benefici ed in considerazione dell'evolversi della situazione economica e geopolitica.

1. Le riforme attuative del PNRR: le misure previste dal decreto-legge n. 77 del 2021.

Il 31 maggio 2017 è stato emanato il decreto-legge n. 77 del 2021 successivamente convertito, con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, avente ad oggetto non solo la *governance* del PNRR ma, altresì, una serie di "*misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*".

Per ciò che concerne, più da vicino, il settore d'interesse dell'Autorità, il provvedimento contiene per un verso, la modifica e la proroga di alcune norme vigenti in tema di contratti pubblici e, per altro verso, la semplificazione di specifiche procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici di cui al PNRR, anche in ambito informatico.

Come ribadito in altra sede³, si osserva che tali misure – sebbene condivisibili in quanto funzionali a rispondere alle esigenze semplificatorie e acceleratorie che l'attuazione degli interventi del PNRR inevitabilmente presuppone – necessitano di essere accompagnate da **adeguati contrappesi sul versante della trasparenza**.

La trasparenza, infatti, costituisce uno strumento imprescindibile ad un efficiente processo di selezione del contraente e, per questo, l'Autorità ribadisce innanzitutto la rilevanza della previsione e dell'implementazione di una Piattaforma unica della trasparenza, collegata ad un processo di revisione e riorganizzazione della disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione; obiettivi che, seppur non inseriti nel PNRR approvato dall'Unione europea, restano di primaria importanza.

Al momento quindi gli opportuni contrappesi del cammino di semplificazione delle procedure possono essere individuati, per un verso, **nel percorso di digitalizzazione** delle procedure di gara intrapreso con il decreto-legge n. 77/2021, essenzialmente mediante il rafforzamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (di seguito, anche BDNCP) – come peraltro di seguito si illustrerà *funditus* – e, per altro verso, nella possibilità di stabilire che documenti quali i bandi e gli avvisi di gara siano oggetto della massima diffusione, nonché prevedere che le stazioni appaltanti forniscano **in via**

³ Cfr. quanto illustrato in sede di audizione svolta dal Presidente dell'ANAC il 14 giugno 2021, davanti alle Commissioni riunite I (Affari Costituzionali) e VIII Ambiente della Camera dei deputati, in occasione dell'esame dell'A.C. n. 3146 – Disegno di legge: "*Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*".

anticipata un'apposita comunicazione in merito all'intenzione di avviare una specifica procedura, mediante affidamento diretto.

a) Motivazione anticipata e qualificata per gli affidamenti "in house providing".

Sotto tale ultimo aspetto, merita di essere segnalata la disposizione di cui all'articolo 6 del disegno di legge recante la "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", attualmente in fase di esame parlamentare⁴ che sembra proprio muoversi nella direzione sopra auspicata.

Tale ultima norma, infatti, nel delegare il Governo ad adottare "*un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali*" stabilisce, tra i principi e criteri direttivi cui attenersi, la previsione "*di una motivazione anticipata e qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di una efficiente gestione del servizio, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità e dei costi dei servizi per gli utenti, giustificano il mancato ricorso al mercato, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione*" (articolo 6, comma 2, lett. f)).

b) Misure di semplificazione delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Venendo all'analisi dei principali contenuti del decreto-legge n. 77/2021 in rapporto agli obiettivi fissati nel PNRR, si evidenzia che per ciò che concerne il punto *sub i.* ("**fissa obiettivi per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto**") del traguardo M1C1-69, sono rintracciabili all'interno dell'atto legislativo in parola diverse disposizioni di **semplificazioni procedurali** dirette a ridurre i tempi che intercorrono fra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto, tra le quali si menziona a titolo esemplificativo, innanzitutto, l'articolo 44, in tema di opere di particolare complessità o di rilevante impatto, la cui realizzazione è sottoposta a tempistiche alquanto stringenti.

A tale norma si affiancano, da un lato, le disposizioni di cui all'articolo 48 per i contratti pubblici PNRR e PNC – riguardanti le condizioni per il **ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando**, i limiti alla sospensione giudiziaria dell'efficacia degli atti della procedura, la possibilità di **ricorso all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori**, nonché la deroga parziale all'articolo 215 del d.lgs. n. 50/2016 – e, dall'altro lato, quelle contenute all'articolo 51, disciplinante una serie di proroghe (rispetto a quanto in precedenza previsto dal d.l. n. 76/200) riferite, tra gli altri, alle soglie di applicabilità delle procedure di affidamento diretto e procedura negoziata; all'applicabilità di misure di semplificazione delle procedure di verifica antimafia, nonché in tema di conferenza dei servizi.

Le menzionate finalità semplificatorie e acceleratorie sono state perseguite, poi, attraverso il successivo articolo 52, che ha previsto la proroga di una serie di disposizioni contenute all'articolo 1 del decreto-legge 32/2019 (cd. decreto "sblocca cantieri"), principalmente in tema di appalto integrato, albo dei commissari di gara, parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, approvazione delle varianti, selezione delle offerte, nonché rispetto alla nomina di Commissari straordinari.

⁴ Il disegno di legge recante la "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*" è attualmente oggetto di esame, in sede referente, della 10ª Commissione permanente (Industria, commercio e turismo) del Senato della Repubblica (A.S. 2469).

Tali obiettivi possono essere rintracciabili, peraltro, anche nelle ulteriori norme dirette a dare concreta attuazione al punto *sub iv.* ("**attua e incentiva meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici**"), allo scopo di incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie insorte nella fase di esecuzione dei contratti pubblici. Alla luce di ciò, l'articolo 51, comma 1, lett. e) contiene una serie di misure di proroga e rafforzamento dell'organo "Collegio consultivo tecnico", istituito e regolato ad opera dell'articolo 6 del d.l. n. 76/2020, proprio con l'intento di offrire assistenza per una risoluzione rapida delle controversie nate nel corso dell'esecuzione di un contratto di appalto.

c) Digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Con riferimento, invece, ai punti *sub ii.* ("**fissa obiettivi e istituisce un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva")**"), e *sub iii.* ("**richiede che i dati di tutti i contratti siano registrati nella banca dati anticorruzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**"), il decreto in commento ha perseguito l'obiettivo di istituire un sistema di monitoraggio al fine di ridurre i tempi tra l'aggiudicazione e la realizzazione dell'infrastruttura, ponendo al centro la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** di cui all'articolo 81 del d.lgs. 50/2016, sostanzialmente attraverso le seguenti previsioni: per un verso, ha stabilito, per le amministrazioni competenti, l'onere di assicurarne la piena operatività, anche tramite un'apposita autorizzazione di spesa (art. 49, comma 3, lett. a, e comma 4); per altro verso, ha valorizzato tale strumento mediante l'introduzione dell'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori di gestire e trasmettere tempestivamente alla stessa tutte le informazioni relative al ciclo dell'appalto (art. 53, comma 5, lett. a), sub 2)).

In tal modo, la Banca Dati assume un ruolo cardine nell'ambito del complessivo sistema di monitoraggio, consentendo all'Autorità di poter svolgere in modo continuo ed efficace le proprie attività, essenzialmente mediante l'acquisizione e l'elaborazione informatica dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti per il tramite dei rispettivi RUP che, in tal modo, sono in grado di fornire tutti gli elementi in grado di evidenziare la sussistenza di eventuali situazioni di ritardo verificatesi nel lasso di tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e la completa esecuzione del contratto.

In questo senso la BDNCP non solo costituisce un efficace sistema per la vigilanza e la correzione di eventuali criticità che possano emergere nelle varie fasi delle procedure di affidamento di contratti pubblici, ma anche un sistema di monitoraggio dell'andamento generale della contrattualistica pubblica, come emerso dal report sul suo funzionamento previsto nel milestone M1C1-71, di cui si parlerà più diffusamente nel paragrafo successivo.

A tal proposito occorre, tuttavia, segnalare come il complessivo sistema di riforma e di implementazione della BDNCP non possa dirsi pienamente realizzato in mancanza della definizione di strumenti attraverso i quali **rendere effettiva la trasmissione dei dati da parte dei soggetti coinvolti** in questo processo di monitoraggio, nonché **completa la interoperabilità** dei dati presenti nelle banche dati esistenti.

Sarebbe quindi opportuno prevedere **un sistema con funzioni di deterrenza rispetto al mancato o intempestivo invio dei dati**, da parte delle amministrazioni coinvolte nel processo di monitoraggio che non rispettino le modalità e i tempi per la messa a disposizione dei dati richiesti.

Inoltre, si potrebbero **rafforzare le misure sanzionatorie già previste** dall'articolo 213, comma 9, d.lgs. n. 50/2016, per la mancata o non veritiera trasmissione della documentazione relativa alle procedure di affidamento dei contratti e alla fase successiva relativa alla esecuzione degli stessi – sanzione amministrativa pecuniaria da irrogarsi a cura dell'Autorità come previsto nel successivo comma 13 – mediante la previsione di una sanzione pecuniaria al RUP inadempiente in ragione dell'accertata violazione del termine previsto per la trasmissione dei documenti.

Sempre con la finalità di garantire l'adempimento dell'obbligo in questione, necessario per una corretta implementazione dei dati presenti in BDNCP – si potrebbero prevedere ulteriori misure, quali la riduzione della sanzione in caso di pagamento immediato della stessa e contestuale adempimento dell'obbligo di trasmissione e/o la possibilità di sanare i pregressi inadempimenti con il completamento della trasmissione dei dati entro un certo termine, accompagnato da un'autocertificazione del RUP relativa all'adempimento degli obblighi informativi.

In relazione alla auspicata **interoperabilità della BDNCP con le banche dati esistenti**, quali l'archivio del CNEL e le informazioni detenute dall'Agenzia delle Entrate e dal sistema SIOPE della Ragioneria Generale dello Stato, sarebbe inoltre opportuna la previsione di specifici **termini perentori** entro i quali rendere effettiva la messa a disposizione dei dati necessari a garantire un adeguato sistema di tracciamento di tutte le fasi del contratto pubblico.

Il decreto-legge n. 77 contempla, poi, alcune disposizioni atte a recepire e attuare quelle che lo stesso PNRR definisce come **"misure urgenti"** collegate al più generale disegno semplificatorio del settore della contrattualistica pubblica.

Tra le ulteriori misure che si pongono sempre nel solco della questione legata al processo di digitalizzazione, anche mediante l'utilizzo della Banca Dati dell'ANAC, si segnalano le norme di cui all'articolo 53, comma 5 che, proprio nell'intento di semplificare e digitalizzare le procedure di gara – sia quelle riguardanti le centrali di committenza che, in generale di tutti gli appalti pubblici e concessioni – prefigurando, al contempo i requisiti di interoperabilità e interconnettività (punti *sub 1: "semplificazione e digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza"*, e *sub 3: "definizione delle modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e dei requisiti di interoperabilità e interconnettività"*), hanno, innanzitutto, proceduto con una modifica dell'articolo 29, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016.

Tale ultima norma, ora, prevede che **"tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni, (...) sono gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse"** (art. 53, comma 5, lett. a), sub 2)).

In secondo luogo, le funzioni della "Banca dati operatori economici" (ora soppressa), sono state attribuite alla sopra citata Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (lett. b)), che ora assume, dunque, il ruolo di "centro unico di acquisizione telematica" di tutta la documentazione necessaria alla dimostrazione del possesso dei requisiti di carattere generale da parte degli operatori economici partecipanti alla procedura di gara, attraverso lo strumento del **"Fascicolo virtuale dell'operatore economico"** (lett. d).

A ciò si aggiunge, da un lato, la prevista competenza di ANAC a individuare – “*d’intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l’AgID*” – i dati in relazione ai quali si rende obbligatoria la verifica attraverso la Banca Dati, “*i termini e le regole tecniche per l’acquisizione, l’aggiornamento e la consultazione dei predetti dati*”, “*nonché i criteri e le modalità relative all’accesso e al funzionamento della Banca dati*” (art. 53, comma 5, lett. d), sub 2)).

Dall’altro lato, la norma in questione stabilisce che l’AgID individui, mediante apposite Linee guida, le modalità atte ad assicurare “*l’interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolti nel procedimento, nonché tra queste e le banche dati gestite dall’ANAC*” (art. 53, comma 5, lett. d), sub 2), ult. periodo).

Alle disposizioni in tema di digitalizzazione testé analizzate si collegano, sotto il profilo tematico, le ulteriori misure legate all’obiettivo di attuazione degli articoli 41 e 44 del d. lgs. n. 50/2016 (punti *sub 2.*: “*attuazione degli articoli 41 e 44 dell’attuale codice dei contratti pubblici*”, e *sub 4.*: “*attuazione dell’articolo 44 dell’attuale codice dei contratti pubblici*”) aventi ad oggetto, rispettivamente, le misure di **semplificazione delle procedure di gara svolte da centrali di committenza e la digitalizzazione delle procedure.**

A tal proposito si osserva, con riferimento all’articolo 41, che il decreto-legge n. 77/2021 ha modificato l’articolo 29 del Codice dei contratti pubblici; nello specifico, in aggiunta a quanto affermato poc’anzi rispetto al comma 2, si è proceduto con la sostituzione di due ulteriori commi dell’articolo 29 (rispettivamente, il comma 4 e il comma 4-*bis*), stabilendo che “*Le stazioni appaltanti sono tenute ad utilizzare le piattaforme telematiche di cui al comma 2, aderenti alle regole di cui all’articolo 44*”, e che “*L’interscambio dei dati e degli atti tra la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell’ANAC, il sistema di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e le piattaforme telematiche ad essa interconnesse avviene, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell’invio delle informazioni, in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità. (...)*” (art. 53, comma 5, lett. a), sub 4 e sub 5).

Per ciò che concerne, invece, l’articolo 44, quest’ultimo ha trovato attuazione a seguito dell’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12.8.2021, mediante il quale hanno trovato definizione le modalità di digitalizzazione delle procedure di affidamento contemplate nel Codice dei contratti pubblici, mediante l’interconnessione per l’interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. Nello specifico, il decreto in parola prevede una disciplina di dettaglio con riferimento alla gestione digitale delle procedure di acquisto e di negoziazione.

d) I bandi-tipo adottati dall’ANAC.

La realizzazione degli obiettivi e dei traguardi del PNRR passa, dunque, necessariamente anche attraverso l’implementazione di sistemi e metodi digitali di gestione delle procedure di gara da rendere quanto più condivisi e conoscibili da parte delle stazioni appaltanti.

È per tale motivo che l’Autorità, alla luce delle disposizioni di cui agli articoli 71 e 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016⁵, ha proceduto con la recente adozione del **bando tipo n. 1/2022**, recante

⁵ Il d.lgs. n. 50/2016 stabilisce che “*L’ANAC, attraverso linee guida, bandi tipo, capitolati tipo, contratti tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell’efficienza, della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti*” (articolo 213, comma 2) e che “*successivamente alla adozione da parte dell’ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità agli stessi*”

"Procedura aperta telematica per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo"⁶.

Il documento in questione, da un lato, contribuisce ad attuare le disposizioni del Codice dei contratti pubblici che attengono allo **svolgimento di procedure di gara interamente gestite mediante l'utilizzo di sistemi telematici**, mentre dall'altro lato assurge a strumento di **ausilio per le stazioni appaltanti** impegnate nella concretizzazione del processo di digitalizzazione promosso dal PNRR, oltre che punto di riferimento per la trattazione di ambiti parzialmente ovvero totalmente derogate dai vari decreti-legge di semplificazione.

Al bando tipo di cui sopra si affiancano poi **altri due bandi-tipo**, rispettivamente elaborati per i **concorsi di progettazione in due gradi e per quello di idee**, che sono stati immaginati quali strumenti diretti al supporto dei comuni che beneficeranno dei fondi messi a disposizione dal PNRR, con particolare riferimento alle risorse ricadenti del cosiddetto "*Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale*", per sostenere il rilancio della progettazione su scala territoriale.

In questo caso, l'obiettivo principale che l'Autorità intende perseguire risiede essenzialmente nel favorire la partecipazione degli enti territoriali ai bandi attuativi del PNRR, nonché della programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, supportandoli nella gestione di queste attività.

Infine, rispetto all'obiettivo di cui al punto *sub v.* del traguardo M1C1-69 ("*istituisce uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane*"), l'Autorità ha collaborato alla predisposizione di uno specifico documento contenente l'elenco dei Responsabili dell'Anagrafe Stazioni appaltanti presso i Ministeri, le Regioni e le Città Metropolitane, prodromico alla rilevazione di tutti gli "*uffici dedicati alle procedure di appalto*", come di seguito meglio evidenziato.

Tutta questa serie di misure atte a rendere effettivo il processo di digitalizzazione delle procedure di affidamento di contratti pubblici, oltre che di interventi legislativi finalizzati all'implementazione di strumenti automatizzati e/o semplificati di raccolta, scambio e messa a disposizione delle informazioni relative a tali procedure, necessita tuttavia anche delle **opportune risorse economico-finanziarie atte a supportare lo sviluppo di nuove tecnologie**.

A tal fine l'Autorità ha avviato una **interlocuzione con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale del Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale**, finalizzata al finanziamento dei progetti di digitalizzazione dei contratti pubblici attraverso fondi del PNRR allocati su diverse linee di intervento, con particolare riferimento all'interoperabilità tra le banche dati della pubblica amministrazione attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati prevista dall'art. 50-*ter* del Codice dell'Amministrazione Digitale, all'utilizzo dei servizi Cloud del Polo Strategico Nazionale e l'eventuale ricorso al fondo complementare.

2) La Cabina di regia ai sensi dell'art.212 del Codice dei contratti.

(articolo 71), specificando altresì che "*le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando tipo*".

⁶ Tale atto è stato approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 773 del 24 novembre 2021.



Con specifico riferimento alla **Riforma 1.10 – Riforma del quadro in materia di appalti pubblici e concessioni, Milestone – M1C1 - 71**, sopra citato - che prevede l'entrata in vigore "di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici" - tra gli obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 2021, emerge quello relativo alla **costituzione di una Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica**, dotata di un organico e di risorse finanziarie adeguati allo svolgimento dei compiti ad essa affidati, anche con il sostegno di una struttura dedicata dell'Anac.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 novembre 2021 è stata istituita la Cabina di regia, ai sensi dell'art. 2 del D.P.C.M. 10 agosto 2016, recante la "*Composizione e modalità di funzionamento della Cabina di regia*", e dell'art. 212 del d.lgs. 50/2016, che disciplina, nell'ambito della *governance* della materia dei contratti pubblici, i compiti di indirizzo e coordinamento, affidandoli appunto ad una Cabina di regia.

Il medesimo Decreto, oltre ad aver nominato i componenti di detta Cabina di regia ha anche individuato più nello specifico i compiti della stessa, alla quale, oltre a quanto già previsto dall'art. 212 d.lgs. 50/2016 e dall'art. 3 del citato D.P.C.M. 10 agosto 2012, sono attribuiti **precisi compiti nell'ambito del perseguimento delle finalità del PNRR e della revisione e razionalizzazione della materia dei contratti pubblici**.

Nell'ambito delle attività di competenza della Cabina di regia e secondo quanto previsto espressamente dal milestone M1C1-71, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è tenuta innanzitutto a garantire il sostegno all'attività della stessa; a tal fine, con provvedimento del Presidente dell'ANAC del 28 ottobre 2021, integrato con successivo provvedimento del 5 novembre 2021, è stata istituita una "*task force per lo svolgimento di compiti di supporto alla Cabina di regia*", composta da uffici e da personale interno alla stessa Autorità.

Con specifico riferimento agli altri risultati elencati nell'ambito del milestone in questione, in data 9 novembre 2021, si è tenuto il primo incontro della Cabina di regia, all'esito del quale sono stati definiti e precisati gli adempimenti di sua competenza e sono stati affidati a ciascun ente componente i rispettivi compiti di attuazione di tali risultati.

In particolare Anac è risultata responsabile della redazione dei seguenti documenti:

- **report sul sistema di monitoraggio dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dei lavori infrastrutturali (risultato E)** – "*è operativo il sistema di monitoraggio dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dei lavori infrastrutturali*") contenente l'indicazione delle modalità con le quali il monitoraggio è stato svolto, il contenuto e gli esiti del monitoraggio, con la specifica indicazione delle eventuali modifiche di tali tempi nel periodo di tempo considerato; nonché dei tempi intercorrenti tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto al fine di comprendere se le misure adottate e/o in corso di adozione consentano e consentiranno una riduzione dei relativi tempi;
- **report sul funzionamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (risultato F)** – "*i dati di tutti i contratti sono registrati nel database dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)*".

a) Sistema di monitoraggio dei tempi di realizzazione dei lavori infrastrutturali

In relazione al **report sul sistema di monitoraggio** indicato quale risultato E), l’Autorità e il MEF hanno redatto il documento richiesto, nell’ambito del quale, è emerso come **lo strumento centrale nel monitoraggio del ciclo degli appalti**, tra cui i tempi medi di affidamento e di esecuzione delle opere, è **rappresentato dalla BDNCP** – del cui funzionamento si parla anche in relazione al risultato F) –, che deve essere considerata la base di numerosi rapporti di cooperazione con diverse istituzioni, sia orientate alla ricerca sia più specificamente all’indagine, anche attraverso la stipula di protocolli di intesa.

Tra questi si collocano i **protocolli stipulati nel corso dell’anno 2021 da ANAC** rispettivamente con il DIPE e con MEF e CONSIP, con lo scopo di **promuovere la collaborazione inter-istituzionale** tra i soggetti in questione, finalizzata al **reciproco scambio di informazioni** volto ad assicurare la condivisione, l’integrazione e la **circolarità del patrimonio informativo e dei dati** raccolti nell’ambito delle attività istituzionali.

In particolare, con il primo dei citati protocolli di intesa, gli ambiti di comune interesse tra Anac e DIPE sono stati individuati nel rafforzamento del monitoraggio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con particolare riferimento al presidio della qualità e della completezza dei dati, dalla fase di programmazione alla fase di esecuzione, nella realizzazione di azioni per consentire il monitoraggio delle operazioni di partenariato pubblico privato per la realizzazione degli investimenti pubblici, anche attraverso l’implementazione e l’interoperabilità dei rispettivi sistemi informativi, nonché per promuovere l’utilizzo del contratto stesso, nella condivisione delle anagrafiche di comune interesse riguardanti i soggetti coinvolti nell’ambito dei contratti pubblici, nella promozione di iniziative comuni in tema di trasparenza e open data.

Il protocollo d’intesa con MEF e CONSIP ha invece ad oggetto i seguenti ambiti: integrazione della piattaforma telematica “acquistinretepa.it” e del Portale dei soggetti aggregatori con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e adozione di iniziative comuni per la promozione degli strumenti per la digitalizzazione degli appalti e per l’interoperabilità tra le piattaforme telematiche che gestiscono dati sul ciclo di vita degli appalti.

Nell’ambito del monitoraggio in questione, **la BDNCP si raccorda con il sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche e la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP) del MEF**, che costituisce un utile strumento integrativo.

Pertanto, sulla base dei dati contenuti nella BDNCP di Anac è stata definita una **metodologia di calcolo di indicatori** riferiti sia al tempo medio di affidamento (dalla data di scadenza per la presentazione delle offerte all’aggiudicazione) sia al tempo medio di esecuzione (dall’aggiudicazione alla conclusione).

Gli indicatori così ottenuti possono essere **utilizzati come baseline di riferimento ai fini della verifica del raggiungimento dei target previsti dal PNRR**, dando evidenza del ruolo svolto dalla BDNCP e dalla BDAP, ciascuna con proprie caratteristiche e obiettivi istituzionali, tramite le loro interazioni, nel



raggiungimento delle finalità fondamentali dei processi di riforma, quali trasparenza della spesa pubblica, digitalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi, regolazione del settore appalti, tracciabilità dei flussi di denaro pubblico e, non ultimo, controllo della spesa pubblica.

b) Funzionamento della Banca Dati nazionale dei Contratti Pubblici

Con riferimento al risultato F), l'Autorità, in collaborazione con il MIMS, ha elaborato il **report sul funzionamento della BDNCP**, rappresentando come i dati contenuti nella stessa, concernenti i contratti pubblici e provenienti da fonti eterogenee e resi interoperabili e accessibili alle amministrazioni interessate, costituiscano il **punto di partenza verso la completa digitalizzazione degli appalti**, tale da garantire certezza degli affidamenti, dalla fase della programmazione sino alla conclusione degli interventi, trasparenza, efficienza e qualità della spesa, sinonimo di utilizzo proprio delle risorse pubbliche, di efficacia dei processi e di gestione/monitoraggio dei flussi informativi relativi anche agli appalti finanziati con i fondi europei.

In questa ottica la BDNCP si è **evoluta da "semplice" strumento di archiviazione dei dati sugli appalti a nucleo centrale di una rete di raccolta, analisi, scambio e pubblicazione dei dati volto alla condivisione** degli stessi con gli *stakeholders* e alla trasparenza del patrimonio informativo raccolto negli ultimi 15 anni.

Nel solco del completamento di questa evoluzione è possibile collocare le azioni più recenti poste in essere in merito alla BDNCP, volte al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- completa apertura, in ottica open data, dei dati relativi a tutti i contratti pubblici;
- supporto all'attuazione di una piena digitalizzazione degli appalti pubblici in Italia;
- maggiore integrazione nel contesto delle banche dati europee.

Tali direttrici di sviluppo della BDNCP le consentiranno di **allinearsi con l'agenda digitale italiana ed europea**, supportando la **digitalizzazione** e la **semplificazione** del processo di acquisto, il **principio dell'invio unico del dato** (Once Only Principle), la **standardizzazione dei dati raccolti sul ciclo di vita dei contratti pubblici** (completa adozione degli eForms UE previsti dal Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/1780) e **l'aumento della trasparenza e del monitoraggio** grazie alla massima pubblicità e condivisione dei dati disponibili.

Pertanto, una volta realizzata la **completa interoperabilità della BDNCP** con i dati in possesso degli altri interlocutori istituzionali, il patrimonio informativo in essa contenuto non costituirà solo uno strumento di vigilanza per l'Autorità stessa, ma, come già evidenziato, anche uno **strumento di conoscenza dell'intero settore dei contratti pubblici**, accessibile anche ad altri soggetti, grazie alla messa a disposizione, a partire dal settembre 2020, dell'intero patrimonio informativo sotto forma di Open Data, insieme ad un cruscotto di *business intelligence* che permette l'analisi *self service* dei dati sottostanti.

In questo contesto occorre quindi ribadire come il raggiungimento dell'obiettivo della piena interoperabilità non possa prescindere dall'**introduzione legislativa di un termine per la sua**

attuazione, entro il quale anche le amministrazioni più restie a scambiare il patrimonio informativo in loro possesso debbano collocarsi all'interno di questo sistema.

Non si può infatti non considerare che la BDNCP costituisce anche il fulcro del processo di digitalizzazione dell'intero ecosistema dei contratti pubblici, mediante le attività di implementazione dei citati formulari eForms UE e di allestimento del **Single Digital Gateway, lo Sportello Digitale Unico per i cittadini e le imprese**, previsto dal Regolamento UE 2018/1724, che si colloca tra gli altri servizi messi a disposizione anche degli operatori economici stranieri, quali gli **strumenti di ricerca della gare in corso e aggiudicate** e la **piattaforma di pubblicazione dei dati**.

In questo senso la BDNCP si appresta a divenire un **efficace presidio di trasparenza e di prevenzione della corruzione**, oltre che **strumento di semplificazione** dei processi, di **riduzione della burocrazia**, di **supporto alle decisioni strategiche**, favorendo la *governance* e la sostenibilità degli acquisti pubblici, anche in chiave di **sostenibilità ambientale** e di **utilità sociale** della spesa pubblica.

c) Strategie professionalizzanti e piani di formazione

L'Autorità è stata inoltre chiamata a collaborare alla redazione, a cura della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, di un **documento recante strategie professionalizzanti e piani di formazione (risultato B) – "la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica adotta la Strategia professionalizzante con sessioni di formazione a diversi livelli, un tutoraggio specializzato e la produzione di guide operative, con il supporto dell'ANAC e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione"**.

A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti di SNA, Anac, MIMS, Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (PCM-DAGL), Regioni, ANCI e UPI, i cui lavori si sono conclusi con il documento in questione, nel quale sono stati innanzitutto individuati gli **obiettivi principali della Strategia professionalizzante: formazione correlata alla qualificazione delle stazioni appaltanti, percorsi di formazione diversificati** a seconda dei destinatari della stessa (con riguardo a: ciclo del contratto pubblico dalla programmazione all'esecuzione, livello di *expertise* professionale e ruolo decisionale rivestito dal singolo funzionario/dirigente nell'amministrazione e materie; oltre ad una formazione specifica per i formatori), **valorizzazione della sede della formazione** e **offerta formativa specifica concernente profili di particolare rilievo**, quali impatto concorrenziale del *public procurement* e gestione degli incidenti di corruzione.

Nel documento è stato altresì rilevato come la Strategia professionalizzante rappresenti uno strumento di attuazione degli **obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure in materia di appalti pubblici**, in quanto rivolta a promuovere una maggiore conoscenza degli strumenti informatici e digitali, di cui le stazioni appaltanti possono avvalersi nello svolgimento delle procedure negoziali e nella conclusione dei contratti.

In questo senso la stessa concorre alla celere ed efficace realizzazione degli investimenti pubblici; efficacia che passa anche dalla **riduzione al minimo degli oneri amministrativi e burocratici** a carico delle stazioni appaltanti stesse e degli operatori economici, oltre che dalla **specializzazione**

professionale dei buyer pubblici e dei commissari di gara interni alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità e della specificità dei settori ai quali afferiscono i contratti pubblici.

Un momento centrale della **formazione**, al fine di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra pubblica amministrazione e privati, riguarda l'acquisizione delle competenze necessarie alla gestione di **procedure più snelle e flessibili**, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, nonché all'utilizzo delle forme di **partenariato pubblico-privato** di cui alla parte IV del Codice dei Contratti pubblici, con particolare riguardo alla **finanza di progetto**, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltretutto per gli operatori del mercato delle opere pubbliche, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti.

Sempre in collaborazione con il Segretario Generale della PCM (responsabile dell'attività), MIMS, Regioni, ANCI e UPI, sono state avviate le attività per l'**individuazione degli Uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane** (*risultato G*) – “*sono istituiti tutti gli uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane*”), nell'ambito delle quali Anac ha fornito, in quanto dalla stessa detenuto, l'**elenco dei Responsabili Anagrafe Stazione Appaltante (RASA) presso Ministeri, Regioni e Città metropolitane**, integrato con l'indicazione se i soggetti in questione operano in via diretta, se ricoprono il ruolo di soggetto aggregatore o se abbiano delegato un diverso soggetto giuridico, nonché con l'indicazione dei centri di costo riferiti a tali soggetti e del loro numero, inteso come uffici/strutture che effettuano gare di appalto.

Infine, in relazione alla qualificazione delle stazioni appaltanti (*risultato D*) – “*l'ANAC completa l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di procurement capacity facendo seguito all'attuazione dell'art. 38 del codice dei contratti pubblici*”), l'Autorità e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno stipulato in data 17.12.2021 il “**Protocollo d'Intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione**”, del quale si parlerà più diffusamente nel paragrafo successivo^[1].

Tra le attività svolte nell'ambito della Cabina di regia, seppur non strettamente connesse ai risultati espressamente elencati nel milestone in esame, vi è la **relazione di controllo prevista dall'art. 212, co. 3, d.lgs. 50/2016**^[2], alla cui stesura l'Autorità ha dato un contributo fondamentale.

^[1] Il *risultato C*), recante la messa a disposizione del **sistema dinamico di acquisizione (SDAPA)** in linea con le direttive europee sui contratti pubblici, è stato invece dimostrato con il **report sullo stato di attuazione di tale sistema** – completo di riferimenti in merito alla piena operatività e diffusione, alle novità recenti, alle implementazioni in atto e alla conformità alle direttive europee –, redato da Consip S.p.A. con l'ausilio di AgID.

^[2] L'art. 212, co. 3, d.lgs. 50/2016, prevede che “*Entro il 18 aprile 2017 e successivamente ogni tre anni, la Cabina di regia, anche avvalendosi di ANAC, presenta alla Commissione una relazione di controllo contenente, se del caso, informazioni sulle cause più frequenti di non corretta applicazione o di incertezza giuridica, compresi possibili problemi strutturali o ricorrenti nell'applicazione delle norme, sul livello di partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici e sulla prevenzione, l'accertamento e l'adeguata segnalazione di casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti e di concessioni*”

Tale relazione costituisce infatti lo **strumento per fornire alla Commissione europea informazioni e dati sull'attuazione** in ambito nazionale **dell'inquadramento europeo in materia di appalti pubblici**.

Per quanto di propria competenza, l'Autorità, dopo aver compiuto un'accurata **analisi della domanda di contratti pubblici**, ha innanzitutto evidenziato le **cause più frequenti di non corretta applicazione o di incertezza giuridica, compresi possibili problemi strutturali o ricorrenti nell'applicazione delle norme**, riprendendo gli esiti dell'attività di vigilanza svolta sul settore.

In particolare sono state individuate **criticità sia nel settore dei lavori** (progettazione dei lavori, procedure negoziate, frazionamento degli appalti, avalimento, offerta economicamente più vantaggiosa, offerte anomale, varianti, riserve e accordi bonari) **che in quello dei servizi e forniture** (frazionamenti, proroghe e rinnovi, procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando in assenza dei presupposti previsti dalle disposizioni di legge), oltre che nell'ambito dei **contratti di partenariato pubblico-privato**.

3) Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

Sempre con riferimento alla **Riforma 1.10 – Riforma del quadro in materia di appalti pubblici e concessioni**, il **Milestone – M1C1 - 71**, sopra citato, prevede, la necessità di approvare tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi necessari affinché *l'ANAC completi l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di procurement capacity, facendo seguito all'attuazione dell'art. 38 del codice dei contratti pubblici*.

Occorre evidenziare che, sul piano normativo, il processo di riforma normativa relativo alla qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di raggiungere **la riduzione del loro numero**, è stato già avviato con il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, con il quale è stata attuata una consistente opera di riduzione, centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti relativa agli **appalti finanziati con le risorse del PNRR**, con particolare riferimento ai **comuni**. L'art. 52, d.l. n. 77/2021 dispone che - nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti - per le procedure afferenti alle **opere PNRR e PNC**, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori - oltre che secondo le modalità indicate dall'art. 37, comma 4, del Codice dei contratti⁷ - **anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di provincia**.

Tornando all'attuazione del Milestone – M1C1 – 71, lo stesso deve essere messo in relazione con il **Milestone M1C1-70** la cui attuazione è prevista per il 31/12/2022 che prevede come obiettivo del

⁷ L'articolo 37 comma 4 del d.lgs. n.50/2016 prevede che: "Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, (...), procede secondo una delle seguenti modalità:

a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56".

La sospensione della vigenza dell'art. 37, comma 4 del d.lgs. n. 50/2016 – limitatamente ad **investimenti non finanziati con fondi del PNRR e PNC** - è stata disposta dapprima con il d.l. n. 32/2019 fino al 31/12/2020 e confermata con il d.l. n. 76/2020 e con il d.l. n. 77/2021 fino al 30/06/2023.

PNRR l'entrata in vigore della **legge delega di riforma del codice dei contratti pubblici** indicando che la stessa stabilisca, in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti, **principi e criteri direttivi** volti quantomeno a: "i) ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti: 1) stabilendo gli elementi di base del sistema di qualificazione; 2) imponendo la realizzazione di una e-platform come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della procurement capacity; 3) conferendo all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di procurement capacity (tipi e volumi di acquisti); 4) stabilendo incentivi all'uso delle centrali di committenza professionali esistenti".

A tale riguardo il disegno di legge "Delega al Governo in materia di contratti pubblici" (AS n. 2330) prevede, tra gli obiettivi, quello di *"ridefinire e rafforzare la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con una loro riduzione numerica, anche tramite l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche, e potenziare la qualificazione e la specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti (comma 2, lettera b))"* e, tra i criteri di delega, quello di cui all'art. 1, lett. B), ove si prevede la *"ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti"*.

In sede di audizione sul disegno di legge delega A.S.2330 – svolta nell'ambito dell'esame parlamentare, assegnato, in sede referente, all'8^a Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni), del Senato – l'Autorità ha posto all'attenzione del competente organo parlamentare diverse proposte emendative in linea con gli obiettivi previsti, tra gli altri, dalla riforma "M1C1-70".

Tuttavia, considerato che gli interventi contenuti nel PNRR rappresentano specifici impegni assunti dall'Italia in sede europea, questa Autorità ha ravvisato la necessità di porre **estrema attenzione in particolare sull'articolato relativo agli obiettivi e criteri di delega in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti**, sì da evitare il sorgere di questioni problematiche, in sede di verifica di attuazione del Piano da parte della Commissione europea.

Per tale ragione nello scorso mese di febbraio si è ritenuto di sottoporre **specifiche osservazioni sia al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che al Presidente della VIII Commissione del Senato ed al relatore del DDL in esame**, evidenziando il carattere di estrema genericità della formulazione del principio/criterio direttivo di delega in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti, rispetto a quanto esplicitamente indicato sul punto dal PNRR.

Nello specifico, il sopracitato principio/criterio direttivo di cui all'articolo 1, comma 2, lett. b), effettua solamente un riferimento alla *"ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti"*, e all'*"introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza"*, senza aggiungere alcun riferimento a tutti i criteri elencati e validati in sede europea.

Alla luce di quanto sopra esposto, è stata ipotizzata una proposta emendativa che recepisca le indicazioni del PNRR reputate attualmente carenti, ossia in particolare la previsione di una "e-

platform come requisito di base" ai fini della "partecipazione alla valutazione nazionale della procurement capacity", e il conferimento all'ANAC del potere di riesame della qualificazione.⁸

In attuazione del Milestone – M1C1 – 71, con riferimento al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, nelle more dell'emanazione del disegno di legge delega in materia di contratti pubblici e ferma restando la disciplina che sarà emanata in base ai principi e i criteri fissati nel PNRR, nel 2021 **la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ANAC**, nell'ambito dei lavori della Cabina di regia di cui all'articolo 212 del Codice dei contratti, hanno avviato il processo di attuazione concernente **il completamento dell'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti da parte dell'ANAC**, facendo seguito all'attuazione dell'art. 38 del codice dei contratti pubblici.

L'art. 38, d.lgs. n. 50/2016 disciplina il sistema di qualificazione prevedendo l'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate, di cui fanno parte le centrali di committenza. La qualificazione deve avvenire in base ai bacini territoriali e alla tipologia e complessità del contratto nonché per fasce di importo, avendo ad oggetto le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro, in relazione ai seguenti ambiti: a) capacità di progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, incluso il collaudo e la messa in opera.

Al comma 2, l'art. 38 del Codice prevede che la definizione dei requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, così come la definizione delle modalità attuative del sistema e di un suo eventuale aggiornamento e revoca, siano compiute con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, d'intesa con la Conferenza unificata e sentita l'ANAC. Il comma 5 dell'art. 38 detta disposizioni sulla **vigilanza dell'ANAC** sul sistema di qualificazione ottenuta dalle stazioni appaltanti; il comma 6 e il comma 7 prevedono che l'Autorità stabilisca **le modalità attuative del sistema di qualificazione** individuando anche i casi di qualificazione con riserva.

Tanto premesso, al fine dell'attuazione dell'esercizio del sistema di qualificazione di cui alla Milestone M1C1 – 71, **la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno siglato, in data 17.12.2021, il Protocollo d'intesa** per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

L'accordo raggiunto tra le parti intende superare le criticità sorte rispetto all'attuazione dell'articolo 38, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, per consentire all'ANAC di attuare il sistema e svolgere una verifica

⁸ L'articolato del disegno di legge delega interessato dalla proposta emendativa in commento assumerebbe, di conseguenza, la seguente conformazione: *b) ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione e centralizzazione delle stazioni appaltanti, nonché in materia di requisiti necessari all'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, prevedendo la realizzazione di una piattaforma digitale come requisito di base per la partecipazione alla valutazione nazionale della capacità in termini di tipologie e volumi di acquisti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti; conferimento all'Autorità nazionale anticorruzione del potere di vigilare sul sistema di qualificazione e di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di tipologie e volumi di acquisti effettuati nonché del potere di aggiornare i requisiti necessari all'iscrizione e i requisiti premianti.*

delle stazioni appaltanti qualificabili e degli obiettivi di riduzione delle stesse, raggiungibili in vista della definitiva disciplina che sarà introdotta con la riforma in materia di contratti pubblici.

L'obiettivo del Protocollo è di creare un sistema sperimentale e transitorio, per fasi successive e in vista dell'emanazione della riforma del Codice dei contratti e dell'entrata in vigore delle nuove norme relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti, strumentale alla identificazione delle stazioni appaltanti qualificabili sulla base di requisiti in linea con le disposizioni dettate dall'art. 38 del Codice, che si riterranno quindi in grado di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, l'insieme delle attività di programmazione e progettazione, gestione e controllo della fase di affidamento, nonché di esecuzione dei contratti pubblici.

L'attuazione del protocollo consentirà in tempi brevi alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di **verificare la propria idoneità astratta alla qualificazione** e di iniziare ad adeguare i propri ordinamenti interni e le proprie strutture ai requisiti di qualificazione individuati sulla base delle linee guida predisposte dall'ANAC.

Tutto ciò al fine di **rendere celere il passaggio al nuovo sistema di qualificazione che entrerà in vigore con la riforma della disciplina dei contratti pubblici** di cui alle Milestones/traguardi MC1-70 e MC1-71, ferme restando le modifiche al sistema che saranno determinante dalle scelte del legislatore, eventualmente anche diverse rispetto a quelle compiute con l'art. 38, d.lgs. n. 50/2016 nella versione attualmente in vigore.

L'articolo 6 del Protocollo d'intesa prevede che l'ANAC, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, **adotti entro il 31 marzo** le citate linee guida applicative del Protocollo d'intesa per l'attuazione, anche a fasi progressive, del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

L'obiettivo delle emanande Linee Guida, aventi, come già detto, carattere sperimentale e propedeutico all'attuazione futura del sistema di qualificazione, è proprio quello di consentire una **implementazione della qualificazione per fasi progressive**, per dar modo alle stazioni appaltanti di **prepararsi in anticipo** rispetto all'entrata in vigore della riforma e di auto-valutare la propria capacità di qualificazione ed eventualmente implementare progressivamente tale capacità.

In fatti il sistema sperimentale, pur ipotizzando un sistema di punteggi da attribuire a ciascun requisito base, non intende individuare subito le modalità per l'attribuzione dei punteggi relativi a ciascun requisito.

Tali modalità verranno individuate a seguito delle informazioni che si otterranno dai dati raccolti presso le stazioni appaltanti e dalla consultazione pubblica con gli stakeholders, attività queste che saranno avviate appena definito lo schema delle Linee guida.

Sarà, quindi, fondamentale la partecipazione delle stazioni appaltanti alle attività propedeutiche alla predisposizione del testo delle Linee guida al fine di garantire la duplice esigenza, da un lato di fondare il sistema sulla base di dati oggettivi, e, dall'altro, di tenere conto delle caratteristiche del contesto concreto in cui operano attualmente le stazioni appaltanti, anche con riferimento ai bacini territoriali.

In particolare, il percorso ipotizzato dell’Autorità, previo accordo con la Cabina di Regia, per la redazione del testo finale delle Linee dovrebbe articolarsi per fasi più o meno secondo il seguente cronoprogramma:

31 marzo 2022: Predisposizione Linee guida relative alla prima fase

15 maggio 2022: Raccolta dati richiesti alle stazioni appaltanti; Consultazione presso gli stakeholders

30 giugno 2022: Prima relazione contenente l’analisi dei dati raccolti e delle osservazioni pervenute

30 settembre 2022: Testo finale delle Linee guida e individuazione del numero delle stazioni appaltanti potenzialmente qualificate

Successivamente al 30 settembre le stazioni appaltanti avranno comunque ancora tempo per incrementare i propri requisiti per la qualificazione prevista dall’articolo 38 del Codice dei contratti pubblici.

Ed, in ogni caso, vi saranno, comunque, diverse possibilità alternative per procedere all’acquisizione di beni e servizi: una stazione appaltante che non dovesse avere requisiti sufficienti per una qualificazione autonoma, potrebbe comunque ottenere un livello di qualificazione associandosi o consorziandosi con altre stazioni appaltanti, attraverso la sommatoria dei requisiti. Potrebbe, inoltre, ricorrere alle già citate forme di unioni tra comuni e tra province, ovvero, infine, ricorrere ad un soggetto aggregatore.

Merita, infine, ricordare che la recente positiva valutazione della Commissione europea in merito al pieno raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall’Italia nel PNRR l’anno 2021– che ha consentirà la prossima erogazione di una cospicua rata di fondi del Recovery fund - è stata condizionata, con specifico riferimento al traguardo del Milestone – M1C1 – 71, proprio dalla favorevole valutazione del protocollo tra ANAC e Presidenza del Consiglio per l’attuazione della riforma del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, che costituisce una delle principali direttive di riforma nell’ambito della normativa sulla contrattualistica pubblica.

4) Il disegno di legge delega in materia di contratti pubblici.

Come sopra anticipato, sul disegno di legge delega AS 2330 “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” l’ANAC è stata sentita in audizione dinanzi alla III Commissione permanente Lavori pubblici in data 21 ottobre 2021.

In occasione dell’audizione l’Autorità ha presentato osservazioni e proposte di emendamenti al disegno di legge delega in linea con gli obiettivi previsti dal PNRR (oltre alle osservazioni relative alle disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti già ricordate al paragrafo precedente).

Tra le proposte di emendamento si segnalano: la proposta di emendamento in tema di **contratti sotto soglia di rilevanza comunitaria**, rispetto ai quali l’Autorità ha evidenziato la necessità di un richiamo ai **principi di concorrenza, pubblicità e imparzialità** tutelati dai Trattati dell’Unione europea e dalle norme interne di rango costituzionale e dei principi costituzionali di buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione (art. 97 Costituzione); la proposta di emendamento in tema di **clausole sociali** con la quale l’Autorità ha sollecitato una modifica della normativa nel senso di un rafforzamento degli obblighi di inserimento di clausole a tutela dei

lavoratori, come clausole sociali, in genere evidenziando la necessità di una legislazione nazionale che garantisca il rispetto degli obblighi in materia di diritto del lavoro, anche mediante l'inserimento di specifiche clausole contrattuali che assicurino il rispetto dei contratti collettivi e la previsione di una vigilanza in materia relativa a tutte le fasi della procedura di appalto.

A tale riguardo, l'Autorità ha indicato l'utilità di una **interoperabilità della BDNCP con l'archivio tenuto dal CNEL**, ciò che permetterebbe ai soggetti istituzionali coinvolti non solo di avere una maggiore contezza sulle informazioni ivi contenute e, tra gli altri, sulle clausole sociali, ma soprattutto di monitorare e garantire il rispetto dei contratti collettivi, anche, per esempio, nell'ambito dei rapporti di subappalto.

Tra le proposte di emendamento presentate si segnala, altresì, in tema di **digitalizzazione e informatizzazione delle procedure**, la proposta relativa alla più ampia condivisione dei dati e interoperabilità tra **BDNCP e banche dati di altre amministrazioni**, quali il CNEL ai fini della verifica dell'attuazione delle clausole sociali e dei contratti collettivi applicati dalle stazioni appaltanti, **l'Agenzia delle Entrate**, in quanto soggetto gestore del Sistema di Interscambio (SdI) per la trasmissione elettronica delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato e ai fini della vigilanza sull'esecuzione dei contratti pubblici e per la creazione di **un efficace sistema di tracciamento** sia riguardo alla regolarità fiscale e contributiva degli operatori economici, che ai fini della liquidazione delle fatture da parte della pubblica amministrazione, con una interoperabilità anche rispetto alla **Piattaforma per la certificazione dei crediti** del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato così da poter verificare il tempestivo pagamento dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Quindi, rispetto al disegno di legge delega, l'Autorità ha in particolare proposto che gli obiettivi di riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure sia realizzata tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, con previsione di un termine perentorio, e delle relative sanzioni in caso di mancato adempimento, entro cui le stazioni appaltanti e gli enti certificatori devono garantire l'interoperabilità delle piattaforme telematiche utilizzate e delle proprie banche dati con la BDNCP.

Conclusioni.

A conclusione dell'intervento sinora esposto, esprimo ancora una volta a nome dell'Autorità il ringraziamento per essere stata coinvolta nell'ambito dell'esame della *"Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021"*, a dimostrazione dell'importante ruolo che la stessa può assumere nell'ambito del processo di riforma di attuazione del PNRR.

Questa Autorità ha posto, infatti, come prioritarie, nell'ambito delle proprie competenze, le attività finalizzate al perseguimento degli obiettivi del PNRR e sta investendo molte delle sue energie nella realizzazione degli stessi, a partire dal completamento della Banca dati Nazionale dei Contratti Pubblici e dalla definizione di un compiuto sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, anche

attraverso una intensa collaborazione con la Presidenza del Consiglio, nell'ambito della Cabina di Regia.

Siamo onorati e lieti di poter svolgere un ruolo attivo e pro-attivo nell'attuazione del PNRR, occasione irripetibile per il nostro Paese e siamo sempre disponibili a fornire strumenti che possano essere di ausilio al Governo ed al Parlamento per il raggiungimento dei previsti obiettivi, ad esempio offrendo supporto per il monitoraggio delle opere pubbliche grazie al sistema interconnesso della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Naturalmente, in tutti i passaggi che vedono coinvolte le competenze di ANAC, questa Autorità resta inoltre disponibile, ove richiesto, a suggerire proposte ed emendamenti normativi, al fine di migliorare e facilitare il tempestivo raggiungimento degli auspicati obiettivi per il nostro Paese.