

Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia

5^a e 14^a Commissione del Senato della Repubblica - 11 marzo 2021

“Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR”

Premessa

Si esprime, da subito, un sentito ringraziamento per la richiesta di audizione su un tema così centrale per il nostro Paese. Essere chiamato a intervenire sul **Piano nazionale di ripresa e resilienza** è certamente una grande responsabilità perché è su questo programma che si fonda la sfida per il rilancio del nostro Paese nei prossimi dieci anni.

L'attuale momento di emergenza non solo sanitaria ma anche economica che il Paese sta affrontando e che si troverà ad affrontare in maniera ancora più incisiva nel prossimo futuro, impone una riflessione particolarmente attenta e ponderata sugli strumenti che si mettono in campo e sugli assi strategici che si vogliono definire.

Il nostro Paese ha attraversato e sta ancora attraversando, insieme al resto d'Europa e del mondo, un momento di profonda crisi ed è evidente che le scelte che saranno operate nel prossimo futuro, anche relativamente a questo Piano, **consentiranno di trasformare un evento tragico in una opportunità di crescita e di sviluppo sia economico che sociale per il Paese.**

Le riflessioni e le proposte che si intendono sviluppare in questa sede sono limitate agli ambiti di competenza dell'Autorità e al contributo che la medesima può e vuole offrire in maniera concreta ed efficace avendo chiaro l'obiettivo: **semplificare attraverso la digitalizzazione le procedure di gara per gli affidamenti dei contratti pubblici riducendo gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti e operatori economici in modo da consentire a tutti i soggetti interessati di interagire con la pubblica Amministrazione e di operare sul mercato di competenza in maniera agevole, veloce e intuitiva.** Le proposte che si intendono sottoporre all'attenzione del Parlamento possiedono, pertanto, le seguenti caratteristiche: **coerenza con gli obiettivi generali del PNRR; specificità e immediata traducibilità in un cronoprogramma; realizzabilità nei tempi necessari per garantire il pieno utilizzo dei fondi europei nei tempi richiesti dall'UE; capacità di garantire semplificazione, risparmi e crescita.**

È il momento di creare sviluppo investendo nella digitalizzazione della pubblica Amministrazione e, più in particolare, nel settore dei contratti pubblici sfruttando appieno la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** anche per realizzare una effettiva trasparenza pubblica e garantire, accanto al miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa, la piena affermazione del principio di legalità e la contestuale e correlata riduzione del rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche.

➤ **Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**

La struttura del Piano è composta: individua 6 Missioni che a loro volta raggruppano 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Per ogni Missione sono state indicate le riforme necessarie a una più efficace realizzazione e i profili più rilevanti ai fini del perseguimento delle tre priorità trasversali del Piano, costituite da "Parità di genere", "Giovani" e "Sud e riequilibrio territoriale".

Il nostro Paese avrà a disposizione molte risorse per realizzare i progetti contenuti nel Piano e in particolare potrà attingere al 28% dell'insieme del fondo messo a disposizione dall'Unione Europea per i suoi 27 Stati membri, per un ammontare di circa 200 miliardi di euro, di cui il 20% delle risorse è destinato al digitale. È inevitabile, dunque, che fra gli obiettivi principali del Paese - da realizzare anche mediante il PNRR - vi è il potenziamento del digitale nel settore pubblico; l'ampliamento dell'offerta "tramite digitale" dei servizi per cittadini e imprese; la semplificazione dei procedimenti amministrativi, ivi incluse le procedure di gara per l'affidamento dei contratti pubblici; la riduzione degli oneri per cittadini e imprese per rilanciare il sistema produttivo nonché la condivisione del patrimonio informativo attraverso la piena interoperabilità delle banche dati.

➤ **La digitalizzazione delle procedure di affidamento di contratti pubblici: il primo elemento di semplificazione su cui investire**

Mettere al centro del PNRR la digitalizzazione delle procedure di affidamento non è solo l'auspicio dell'Autorità ma è un indirizzo chiaro sancito a livello europeo ormai da diverso tempo.

Nella **Relazione per Paese relativa all'Italia 2020** (cd. Country Report 2020) **del 26 febbraio 2020 la Commissione Europea** ha preso atto che si sono verificati progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione e ha invitato il nostro Paese a proseguire la digitalizzazione dei servizi pubblici per favorirne rapidamente l'accesso a cittadini e imprese e a dotarsi di una strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento dei fondi UE.

Nelle **Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 maggio 2020 il Consiglio dell'Unione europea** ha invitato l'Italia ad adottare nel 2020 e nel 2021 provvedimenti volti a realizzare *"un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali"* (Raccomandazione n. 3) e a *migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione* (Raccomandazione n. 4), nella considerazione che *"un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione"*.

Nella **Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia** dell'8 giugno 2020 (8431/20) al Considerando 27 il **Consiglio dell'Unione Europea** ha sottolineato che *"L'efficacia nella prevenzione e nella repressione della corruzione può svolgere un ruolo importante nell'assicurare la ripresa dell'Italia dopo la crisi COVID-19. In particolare, la trasparenza nel settore pubblico e il rafforzamento dei controlli per contrastare la corruzione possono evitare i tentativi della criminalità organizzata di infiltrarsi nell'economia e nella finanza, turbare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e, più in generale, distrarre risorse pubbliche necessarie per gli investimenti. Allo stesso tempo le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici dovrebbero rimanere efficienti, assicurando un equilibrio tra la necessità di un monitoraggio scrupoloso e la necessità di essere tempestive"*.

Il contesto europeo, in cui l'Italia assume da sempre un ruolo di primo piano, impone di investire sulla digitalizzazione del settore pubblico a partire dalle procedure di affidamento per favorire la ripresa economica e rilanciare il settore produttivo.

L'Europa ha definito una tempistica per l'adeguamento dell'Italia alle indicazioni sulla digitalizzazione delle procedure che è necessario rispettare; in particolare, il Regolamento UE 1780/2019 prevede che **entro il mese di ottobre del 2023 tutti gli Stati membri digitalizzino le procedure di gara (obbligatorietà dell'uso dei formulari elettronici nella rilevazione e gestione dei contratti pubblici per tutta l'UE)**.

Nella medesima direzione si muove anche l'ordinamento interno. Infatti, l'art. 44 del Codice dei contratti pubblici, rubricato "Digitalizzazione delle procedure", stabilisce che entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) nonché del Garante per la protezione dei dati personali per i profili di competenza, **sono definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche Amministrazioni**. Il citato decreto dovrebbe essere finalmente in via di definizione.

Innovazione e digitalizzazione della pubblica Amministrazione sono, dunque, sia a livello europeo che nazionale priorità finalizzate a favorirne sviluppo ed efficientamento. In questo scenario, **l'Autorità nazionale anticorruzione** (di seguito, anche ANAC) può e vuole dare il suo contributo per favorire il raggiungimento di questo ambizioso traguardo. La sfida che viene chiesta al Paese è talmente importante che è necessario operare in sinergia e con spirito di collaborazione, in una ottica di razionalizzazione degli investimenti, valorizzando tutte le esperienze virtuose di cui il Paese dispone, sia in termini di capitale umano che di risorse strumentali.

Come già evidenziato, la digitalizzazione delle procedure di gara rappresenta un volano per gli altri investimenti; **essa è un prerequisito per dare attuazione – in maniera trasversale e strategica - anche alle altre Missioni presenti nel Piano**. La digitalizzazione del settore pubblico

porterà benefici in ogni settore di intervento, dall'istruzione, alla ricerca, alla salute, alle infrastrutture, etc. È stato stimato che ogni miliardo investito in appalti pubblici genera 15mila nuovi posti di lavoro e un giro di affari di oltre 3 miliardi. Inoltre, studi econometrici della Commissione europea hanno evidenziato che un aumento dell'efficienza del 10% nel settore degli appalti comporterebbe in un anno risparmi pari a 200 miliardi (Comunicazione Commissione UE del 3 ottobre 2017, dove si evidenzia che gli appalti pubblici pesano per il 14% del PIL). La Commissione UE ha stimato che l'adozione di sistemi informatizzati nel settore della contrattualistica pubblica determina un risparmio tra il 5% e il 20%, oltre a produrre vantaggi in termini di apertura del mercato alla concorrenza e di sostenibilità (Commissione UE, Comunicazione del 20 aprile 2012, n. 179).

I dati dimostrano che l'investimento nella digitalizzazione del settore pubblico e in particolare dei contratti si auto-ripaga e libera ricchezza per interventi ulteriori che consentiranno di migliorare altri settori e ambiti di grande rilevanza. In uno scenario così complesso qual è quello attuale, l'Italia ha la possibilità di non partire da zero ma di valorizzare il *know how* già maturato in questi anni, sia in termini di risorse umane sia di risorse strumentali; **l'Italia può, infatti, contare sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) operante presso l'ANAC che è già una realtà di grande successo.**

Come già detto in diverse occasioni, l'ANAC desidera offrire il proprio contributo concreto per contribuire alla modernizzazione del settore dei contratti pubblici favorendo la digitalizzazione delle procedure di gara e l'introduzione di misure di semplificazione.

L'Autorità vuole mettere a disposizione del Paese e della Commissione Europea sia la propria decennale esperienza nel settore della contrattualistica pubblica sia un'infrastruttura di enorme valore qual è la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, la quale ha, fra l'altro, già ottenuto un riconoscimento a livello europeo. È noto, infatti, che la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici si è classificata al primo posto nella competizione *Better Governance through Procurement Digitalization 2018* – categoria *National Contract Register*, alla quale hanno partecipato i principali registri dei Contratti Pubblici europei. Il contest – lanciato dalla Commissione europea – mirava a sensibilizzare istituzioni, imprese e cittadini sui benefici della digitalizzazione e della trasparenza nel settore degli appalti pubblici, premiando le migliori pratiche a livello europeo. La BDNCP italiana è stata premiata per la "**completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità di funzioni di accesso ed analisi delle informazioni, governance e sostenibilità**".

La Banca Dati è dunque lo strumento principale per realizzare gli appalti digitalizzati in Italia ma è anche lo strumento da mettere a disposizione degli altri Paesi, in modo che possano utilizzarlo come modello cui uniformarsi ai fini della gestione delle procedure di gara e del monitoraggio dei fondi europei. La BDNCP – utilizzata in maniera efficace da moltissime stazioni appaltanti e operatori economici ormai da anni – è una realtà consolidata che ha consentito e consente tuttora di raccogliere tutti i dati sui contratti pubblici e le informazioni relative ai

requisiti di capacità delle imprese. Dal 2013 è stato possibile verificare digitalmente i requisiti dichiarati dagli operatori economici per la partecipazione alle gare e i dati sull'utilizzo di tale piattaforma negli appalti nei settori ordinari di importo superiore a 40.000 euro mostrano una costante crescita nel corso degli anni di impiego da parte delle stazioni appaltanti.

In particolare, dal 2015 al 2020 ha consentito di sottoporre a verifica poco più di 100.000 operatori economici, di cui circa 47.000 dal 1 gennaio 2020, con un incremento del 50% in 6 anni, costituendo, di fatto, un nucleo stabile di oltre 33.000 operatori economici sottoposti a ripetute verifiche nel corso degli anni. Inoltre, raffrontando la crescita del numero complessivo degli aggiudicatari di una o più gare con il numero di soggetti verificati attraverso la Banca Dati rilevati su base annua, emerge che quest'ultimo tende a raggiungere una copertura quasi totale dell'insieme di aggiudicatari. In pratica, l'insieme degli aggiudicatari degli appalti sopra i 40.000 euro è sottoposto almeno una volta all'anno alla verifica digitale dei requisiti attraverso tale piattaforma che, quindi, intercetta e conserva temporaneamente i dati sulla quasi totalità degli operatori economici coinvolti in gare pubbliche. L'utilizzo diffuso di tali informazioni da parte delle stazioni appaltanti consentirebbe di semplificare e velocizzare notevolmente le fasi di verifica degli operatori economici in fase di gara.

La completa digitalizzazione delle procedure di gara permetterà di raccogliere ulteriori informazioni sulle gare in tempo reale, migliorando le capacità di monitoraggio degli affidamenti, compresi quelli legati ai fondi Next Generation EU. E la BDNCP - se ulteriormente implementata e sviluppata - permetterà di fornire maggiori servizi agli utenti in un'ottica di ausilio al mercato e consentirà al Parlamento e al Governo di avere a disposizione informazioni più dettagliate e puntuali sul mercato degli appalti pubblici e sugli investimenti da programmare.

La digitalizzazione delle procedure di gara e la conseguente semplificazione favoriscono la trasparenza, ampliano il mercato e la concorrenza e promuovono innovazione ed efficienza nella gestione dei processi di acquisto pubblici. Ne deriva la necessità di un'applicazione uniforme del digitale sul territorio nazionale in modo da interconnettere tutti gli operatori del settore e consentire l'acquisizione di dati omogenei e comparabili in grado di essere studiati e divenire fonte di conoscenza e programmazione delle opere da realizzare.

La Banca Dati è uno strumento indispensabile per raggiungere gli obiettivi prefissati e per supportare i diversi soggetti istituzionali, a partire da quelli ai quali il Parlamento vorrà affidare la regia per l'attuazione del PNRR, dal Parlamento stesso, dalla Ragioneria generale dello Stato, dai cittadini nonché dalla Commissione UE nella fase di monitoraggio dei fondi europei. Una corretta allocazione delle risorse e un adeguato monitoraggio dell'utilizzo dei fondi sono fondamentali per garantire una spesa di qualità.

Semplificazione e accelerazione delle procedure di gara sono sempre stati elementi essenziali per il funzionamento di un Paese e per il rilancio del sistema produttivo ma oggi, nella fase di emergenza che viviamo, diventano concetti indispensabili.



L'intervento che si chiede oggi al legislatore è ambizioso perché deve superare le visioni di parte per "fare sistema" e approfondire un serio impegno per evitare la duplicazione favorendo l'interconnessione, in primis, delle Banche dati. Nel settore dei contratti pubblici è necessario creare un sistema di raccolta delle informazioni, a partire dal casellario giudiziario, delle attestazioni di regolarità fiscale rilasciate dall'Agenzia delle entrate e di regolarità contributiva rilasciate dall'INPS al fine di affermare il principio *"once only"* ovvero non richiedere al cittadino più volte le stesse certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti già conosciuti e disponibili. È necessario introdurre, insieme alla digitalizzazione delle procedure di gara, misure di semplificazione normativa specificatamente mirate per ridurre gli adempimenti a carico degli operatori economici.

La digitalizzazione delle procedure di gara si deve tradurre in una effettiva e concreta riduzione di oneri in capo agli operatori del settore. L'auspicio è quello di eliminare, per quanto possibile, gli adempimenti formali per concentrare l'attenzione sulle effettive necessità. È necessario offrire al mercato la possibilità di interagire con una burocrazia agile, veloce ed efficace. Agli operatori economici, come detto sopra, non dovrebbe essere imposto l'onere di produrre per ogni gara cui intendono partecipare la medesima documentazione, peraltro già nella disponibilità dell'Amministrazione. Nel breve periodo, **si potrebbero considerare validi e riutilizzabili gli esiti delle verifiche effettuate per la partecipazione dello stesso operatore ad ulteriori procedure di affidamento presso diverse stazioni appaltanti, senza imporre una nuova verifica.** L'eliminazione di adempimenti formali a carico di stazioni appaltanti e operatori economici è determinante per ridurre tempi e costi e imprimere una accelerazione alle procedure di gara.

Una evoluzione e implementazione della Banca Dati Nazionale consentirà di raggiungere questo obiettivo in tempi adeguati alle aspettative e compatibili con le indicazioni europee. A tal fine è indispensabile introdurre una **modifica all'art. 81 del Codice dei contratti pubblici che introduca la possibilità di riuso delle informazioni e delle valutazioni rese e ne attribuisca nuovamente la competenza all'ANAC in luogo del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.**

A legislazione vigente, infatti, l'art. 81, comma 1, prevede che *"la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente codice e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici"*. Il comma 2 dispone, altresì, che il Ministero provveda con proprio decreto a indicare *"i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, i documenti diversi da quelli per i quali è prevista l'inclusione e le modalità di presentazione, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati"*. Con il medesimo decreto il

Ministero provvede alla definizione delle modalità relative alla progressiva informatizzazione dei documenti necessari a comprovare i requisiti di partecipazione e l'assenza di cause di esclusione, nonché alla definizione dei criteri e delle modalità relative all'accesso e al funzionamento nonché all'interoperabilità tra le diverse banche dati coinvolte nel procedimento. **Detto decreto non è stato ancora adottato e, pertanto, come disposto all'articolo 216, comma 13, fino alla data di entrata in vigore del decreto le stazioni appaltanti e gli operatori economici continuano a utilizzare la Banca Dati istituita presso l'ANAC.** Appare pertanto irragionevole costruire *ex novo* presso il Ministero una piattaforma (BDOE) che esiste già presso l'ANAC (BDNCP), essendo ben più utile e rapido utilizzare le relative risorse per aggiornare ed arricchire quanto già esiste. **Soprattutto in questo contesto emergenziale, non possiamo permetterci duplicazioni e dilazioni** (come detto, a distanza di quasi un quinquennio dalla previsione normativa, la banca dati presso il Ministero non è ancora stata istituita).

L'Autorità ritiene che l'introduzione di un elenco di operatori economici già valutati da una o più stazioni appaltanti rappresenti un elemento cardine del processo di semplificazione delle procedure di gara; consentendo alle stazioni appaltanti di ridurre gli oneri di verifica e agli operatori economici di evitare di riprodurre per ogni procedura di gara le certificazioni a comprova dei requisiti posseduti. L'obiettivo è quello di rendere quasi automatizzata la verifica dei requisiti, permettendo alle SA e alle imprese di concentrarsi sulla strategia di acquisto invece che sulle procedure e sugli aspetti formali.

In un'ottica di medio-lungo periodo, si dovrebbe puntare alla costruzione di un vero e proprio fascicolo virtuale dell'operatore economico, che eviti la riproduzione nel tempo di informazioni e dati già a disposizione dell'Amministrazione. Si tratterebbe di superare, in qualche senso, il concetto stesso di documenti, per passare all'utilizzo di dati e informazioni certificati e immediatamente disponibili per gli operatori economici e le stazioni appaltanti.

Tale proposta trova conferma in quanto affermato da Banca d'Italia nel documento “I benefici dell'e-procurement in ambito pubblico: l'esperienza della banca d'Italia e le possibili evoluzioni del sistema” curato dal Servizio appalti. Il citato documento avanza proposte concrete per la digitalizzazione delle procedure e si sofferma proprio sulla necessità di introdurre il fascicolo virtuale dell'operatore economico per consentire la verifica telematica dei requisiti, chiarendo che tale iniziativa determina importanti benefici in termini di rapidità, automatizzazione ed efficienza delle procedure.

L'attribuzione all'ANAC di tale competenza, anche secondo Banca d'Italia, è funzionale al sistema perché consente di procedere con speditezza e maggiore efficacia avendo l'Autorità nella propria disponibilità la BDNCP e il suo patrimonio informativo. Nel medesimo documento si segnala altresì la necessità di portare a compimento le iniziative relative alla razionalizzazione e alla interoperabilità delle banche dati attualmente operanti per consentire ai soggetti coinvolti di beneficiare dei vantaggi attesi. A tal proposito, la definizione di standard è necessaria affinché, da un lato, la pluralità degli enti certificatori interessati integri le proprie

basi informative con la Banca Dati e, dall'altro lato, le stazioni appaltanti integrino le proprie piattaforme alla BDNCP medesima.

Funzionale alla piena operatività del fascicolo virtuale dell'operatore economico è la possibilità di raccogliere dati anche sulla fase di esecuzione e gestione dei contratti. A livello normativo è ancora prevista una contabilità che risente di un'impostazione cartacea dell'attività di esecuzione dei contratti. Già oggi le amministrazioni più avanzate ricorrono a programmi digitali, più o meno complessi, per la verifica dell'esecuzione, producendo a valle la documentazione richiesta dalla normativa, che rischia di divenire un mero carico burocratico per i Rup e i direttori dei lavori. Ripensare queste attività in un'ottica di revisione dei processi di gestione e di completa digitalizzazione delle procedure può introdurre forti semplificazioni nell'attività, consentendo un monitoraggio in tempo reale e aumentando la qualità e la tempestività degli accertamenti. Affinché si possano sfruttare appieno le potenzialità della digitalizzazione delle fasi di esecuzione e gestione dei contratti, oltre ad un'opportuna modifica del quadro normativo, si dovrebbe procedere ad un lavoro di standardizzazione dei processi adottati e di sviluppo dell'interoperabilità tra le piattaforme di e-procurement e la BDNCP. La possibilità di raccogliere, senza oneri per i Rup, dati e informazioni sull'esecuzione dei contratti favorisce quell'attività di monitoraggio, fondamentale per una corretta gestione della spesa pubblica. La disponibilità di dati e informazioni tempestive e di qualità sull'intero ciclo di vita dei contratti pubblici costituirebbe una preziosa fonte a cui attingere per analizzare i trend di spesa anche sulla base di indici di efficacia e indirizzare le scelte di investimento.

Nella stessa direzione vanno anche gli interventi relativi alla qualificazione delle stazioni appaltanti e all'aggregazione della domanda, quali iniziative che favoriscono rapidità ed efficienza nell'acquisizione di forniture di servizi e generano risparmi e che consentono altresì la creazione di sinergie positive tra stazioni appaltanti e la condivisione delle migliori pratiche (per esempio condivisione di *template* di bandi di gara, riuso di *software* per la gestione delle gare, etc.). Con riferimento al **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti** di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici è chiaro che esso è finalizzato a ridurre il numero di Amministrazioni abilitate allo svolgimento di procedure di acquisto, specie di quelle più complesse, e ad aumentare il livello di qualità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Il quadro normativo in materia è già soddisfacente e lo sforzo da fare è soprattutto in termini di attuazione e applicazione delle disposizioni esistenti. Con il d.l. 66/2014, è stato individuato un modello di aggregazione che prevedeva, tendenzialmente, 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. Il limite di 35 stazioni appaltanti era forse molto ambizioso, tuttavia si deve osservare che tale obiettivo è stato di fatto abbandonato per molto tempo; solo recentemente con il d.l. 76/2020 sono stati introdotti alcuni correttivi che potrebbero consentire di superare alcune delle criticità che hanno bloccato l'emanazione dell'atteso DPCM sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

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 vedrebbero ridurre il numero di procedure da avviare che per gli operatori economici che potrebbero partecipare ad un numero ridotto di procedure, eventualmente con più lotti, così riducendo i costi amministrativi delle gare. È quindi del tutto evidente la necessità di tendere 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 è ora ricompresa, grazie alle richiamate modifiche introdotte dal d.l. semplificazioni, anche la **disponibilità e l'utilizzo corrente di piattaforme telematiche nella gestione delle procedure di gare**. Ciò nonostante, le previsioni dell'art.52 sono disattese in una consistente percentuale di gare pur considerando le deroghe previste. Si deve ritenere, tuttavia, che sia ormai passato molto tempo dalla data in cui tale obbligo è divenuto effettivo e appare pertanto necessario spingere nella direzione di una sempre maggiore diffusione e integrazione delle piattaforme telematiche.

È importante, inoltre, fare un ulteriore passo in avanti e prevedere l'interoperabilità delle piattaforme con i sistemi dall'Autorità in modo da assicurare l'automatica trasmissione di dati e informazioni alla BDNCP a fini conoscitivi e di trasparenza. L'obiettivo della proposta è di creare un ecosistema delle piattaforme di e-procurement e delle banche dati che operano direttamente con la BDNCP attraverso procedure condivise per la gestione digitalizzata di tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici. Attraverso l'interrelazione con tali sistemi è possibile acquisire i dati "nativi" senza imporre oneri di invio di informazioni alla Banca dati da parte delle stazioni appaltanti.

Si tratta di un ripensamento profondo delle modalità di funzionamento del sistema complessivo che semplificherebbe radicalmente tutta una serie di oneri oggi previsti in capo alle stazioni appaltanti. Ciò impone anche una rivisitazione della *governance* del sistema che deve essere affidata centralmente al soggetto che gestisce la Banca dati. In tal senso va anche il Regolamento di esecuzione 1780/2019 della Commissione che sarà direttamente applicativo in Italia a partire dal 14 novembre 2023, quindi si potrebbe valutare un utilizzo volontario anticipato del sistema che contiene i formulari standard per la raccolta di dati relativi a tutte le fasi di vita del contratto che si applicheranno alla generalità dei paesi comunitari.

A quanto sopra si aggiunge che 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.

Il nostro ordinamento dispone già – in linea con le indicazioni europee – di una legislazione che favorisce la transizione digitale e il superamento del divario digitale anche se, con riferimento ad alcune specifiche norme, non risultano ancora adottati tutti gli adempimenti normativi necessari.

È indispensabile, pertanto, completare il quadro normativo con l’emanazione dei Decreti attuativi ove mancanti e superare la logica dell’emergenza e delle deroghe di cui si è detto sopra. È urgente adottare il già richiamato **Decreto ministeriale di cui al citato art. 44** del Codice in modo da definire le modalità di digitalizzazione di tutti i contratti pubblici anche attraverso l’interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche Amministrazioni. Si tratta com’è evidente di un decreto importante (in questo senso si può vedere anche il citato documento della Banca d’Italia), che ha 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, alla ricerca di soluzioni informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto. È anche indispensabile che la definizione delle regole per la digitalizzazione dei contratti pubblici avvenga in sintonia con i contenuti del Piano nazionale, soprattutto tenuto conto del fatto che questo Piano deve occuparsi della **digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto**.

In un’ottica di collaborazione e supporto alle stazioni appaltanti nella fase precedenti la pubblicazione della documentazione di gara, ormai da diversi anni, l’ANAC svolge una proficua attività di vigilanza “preventiva”, in chiave esclusivamente collaborativa con le stazioni appaltanti che, ricorrendone i presupposti, ne fanno espressa richiesta garantendo loro assistenza e supporto nella fase di predisposizione degli atti di gara. **Tale azione collaborativa ha consentito di conseguire una significativa riduzione del contenzioso e favorire una maggiore tempestività delle stazioni appaltanti nella definizione delle procedure di gara a favore soprattutto del mercato e delle imprese ivi operanti.** Si tratta di una esperienza importante che l’Autorità vuole rafforzare e mettere a disposizione del Paese.

L’ANAC si rende, quindi, disponibile a supportare le stazioni appaltanti non solo nella scelta della più opportuna strategia di affidamento, ma anche del controllo di legalità in relazione all’assenza di conflitti di interessi, del rafforzamento degli strumenti di garanzia della affidabilità degli aggiudicatari, nonché dell’effettuazione delle indagini di mercato ove necessarie e estendendo eventualmente la propria assistenza alla fase di esecuzione dei contratti. Il rafforzamento dell’azione di sostegno e collaborazione è volto a garantire un

appoggio concreto agli operatori del settore in modo da semplificare le procedure, contribuire al rilancio dell'economia e al potenziamento delle infrastrutture tutelando i lavoratori.

➤ **Portale unico della Trasparenza**

L'innalzamento dei livelli di trasparenza nel settore pubblico 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.

Sia con riferimento agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 sia in materia di contratti pubblici previsti dal d.lgs. n.50 del 2016 è necessario ripensare gli adempimenti previsti che al momento appaiono particolarmente gravosi per amministrazioni e comuni, soprattutto di ridotte dimensioni demografiche, sia da un punto di vista economico che amministrativo. L'attuale sistema è, infatti, basato sull'obbligo imposto a carico di ogni Amministrazione, a prescindere dalla estensione, di creare sul proprio sito una sezione "Amministrazione trasparente", secondo regole dettate centralmente. Tale onere, da alcuni soggetti avvertito come gravoso, anche in termini economici, spesso non risulta adempiuto in maniera completa e corretta, determinando di fatto una carenza di informazioni oltre che una violazione delle disposizioni vigenti. Accanto a ciò, il sistema non produce i benefici sperati, in quanto la natura dei dati caricati spesso non è in formato aperto rendendo particolarmente difficili sia la successiva rielaborazione che le attività di controllo. Non ultimo, il fatto che la sezione Amministrazione trasparente, per dimensioni e struttura, **costituisce un sito nel sito, con una struttura così articolata e contenuti estesi ed eterogeni che ne rendono complessa la consultazione e la fruizione delle informazioni disponibili.**

Sarebbe molto più efficiente la creazione di una **piattaforma unica della trasparenza** che consenta alle pubbliche amministrazioni di caricare direttamente i dati e quindi in un unico luogo virtuale, accessibile a chiunque (al quale dovrebbero rinviare i siti istituzionali degli enti interessati) all'amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni: una sorta di portale di portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni che di consultazione.

Per non condizionare negativamente il mercato dei servizi di sviluppo e gestione dei siti istituzionali, la proposta è di predisporre una piattaforma che consenta ai programmi già disponibili sul mercato di interoperare. L'iniziativa rappresentata appare vantaggiosa sotto diversi profili: consentirebbe alle amministrazioni e ai comuni di investire le proprie risorse in

altre iniziative, risparmiando anche sulle attività di manutenzione ed evoluzione delle piattaforme; permetterebbe di adempiere agli obblighi in materia di trasparenza in maniera più semplice e veloce; favorirebbe l'acquisizione di dati uniformi che al momento non si riesce a garantire di fatto, pur con mille regolamenti e linee guida; assicurerebbe l'inserimento di dati in modalità aperta; ridurrebbe l'attività di vigilanza, perché la piattaforma sarà in grado di mettere in evidenza immediatamente eventuali mancanze e generare la richiesta di integrazione.

La piattaforma unica consentirebbe, inoltre, di avere a disposizione dati confrontabili e analizzabili attraverso sistemi informatici che ne permetterebbero l'incrocio e la verifica con altre banche dati pubbliche. L'obiettivo dovrebbe essere quello di chiedere meno dati, ottenendo al contempo più informazioni, proprio grazie alla immediata confrontabilità con i dati delle altre amministrazioni. Grazie a questo, inoltre, tale piattaforma non avrebbe solamente la funzione di assicurare in modo più efficiente la trasparenza, ma diverrebbe strumento per consentire alle stesse amministrazioni di condividere fra loro le migliori pratiche ed in prospettiva di fornire loro servizi per semplificare la loro attività.

Roma, 18 marzo 2021