

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
3 / 2022

LUGLIO - SETTEMBRE

Semplificazione e digitalizzazione degli appalti pubblici nel post-Covid: il caso Brescia infrastrutture S.r.l

Gabriele Maria Brenca

DOI: 10.13130/2723-9195/2022-3-14

Il presente contributo mostra come l'introduzione di strumenti elettronici e banche dati a disposizione delle stazioni appaltanti, qual è Brescia Infrastrutture S.r.l., come il portale e-procurement "Tutto Gare", abbia portato ad una sostanziale semplificazione delle procedure di affidamento, consentendo l'aggiudicazione di gare anche nel periodo di lockdown causato dalla pandemia da COVID-19. Il percorso che porta alla digitalizzazione degli appalti pubblici non può tuttavia ancora dirsi concluso. L'auspicio è che presto tutte le informazioni riguardanti gli operatori economici e le procedure di gara possano essere reperite su database uniformi e centralizzati (come il c.d. Fascicolo dell'Operatore Economico ex art. 81, c. 4, d.lgs. n. 50/2016), a beneficio tanto delle stazioni appaltanti nella scelta dell'aggiudicatario, quanto degli stessi operatori economici.

Simplification and digitalisation of public tenders post-covid: the Brescia Infrastrutture's case

The following paper shows how the introduction of electronic instruments and databases for contracting authorities, like the e-procurement portal "Tutto Gare" used by Brescia Infrastrutture S.r.l., has brought a substantial simplification in public commitment procedures, allowing for the adjudication of public tenders even during the lockdown period caused by the COVID-19 pandemic. However, the path to digitalisation of tendering procedures hasn't been concluded yet. The hope is that in the aftermath of the pandemic all the information concerning economic operators and tendering procedures could be found on uniform and centralized databases (like the so-called Economic Operator's Dossier ex art. 81, c. 4, d.lgs. n. 50/2016), which will help both the contracting authorities in the selection of the contractor as well as the economic operators themselves.

1. Introduzione

Vista la particolare attenzione posta sui profili applicativi delle norme entrate in vigore nel periodo pandemico, in questo contributo si intende valutarne gli effetti in relazione al caso specifico di Brescia Infrastrutture S.r.l.^[1], società pubblica “in-house” di gestione patrimoniale che si occupa di progettazione e realizzazione delle infrastrutture di proprietà della città di Brescia, dal punto di vista dell’U.O. Appalti.

L’analisi che seguirà, parte dalla convinzione ormai comune che la progressiva digitalizzazione delle procedure di gara rappresenta un obiettivo da perseguire e che deve essere esteso ad una complessa ed integrata strategia di “informatizzazione” dell’attività amministrativa.

Se è pur vero che la pandemia da Covid-19 ha imposto con impellenza e celerità un adeguamento strutturale delle procedure di affidamento pubblico ai nuovi paradigmi digitali, va altresì rilevato che proprio tale urgenza ha messo in rilievo alcune criticità ed alcuni punti di forza che meritano di essere approfonditi e valutati, al fine di ottimizzare i processi telematici e ridurre contenziosi e inutili aggravii del procedimento.

2. Verso la digitalizzazione degli appalti. Breve ricostruzione normativa

L’Unione Europea, con l’adozione della Direttiva 2014/24/UE^[2] ha innovato la materia degli appalti pubblici, abrogando la precedente Direttiva 2004/18/CE^[3] e disponendo che *«l’aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza»*^[4].

Tra i principali “driver” delle politiche della Commissione Europea rientra altresì *«la digitalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni (electronic public procurement) [...]»; l’obiettivo, nel medio periodo, è quello di digitalizzare l’intero processo di approvvigionamento*

delle pubbliche amministrazioni nelle due fasi di pre e post aggiudicazione, ovvero dalla pubblicazione dei bandi fino al pagamento (appalti elettronici end-to-end). Il Programma per la Razionalizzazione degli acquisti nella P.A prevede che la spesa pubblica per beni e servizi [...] dovrà essere gradualmente razionalizzata indirizzando le 32.000 stazioni appaltanti verso l'utilizzo delle procedure di acquisto fornite dai soggetti aggregatori, che costituiscono un "sistema a rete" per il perseguimento dei piani di razionalizzazione della spesa pubblica e per la realizzazione di sinergie nell'utilizzo di strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi»^[5].

In Italia, il recepimento delle direttive europee, unitamente all'introduzione delle azioni necessarie a regolamentare e standardizzare i processi e le procedure in ambito *e-procurement* è stato demandato all'art. 58 del d.lgs. n. 50/2016^[6].

Le amministrazioni aggiudicatrici avevano tempo fino al 18 ottobre 2018 «*per attuare esclusivamente appalti pubblici elettronici tramite piattaforme dedicate per gli appalti pubblici elettronici. Ciò significa che l'intera procedura di appalto, dalla pubblicazione dei bandi di gara alla presentazione delle offerte, deve essere eseguita elettronicamente*»^[7].

Ad oggi, ciò che rileva è la carenza di regole tecniche per disciplinare e standardizzare le piattaforme di "e-procurement".

Un passo avanti in questo processo è stato compiuto con il d.P.C.M. n. 148/2021 (Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), attraverso il quale sono state definite le prime regole per standardizzare i sistemi di "e-procurement". Al contempo questo decreto ha demandato all'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), tramite apposite Linee Guida, l'emissione delle regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione ma che, ad oggi, risultano essere in fase di preparazione.

3. L'e-public procurement per la digitalizzazione, trasparenza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche

Le nuove tecnologie e la digitalizzazione hanno acquisito un ruolo strategico nel perseguire obiettivi di efficienza, economicità e trasparenza nelle amministrazioni pubbliche^[8].

L'utilizzo di strumenti digitali incide fortemente sulle organizzazioni delle Stazioni Appaltanti e assume un carattere peculiare in materia di contratti pubblici.

Nella mia esperienza in Brescia Infrastrutture, dove abbiamo adottato da alcuni anni l'approccio all'"e-public procurement", ho avuto modo di appurare quanto ciò semplifichi il lavoro e consenta una sistematicità delle informazioni migliorando le attività di programmazione.

Nel corso dei mesi di "lockdown"^[9], le amministrazioni pubbliche hanno dovuto affrontare una sfida dall'esito certamente non scontato, in quanto hanno dovuto conciliare le esigenze di trasparenza ed efficienza degli affidamenti pubblici con l'impossibilità fattuale di attuare le ordinarie procedure degli appalti.

In realtà, forse anche contro ogni aspettativa, si è dimostrato che anche un'amministrazione pubblica può operare nel processo degli appalti in maniera autonoma, come dimostra l'esempio concreto della Società Brescia Infrastrutture che nel pieno "lockdown", nei mesi di marzo ed aprile 2020, grazie al portale "e-procurement" "Tutto Gare", in qualità di amministrazione aggiudicatrice^[10], oltre che ente aggiudicatore^[11], è riuscita a pubblicare, bandire e aggiudicare una gara per servizi assicurativi per il triennio 2020-2023, comprensivi della polizza relativa alla Metropolitana Leggera Automatica di Brescia, per un importo complessivo di € 3.294.000,00.

Grazie all'utilizzo di tale strumento digitale, per la prima volta, la Commissione di gara ha potuto riunirsi da remoto in video conferenza, aprendo le "buste telematiche", valutando e attribuendo, tramite condivisione delle offerte tecniche, i punteggi in tutta trasparenza attraverso il portale. Un grande sforzo ma anche una grande soddisfazione perché, in un certo qual modo, sebbene in un momento di difficoltà, si era riuscito ad attuare pienamente quanto previsto dalla Direttiva 2014/24/UE e dal Codice dei contratti pubblici^[12].

Il principio di "digitalizzazione delle procedure" attraverso l'utilizzo dei mezzi elettronici in tutte le fasi dell'approvvigionamento è stato introdotto dalle politiche europee dal 2010^[13] e, da quel momento, si è cercato, a livello legislativo europeo e nazionale, di favorire il più possibile l'utilizzo degli strumenti informatici.

La sollecitazione alla "conversione digitale" delle procedure amministrative, siano esse quelle legate al rapporto tra PA e cittadino o quelle relative agli affidamenti

di contratti e servizi, è stata altresì oggetto della revisione dell'art. 3-*bis* della l. n. 241/90 operata dal d.l. n. 76/2020, c.d. decreto "Semplificazioni", che prevede del novellato testo che *«per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati»*.

L'articolo risulta altresì essere del tutto connesso alla previsione di cui all'art. 12 del Codice dell'Amministrazione Digitale^[14] che pone in relazione il raggiungimento degli obiettivi di *«efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione»*^[15] con l'indipendenza organizzativa della singola amministrazione.

Appare dunque chiaro che il legislatore ha voluto imprimere, attraverso un eterogeneo sistema di fonti legislative che incidono sui singoli aspetti della Pubblica amministrazione, un focus sulla necessità di garantire l'attuazione del principio di "buona amministrazione" con quello di incremento dell'efficacia, efficienza e trasparenza dell'agire pubblico.

È tuttavia evidente che per anni tali principi sono rimasti perlopiù ancorati alla regolazione e sono divenuti centrali solo nel momento in cui il "procedimento digitale" rappresentava l'unico strumento per superare lo stallo in cui gli Enti pubblici si sono trovati a causa dell'emergenza sanitaria.

Tale esogena necessità acceleratoria del procedimento telematico, in un momento nel quale le Pubbliche amministrazioni si trovavano ad avere impellenti necessità, ha reso necessario un approfondimento che metta in rilievo le luci e le ombre di tale novità.

4. Il ruolo fondamentale della pianificazione e della progettazione

Uno dei profili di maggiore criticità che resta centrale nelle procedure di affidamento digitalizzate e sul quale occorre procedere ad un approfondimento è quello legato all'impossibilità di sistematizzare e imbrigliare negli stretti ranghi telematici l'attività tecnico discrezionale.

Infatti, se l'attività vincolata può essere automatizzata e semplificata mediante l'interconnessione e l'interoperabilità delle piattaforme esistenti e dei software, per tale fase del procedimento tutto può essere maggiormente complesso.

Ciò in quanto, pur in presenza di procedure digitalizzate, l'intervento umano e formativo rappresenta l'apporto fondamentale per raggiungere gli obiettivi e minimizzare il contenzioso.

Si ritiene pertanto fondamentale comprendere quali siano gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione delle Stazioni appaltanti per evitare che si verifichino situazioni critiche che rendano vani gli effetti positivi dell'“e-procurement”.

Come Ufficio Appalti di Brescia Infrastrutture abbiamo ritenuto uno strategico strumento quello della fase preliminare di studio e progettazione dei documenti di gara^[16], secondo quanto prescritto dal Titolo III, Capo III, Sez. I (artt. 66 ss.) del Codice dei contratti pubblici, poiché ciò abbiamo provato che incide in maniera positiva sui tempi di gara e di esecuzione dell'appalto.

Con l'introduzione del d.lgs. n. 50/2016, in particolare con l'art. 21, è stata particolarmente enfatizzata la fase di pianificazione, prevedendo *ex ante* quali siano le attività, i lavori e gli interventi che devono essere oggetto di programmazione.

Il Codice dei contratti pubblici ha, in questo articolo, richiamato quanto già la Commissione UE, con la Direttiva 2014/24/UE, aveva ritenuto fondamentale nella procedura degli appalti, riconoscendo all'attività di pianificazione un ruolo fondamentale con riverberi su tutte le fasi successive. Infatti, quanto disposto dall'articolo 40 della Direttiva 2014/24/UE ha costituito un elemento di ulteriore modernizzazione delle procedure, poiché la norma ha voluto garantire alle stazioni appaltanti la possibilità di accrescere le proprie conoscenze per superare asimmetrie informative, sia in ordine ad un'adeguata pianificazione sia ai fini della gestione della gara d'appalto.

Se questa parte della procedura viene eseguita in modo corretto, il resto dovrebbe svolgersi senza difficoltà, così da ridurre al minimo il rischio di dover modificare o variare l'appalto.

In questo contesto risulta fondamentale l'approccio da Project Management che l'organizzazione di Brescia Infrastrutture ha su ogni progetto o acquisto da realizzare.

Per tale ragione, l'U.O. Appalti e Contratti aziendale ha un ruolo a supporto delle altre unità operative nelle diverse fasi del processo dell'acquisto, compresa la fase cruciale della pianificazione, evidenziando e governando le richieste e i fabbisogni

aziendali.

L'esperienza acquisita in questi dieci anni di progettazione ha dimostrato come gli errori maggiori e più comuni siano spesso il risultato di una pianificazione mancata, insufficiente, errata, o, comunque, inadeguata, che porta a quadri economici non corretti o addirittura ad acquisti del tutto errati.

In tale prospettiva risultano essere del tutto condivisibili le riflessioni di Pignatti che correttamente sostiene che *«la connotazione strategica di tale attività evidenzia l'importanza del valore umano che deve adattarsi a scelte di natura tecnico-discrezionale e a svolgere considerazioni di opportunità legate a molteplici fattori, quali gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire, il livello di concorrenza all'interno del mercato di riferimento, il numero degli operatori economici, l'utilizzo e le finalità che l'amministrazione deve perseguire mediante l'acquisto»*^[17].

In Azienda, infatti, con la logica del Project Management per ogni fabbisogno, sia esso un'opera di lavori, una fornitura o un servizio, si opera con una pianificazione che muove dalla definizione delle esigenze, tra cui rientra indubbiamente il coinvolgimento di tutti gli "stakeholders" interessati, sia interni che esterni all'organizzazione aziendale, e delle modalità per soddisfarle, tramite un'attenta valutazione delle opzioni e della fattibilità delle stesse, anche previo svolgimento di apposite ricerche di mercato.

Questo può essere fatto tramite un "benchmark" o "business case", ossia un'analisi che fornisca chiare motivazioni per l'effettuazione della procedura d'appalto e che dimostri l'avvenuto esame degli aspetti chiave della pianificazione, identificando le motivazioni logiche per la linea d'azione proposta. In concreto, l'analisi operata consente di dimostrare che l'appalto, oltre a soddisfare i requisiti di Brescia Infrastrutture e degli "stakeholders", verrà aggiudicato con le procedure di gara più idonee, capaci di consentire l'equilibrio tra il valore e la finalità dell'appalto e garantirne la realizzabilità prevedendo l'adozione di un cronoprogramma, fondamentale per i rapporti con l'appaltatore in fase di esecuzione, che definisca la durata del contratto nonché l'adozione di un accordo commerciale solido e le cui clausole sono puntualmente definite, anche in relazione ai possibili imprevisti che potrebbero emergere in corso di esecuzione.

È chiaro che questa strategia si basa interamente sulla capacità di sviluppare dei

progetti – e ciò vale per i lavori pubblici ma non solo – che soddisfino l’esigenza pubblica con l’obiettivo di raggiungere un buon rapporto tra qualità e costo e che sia realizzabile nei termini previsti. Tutto ciò sembra lapalissiano ma non sempre, purtroppo, la scelta effettuata dalle Stazioni appaltanti segue questa logica consequenziale che ridurrebbe di molto i rischi connessi alla mancata realizzazione dell’opera o all’acquisto di prodotti inutilizzabili.

5. Il dialogo competitivo

Il Codice dei contratti pubblici del 2016 riprende un istituto, quello del dialogo competitivo^[18] che, sebbene sia stato poco utilizzato come procedura di aggiudicazione, è invece tra le procedure più innovative disciplinate dal Codice e che presenta grandi potenzialità, proprio al fine di evitare gli errori di incauti acquisti o soluzioni che poi non si rivelano praticabili.

Come noto, questa procedura si caratterizza per il suo sviluppo articolato e che prevede che le Stazioni Appaltanti indichino e definiscano nel bando di gara o nell’avviso di indizione le esigenze e i requisiti richiesti per poter individuare, nel mercato e attraverso una procedura di negoziazione, i mezzi più idonei a soddisfare le esigenze dell’amministrazione.

Ciò è determinante quando ci si trova di fronte a scelte o specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione, oppure si tratta di innovazioni per cui solo il mercato può indicare o orientare un certo tipo di soluzione.

Inoltre, la platea dei destinatari di tale negoziazione è del tutto eterogenea e aperta in quanto qualsiasi Operatore Economico può chiedere di partecipare al dialogo competitivo rispondendo al bando o all’avviso di indizione di gara sebbene poi, in una seconda fase, saranno solo gli operatori economici selezionati dalla Stazione Appaltante ad essere ammessi alla trattativa.

Pertanto, dopo aver dichiarato concluso il dialogo e averne informati gli operatori economici, vengono presentate le offerte alla luce delle soluzioni prospettate e specificate nella fase del dialogo.

La procedura, che viene aggiudicata unicamente sulla base del criterio dell’offerta dal miglior rapporto qualità/prezzo, individuata sulla base di criteri oggettivi (aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all’oggetto dell’appalto), indubbiamente è agevolata dagli strumenti elettronici, perché capaci di

coinvolgere il più ampio mercato mediante avvisi di manifestazione di interesse, indagini e consultazioni preliminari di mercato e, il Codice non lo esclude, anche sondaggi.

Attraverso tali strumenti è, pertanto, possibile costruire una “politica industriale” delle aziende pubbliche^[19], siano esse Brescia Infrastrutture o altre Amministrazioni, poiché sollecitano un approccio con i potenziali offerenti riuscendo a stimolare il mercato affinché si rapporti con le pubbliche amministrazioni con una procedura trasparente, ordinata e regolamentata.

Un dialogo tecnico attraverso strumenti online che consente la partecipazione di tutti gli “stakeholders”, aiutando ad individuare soluzioni condivise che alleggeriscono le fasi progettuali consentendo una celerizzazione delle procedure.

Gli strumenti elettronici e, in particolare, l’“e-procurement”, forniscono agli operatori economici non solo informazioni rapide e strutturate su potenziali opportunità commerciali attraverso i bandi di gara pubblici ma anche benefici consistenti sia dal punto di vista economico che giuridico.

Nel primo caso, l’utilizzo di tecnologie informatiche attraverso i c.d. portali *e-procurement* consente un aumento di efficienza, controllo della spesa e, conseguentemente, un risparmio economico.

Dal punto di vista giuridico, invece, l’utilizzo in fase di gara di tecnologie digitali “*garantisce l’attuazione dei principi di par condicio, concorrenza, trasparenza e tracciabilità delle operazioni, nonché l’inviolabilità e la segretezza delle offerte*”^[20].

Ma non solo.

Tali benefici sono visibili anche nella fase di programmazione, che permette di rendere tracciabili e di razionalizzare le informazioni, dall’analisi dei fabbisogni fino all’ottenimento delle autorizzazioni, e in quella esecutiva, ove la digitalizzazione è si dimostra capace di ridurre gli oneri a carico del direttore dei lavori, consentendo un continuo monitoraggio sull’avanzamento dell’esecuzione del contratto, così riducendo i casi di contenzioso e di riserve.

Gli effetti positivi hanno riverberi in ogni fase “ciclo di vita” degli appalti pubblici, determinando una più concreta attuazione dei principi di buon andamento ed efficienza dell’azione amministrativa, soprattutto in termini di semplificazione e standardizzazione delle procedure.

Inoltre, è opportuno ricordare come la digitalizzazione non operi a discapito dei presidi di trasparenza e anticorruzione ma, al contrario, si coniughi con un

rafforzamento degli stessi, riducendo così il rischio di un utilizzo improprio delle risorse pubbliche e una tempestività della conoscenza del dato da parte degli “stakeholders” e dei cittadini.

6. Il “Building Information Modeling”

Altra spinta fondamentale nei lavori pubblici è stata data dal “Building Information Modeling”, comunemente noto come BIM^[21] che, grazie all’introduzione e al continuo aggiornamento normativo e legislativo di tale istituto i cui “steps” fondamentali qui vi brevemente si riassumono, è ormai una realtà consolidata anche in Italia.

Il 2019 è stato un anno decisivo per l’affermazione del BIM, in quanto il d.m. n. 560/2017 ha imposto l’utilizzo di metodi e strumenti elettronici per gli appalti pubblici, in particolare per i lavori complessi relativi a opere di importo pari o superiore a 100 milioni di euro.

Dal 1° gennaio 2022, invece, il ricorso a queste metodologie è stato esteso per le opere pubbliche di valore pari o superiore a 15 milioni di euro; ed è per questo che Brescia Infrastrutture, essendo anche società di progettazione – oltre che Stazione Appaltante – si è “evoluta al BIM”, investendo nell’innovazione e nella digitalizzazione.

Il d.m. n. 312/2021 ha poi modificato il suddetto d.m. n. 560/2017, introducendo una diversa tempistica sull’obbligatorietà dell’utilizzo di metodi e strumenti elettronici di modellazione per l’edilizia e le infrastrutture negli appalti pubblici nonché, in particolare, punteggi premiali per l’uso del BIM negli appalti pubblici finanziati dal PNRR e dal PNC.

E’ stato infatti che previsto che il BIM sarà obbligatorio dal 1° gennaio 2022 per le opere di nuova costruzione ed interventi su costruzioni esistenti, fatta eccezione per le opere di ordinaria manutenzione di importo a base di gara pari o superiore a 15 milioni di euro, dal 1° gennaio 2023 per le opere di nuova costruzione, ed interventi su costruzioni esistenti, fatta eccezione per le opere di ordinaria e straordinaria manutenzione di importo a base di gara pari o superiore alla soglia di cui all’articolo 35 del Codice dei contratti pubblici e, dal 1° gennaio 2025, per le opere di nuova costruzione ed interventi su costruzioni esistenti, fatta eccezione per le opere di ordinaria e straordinaria manutenzione di importo a

base di gara pari o superiore a 1 milione di euro.

Grazie a questo strumento per la realizzazione di qualunque progetto, verranno analizzati gli stadi del processo costruttivo, individuando gli obiettivi BIM mirati a rispondere alle esigenze della Stazione Appaltante e alle funzioni proprie del progetto da realizzare.

Dopo aver delineato gli obiettivi per ciascuno stadio, si passerà alla definizione dei requisiti atti al raggiungimento degli stessi: in fase di pianificazione e programmazione, ad esempio, l'utilizzo del BIM se da un lato potrà dare la possibilità di anticipare eventuali imprevisti che possono verificarsi durante la costruzione dell'opera, dall'altro può rivelarsi molto utile per l'analisi della programmazione dei lavori, in quanto contiene tutte le informazioni necessarie per la realizzazione, comprensiva delle opere provvisorie (ponteggi, scavi, ecc.) dell'oggetto del contratto nonché la puntuale descrizione delle fasi costruttive.

A seguito della progettazione, saranno poi estraibili i modelli, in formato digitale, con le informazioni richieste per la realizzazione dell'opera.

In fase di Costruzione, infine, i dati consentiranno di monitorare e controllare il corretto avanzamento dei lavori che si concluderà con la consegna dell'opera e la sua conseguente gestione.

Tale composito processo che vede una forte matrice digitale, ha in realtà importanti effetti e benefici sul miglioramento dell'efficienza dei contratti pubblici in quanto garantisce, anche nelle fasi successive alla realizzazione dell'opera, di avere a disposizione un "database" di informazioni necessarie per lo svolgimento delle operazioni di manutenzione ciclica, programmata e straordinaria, e che andrà necessariamente integrato con sistemi di monitoraggio, cioè con una piattaforma gestionale per il "Facility Management".

7. La Banca dati centralizzata

Com'è noto, il Codice dei contratti pubblici, all'art. 81 prevedeva, per l'acquisizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario ai fini della partecipazione alle procedure e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei requisiti, l'utilizzo esclusivo della Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, denominata

Banca dati nazionale degli operatori economici.

Tale disposizione non è stata mai attuata e, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 53, co. 5, lett. d), d.l. n. 77/2021 (*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito in l. n. 108/2021, è stata accorpata e rimessa alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita da ANAC di cui all'art. 213, co. 8 del medesimo Codice.

Risulta pertanto ancora operativo il previgente sistema AVCpass^[22], *«che peraltro risulta largamente insoddisfacente in quanto, per esempio con riferimento ai requisiti di ordine generale degli operatori economici, consente di scaricare i certificati del casellario giudiziale ad essi connessi, ma non effettua in via automatica la verifica delle condanne riportate e dei carichi pendenti. Considerazioni analoghe riguardano anche la verifica dei requisiti di ordine tecnico-professionale e economico-finanziario sulla documentazione di altri Enti certificanti»*^[23].

Tali verifiche sono, per lo scrivente, del tutto superflue in quanto questo sistema, talvolta, non rilascia i certificati veri e propri, lasciando alle Stazioni appaltanti stesse l'onere di rivolgersi ad altre ed ulteriori banche dati al fine di reperire questi certificati.

Sarebbe più che mai urgente e necessario in questa fase post pandemica che il Governo, attraverso la cabina di regia, intervenga sul punto, con l'auspicio di rendere *«interoperabili e coordinate le informazioni gestite da ANAC»*^[24], garantendone la completezza e l'unicità.

L'auspicio è che la raccolta e l'elaborazione delle informazioni digitali avvenga sulla base di *dataset* uniformi e centralizzati che consentirebbero di registrare un reale beneficio ed una semplificazione concreta per i procedimenti di gara, poiché, così facendo, viene garantita una qualità del dato scaricato dalla Stazione appaltante e viene reso disponibile un unico, e completo, set di documenti.

In questo senso, un primo passo concreto nel processo di semplificazione delle procedure di gara è stato compiuto dall'ANAC con l'approvazione del Fascicolo digitale per gli operatori economici, previsto dal PNRR e dal d.l. n. 77/2021 con l'obiettivo *«di rendere quasi automatizzata la verifica dei requisiti, permettendo alle Stazioni appaltanti e alle imprese di concentrarsi sulla strategia di acquisto invece che sulle procedure e sugli aspetti formali»*. Con questo fascicolo si

consentirà «alle stazioni appaltanti di utilizzare gli accertamenti già effettuati da un'altra stazione appaltante per ammettere l'operatore economico alla gara, velocizzando l'attività di verifica dei requisiti generali». Al contempo, «gli operatori economici vedranno ridotti notevolmente gli oneri di riprodurre per ogni procedura di gara le certificazioni a comprova dei requisiti posseduti»^[25].

Il beneficio di tale innovazione si evince dal fatto che, se le autodichiarazioni di cui al Documento di gara unico europeo^[26] (il c.d. DGUE) fornite “digitalmente” (per la parte dell'art. 80 del Codice^[27]) fossero rilasciate e validate in modo univoco da un'unica Banca dati Nazionale centralizzata, “con aggiornamenti in tempo reale sulla sussistenza dei requisiti di ordine tecnico, economico, finanziario e di ordine generale-morale, sfruttando le potenzialità del documento unico di gara europeo”^[28], si permetterebbe a tutte le stazioni appaltanti di procedere in modo più spedito ed univoco nelle valutazioni, senza dover ricorrere a lunghe ed estenuanti istruttorie permettendo, inoltre, di acquisire già in fase di selezione l'eventuale iscrizione agli Albi o Elenchi, ovvero di partecipazione alla gara, definendo un operatore economico realmente “qualificato”, a cui attribuire un “rating” o un “bollino di qualità”.

In questo modo verrebbe “certificata” in modo chiaro ed univoco la possibilità di partecipare alla procedura di gara, consentendo alle Stazioni Appaltanti di verificare solo i criteri di selezione – quali i requisiti di professionalità, capacità economica, finanziaria e tecnico professionale – e non, come avviene invece oggi, con il sistema – che, come si è visto, appare inefficiente – dell'AVCpass.

Nel quadro appena descritto, Amministrazioni Aggiudicatrici come Brescia Infrastrutture, attendono con grandi aspettative il “rating” d'impresa gestito da ANAC che potrebbe permettere di valutare le imprese con criteri premianti fondati sulla loro affidabilità, sia in fase di partecipazione ad una gara, sia in fase di esecuzione di un contratto pubblico, attribuendo un punteggio determinante al loro affidamento per la realizzazione dell'opera pubblica.

8. Conclusioni

Alla luce delle riflessioni che precedono, si può affermare come un'innovazione sistematica nella gestione della funzione appalti, specialmente nel periodo di post pandemia, sia quantomai necessaria e non più rimandabile, presupponendo

tuttavia l'adeguatezza organizzativa e professionale di soggetti specializzati che possano essere in grado di gestire gare con procedure "native digitali" e con documenti di gara che contengano dati direttamente acquisibili da "database" nazionali ed europei.

L'Unione Europea, con il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 («formulari elettronici»), ha imposto *«la formazione "nativa digitale" dei documenti di gara con l'adozione (entro il 25 ottobre 2023) di nuovi formulari digitali standard, generati automaticamente per la pubblicazione di avvisi e bandi sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione. Tali formulari costituiranno modelli standard da compilare non più manualmente ma automaticamente, mediante sistemi di software, con le informazioni ricavate da precedenti avvisi e bandi, specifiche tecniche, offerte, contratti, registri amministrativi nazionali e altre fonti di dati»*^[29].

Tale innovazione consentirebbe di avere *dataset* reali e certificati, fruibili e condivisibili sia a livello nazionale che europeo, garantendo un unico inserimento dei dati a cui fare diretto richiamo, riutilizzandoli in differenti documenti e basi di dati, permettendo così la riduzione degli oneri amministrativi e l'aumento dell'affidabilità delle informazioni stesse.

Una semplificazione con benefici non solo nei confronti delle Stazioni Appaltanti ma anche per l'operatore economico, il quale verrebbe agevolato dall'eliminazione dell'onere di caricamento dei medesimi dati da parte delle amministrazioni e delle imprese.

La vera spinta, ritengo, viene da questo approccio all'"e-public procurement" che potrebbe favorire in modo significativo l'efficienza dell'attività contrattuale e il cambiamento del ruolo dell'amministrazione pubblica nel mercato interno semplificando, nella sostanza e non solo nella forma, gli appalti pubblici.

Grazie alla semplificazione si consente alle Stazioni appaltanti qualificate di concentrarsi sull'elaborazione delle strategie di gara, sulla definizione di lotti basati sulle caratteristiche specifiche dei mercati di riferimento, sollecitando e favorendo forme di cooperazione che sviluppino *«un modello a rete fra amministrazioni aggiudicatrici con professionalità elevate e una specializzazione che assicuri la qualificazione della funzione appalti»*^[30] nel rispetto del principio

costituzionale di adeguatezza tra amministrazioni aggiudicatrici»^[31].

Conformemente a questo indirizzo di collaborazione, volta a garantire una maggiore qualità di progettazione, programmazione e realizzazione delle opere, Brescia Infrastrutture già da alcuni anni ha avviato, attraverso specifiche convenzioni con altre realtà pubbliche, quali la società Infra.To. S.r.l. di Torino e MM S.p.a. di Milano, collaborazioni e confronti operativi sugli appalti che l'Azienda intende estendere, nel prossimo futuro, anche alla CUC della Provincia di Brescia.

1. 1 Brescia Infrastrutture S.r.l. «è una società pubblica in house di gestione patrimoniale che si occupa di progettazione e realizzazione delle infrastrutture di proprietà della città di Brescia», titolare di un patrimonio immobiliare e infrastrutturale conferitole dal Comune di Brescia, socio unico dalla società, tra cui la Metropolitana Leggera Automatica di Brescia (cfr. <https://www.bresciainfrastrutture.it/chi-siamo/profilo>).
2. Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.
3. Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.
4. www.mit.gov.it/normativa/direttiva-201424ue.
5. www.agid.gov.it/it/piattaforme/procurement.
6. www.agid.gov.it/it/piattaforme/procurement. In particolare, l'art. 58, comma 1 dispone: «[...] le stazioni appaltanti ricorrono a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici nel rispetto delle disposizioni di cui al presente codice».
7. Commissione Europea, Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei della Commissione europea, febbraio 2018, p. 14.
8. M. Pignatti, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 12, 2022, p. 133, Abstract.
9. Con il d.P.C.M. 8 marzo 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha decretato l'introduzione di una serie di restrizioni volte a limitare la diffusione del virus di COVID-19 (il c.d. *lockdown*), tra cui la chiusura dei luoghi aperti al pubblico e la promozione, «a ogni rapporto di lavoro subordinato» (art. 2, c. 1, lett. r), del lavoro agile – che, ai sensi dell'art. 18, c. 3, l. n. 81/2017 si applica «anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» –. Con successivo d.P.C.M. 11 marzo 2020 è stato previsto che «le pubbliche amministrazioni, assicurano lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile del proprio personale dipendente» (art. 1, misura n. 6).
10. Ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 50/2016 per “amministrazioni aggiudicatrici” si

intendono «*le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti*» che affidano ad un operatore economico un contratto pubblico di appalto o di concessione avente ad oggetto l'acquisizione di servizi o forniture oppure l'esecuzione di lavori o opere.

11. Ai sensi dell'art. 3, c. 1.1, d.lgs. n. 50/2016 per "ente aggiudicatore" si intendono, le amministrazioni aggiudicatrici, imprese pubbliche e gli enti che, pur non rientrando nelle succitate categorie, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente, che svolgono «*una delle attività di cui agli articoli da 115 a 121*» tra le quali, ex art. 118, le «*attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, ovvero mediante autobus, sistemi automatici o cavo*», quali, ad esempio, la Metropolitana Leggera Automatica di Brescia.
12. D.lgs. n. 50/2016 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), denominato "Codice dei contratti pubblici", finalizzato a disciplinare «*i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione*» (art. 1, co. 1) e altri espressamente elencati dall'art. 1, co. 2 ss.
13. Commissione UE, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, in cui tra le iniziative individuate a livello europeo nell'ambito della strategia *Europa 2020* era inserita l'*Agenda Digitale Europea*. Circa la *Digital Agenda for Europe* si v. il sito del Parlamento UE, con riferimento all'evoluzione del *Digital Single Market*, si v. il sito della Commissione UE; più recentemente cfr. Consiglio europeo, *Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente*, novembre 2020. Cfr. anche il *Digital economy and society index*, il *Transparency International* ed il *Single Market Scoreboard* della Commissione UE, in cui si evidenzia la rilevanza e l'incidenza delle nuove tecnologie sull'attività dell'amministrazione pubblica (M. Pignatti, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 12, 2022, p. 134, nota 1).
14. D. lgs. n. 82/2005, successivamente modificato e integrato con il d.lgs. n. 179/2016 e poi con il d.lgs. n. 217/2017.
15. Si v. art. 12 del d.lgs. n. 82/2005 e ss.mm.ii.
16. Nella presente sezione sono disciplinati bandi e avvisi di gara, dalla possibilità di svolgere indagini preliminari di mercato (art. 66), introdurre specifiche tecniche (art. 69), alle modalità di redazione del bando di gara, in conformità ai bandi tipo adottati dall'ANAC (art. 71), nonché alla loro pubblicazione, invito ai candidati e informazione, a questi ultimi e agli offerenti.

17. M. Pignatti, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 12, 2022, p. 139.
18. Con “dialogo competitivo” si intende una procedura di scelta del contraente e di affidamento del contratto in cui l'amministrazione aggiudicatrice instaura «*un dialogo finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità*» (art. 64, c. 5, d.lgs. n. 50/2016).
19. M. Pignatti, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 12, 2022, p. 140.
20. S. Saccone, *La digitalizzazione degli appalti pubblici: sogno o realtà?*, in *ildirittoamministrativo.it*.
21. Si tratta di metodi e strumenti elettronici per la modellazione delle costruzioni in tutte le fasi di progettazione, realizzazione e gestione delle opere e relative verifiche. In particolare, con esso si intende un processo che «*permette di effettuare simulazioni progettuali di un manufatto edilizio in ambito digitale, quindi computabili, tese ad assicurare la coerenza tra i diversi elementi che lo compongono, secondo un approccio in grado di anticipare e rispondere ai possibili fenomeni che potrebbero verificarsi in ogni fase del suo ciclo di vita*» (A. L. Ciribini, *BIM*, in www.treccani.it, 2015).
22. Esso consiste in un «*repository dove collezionare i documenti utili da presentare in sede di partecipazione alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici*» (cfr. www.anticorruzione.it/-/avc-pass), permettendo «*alle Stazioni Appaltanti e agli Enti aggiudicatori l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici. Agli Operatori Economici permette di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a proprio carico ai sensi dell'art. 6-bis, comma 4, del Codice. L'operatore economico può utilizzare tali documenti per ciascuna delle procedure di affidamento alle quali partecipa, entro il periodo di validità del documento*» (cfr. www.anticorruzione.it/-/avcpass).
23. G. M. Racca, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *Saggi - DPCE online*, 4, 2020, p. 4678.
24. M. Pignatti, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 12, 2022, p. 149.
25. C f r .
www.anticorruzione.it/-/anac-istituisce-il-fascicolo-digitale-per-gli-operatori-economici?re-direct=%2F.
26. Il Documento di gara unico europeo, o DGUE, è un'autodichiarazione finalizzata a «*semplificare e ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti aggiudicatori e sugli operatori economici attraverso l'adozione di un unico modello autodichiarativo per la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica*» (c f r .
www.mit.gov.it/comunicazione/news/documento-di-gara-unico-europeo-dgue).
27. Ossia concernenti i motivi di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione ad

- una procedura d'appalto o di concessione.
28. G.M. Racca, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *Saggi – DPCE online*, 4, 2020, p. 4680.
29. G. M. Racca, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *Saggi – DPCE online*, 4, 2020, p. 4674.
30. Per “funzione appalti” si fa riferimento agli Uffici o Unità organizzative (semplici o complesse) che nelle amministrazioni pubbliche o nelle società pubbliche (anche in Brescia Infrastrutture) gestiscono tutte le procedure di gara (procedure aperte, procedure negoziate, affidamenti diretti, ecc.) relative ad appalti di lavori, servizi e forniture, attraverso la stesura dei documenti di gara (la c.d. *lex specialis*). Tali funzioni provvedono, inoltre, alla qualificazione degli operatori economici e predispongono tutti i contratti dell'ente da stipularsi in forma pubblica amministrativa o scrittura privata. Possono, inoltre, svolgere funzioni di supporto al R.U.P. e “consulenza” ai Settori, Ufficio o Unità Organizzative per l'attuazione della normativa vigente in materia di appalti pubblici e di attività contrattualistica con particolare focus anche alla programmazione, definizione e quantificazione del fabbisogno.
31. G. M. Racca, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *Saggi – DPCE online*, 4, 2020, p. 4681.