

Il quadro di riferimento

ulteriori provvedimenti che hanno comunque avuto un impatto di rilievo sul Codice dei Contratti.

a. Trasparenza e informatizzazione

Connessa ad esigenze di ordine pubblico di contrasto alla criminalità organizzata e di prevenzione delle infiltrazioni criminali nella gestione dei fondi pubblici, è la Legge n. 136/2010 recante il 'Piano straordinario contro le mafie' che ha messo a regime per la generalità dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di qualunque importo, una forma di controllo degli interventi, la tracciabilità dei flussi finanziari. Il meccanismo è volto a rendere trasparenti le operazioni finanziarie connesse all'utilizzo di fondi pubblici, per il controllo sui flussi finanziari e l'intercettazione di eventuali interferenze malavitose. In questo contesto, ed in base alle integrazioni apportate dal DL 187/2010 (convertito con Legge n. 217/2010), è stato indicato quale strumento di tracciabilità finanziaria il codice CIG, rilasciato dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici su richiesta della stazione appaltante, identificativo del singolo lotto di gara, unitamente al più generale codice di progetto CUP, assegnato da parte del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - CIPE.

Finalità di promozione della legalità, trasparenza e concorrenza nel contesto degli affidamenti pubblici, sono sottese anche alle previsioni del DL 70/2011, c.d. Decreto Sviluppo, convertito con Legge n. 106/2011 che, tra le altre cose, ha modificato gli articoli 46 e 64 del Codice dei Contratti introducendo disposizioni finalizzate alla redazione di bandi tipo. In questo caso l'obiettivo di garantire un concreto rispetto dei principi di rilievo comunitario di massima partecipazione, concorrenza e proporzionalità nelle procedure di gara, evitando esclusioni per la violazione di prescrizioni meramente formali, viene perseguito mediante la tipizzazione delle cause di esclusione dalle gare, cause che possono essere solo quelle previste dal Codice dei contratti pubblici e dal relativo regolamento di esecuzione ed attuazione, con irrilevanza delle clausole addizionali eventualmente previste dalle stazioni appaltanti nella documentazione di gara. Sempre il D.L.n. 70/2011 ha modificato il Codice

Il Decreto
Sviluppo
70/2011

Capitolo I

dei Contratti prevedendo la predisposizione di modulistica standardizzata per la dichiarazione dei requisiti di partecipazione di ordine generale e, per appalti di servizi e forniture e per appalti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, dei requisiti di partecipazione economico finanziari e tecnico organizzativi.

Le modifiche
al Codice
dell'Amministrazione
Digitale

Nell'arco temporale considerato, inoltre, il legislatore ha dedicato un'attenzione particolare alla promozione dell'informatizzazione della pubblica amministrazione come strumento di efficacia, efficienza e semplificazione. Vanno in questa direzione le modifiche apportate al Codice dell'Amministrazione Digitale, D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 integrato dal D.Lgs. n. 235 del 30 dicembre del 2010, attraverso le quali è stato tracciato il quadro legislativo per l'attuazione della digitalizzazione dell'azione amministrativa con contestuale definizione di precisi diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni. Tra le indicazioni di maggiore rilievo, si segnalano: l'introduzione del concetto di firma elettronica avanzata conformemente alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale; l'utilizzo della posta certificata per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti nei rapporti con le pubbliche amministrazioni; l'impiego di protocollo informatico e fascicolo elettronico, con contestuale dematerializzazione dei documenti presso le pubbliche amministrazioni. Determinanti, inoltre, come in seguito meglio si dirà, le previsioni sullo scambio di dati tra amministrazioni, per evitare che il cittadino o l'impresa debbano fornire più volte gli stessi dati già trasmessi alle amministrazioni titolari di banche dati. La misura del rilievo attribuito dal legislatore a tale disposizione si evince dalla previsione del potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di nominare un commissario *ad acta* in caso di inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità dei dati. Alle modifiche al Codice dell'Amministrazione digitale, solo un primo passo per l'avvio del disegno del legislatore, hanno fatto seguito ulteriori disposizioni, tra le quali il Piano *e-government* 2012, e diverse previsioni contenute nei D.L.5/2012 (Decreto Semplificazioni), D.L.83/2012 e

Il quadro di riferimento

L.134/2012 (Decreto Sviluppo), D.L.95/2012 e L.135/2012 (*Spending Review*), D.L.Crescita 2.0, DDL 50/2012 (Semplificazioni bis), fino alla Legge di Stabilità 2013 di cui appresso si dirà.

In questa sede si segnala, anche come esempio di combinazione tra disposizioni che si succedono nel tempo, da un lato, l'inserimento, ad opera degli articoli 62 *bis* e 60 del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (di seguito BDNCP) istituita presso l'Autorità che ne è soggetto gestore, tra le Banche Dati di interesse Nazionale che rappresentano l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente, la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni; dall'altro, il disposto del successivo D.L.n. 5/2012, convertito con Legge n. 35 del 4 aprile 2012, che nel contesto della *spending review* ha introdotto nel Codice dei Contratti un nuovo art. 6 *bis*, in forza del quale dal 1° gennaio 2013, la BDNCP diventa ulteriormente strumento attraverso il quale le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori verificano il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici. La *ratio* dell'art. 6 *bis* è direttamente riconducibile all'esigenza, espressa dal Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi che gli operatori economici devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, e ciò promuovendo l'informatizzazione del sistema attraverso la valorizzazione dell'articolata banca dati già esistente.

A prescindere dagli esempi di settore, inoltre, possono essere ricordate le nuove disposizioni sulla documentazione amministrativa introdotte nel D.P.R. n. 445/2000 dalla Legge n. 183/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio dello Stato - Legge di stabilità 2012), in forza delle quali dal 1 gennaio 2012 le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti, sono valide ed utilizzabili solo nei rapporti tra privati, mentre nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà vanno sempre sostituiti da dichiarazioni sottoscritte

Le modifiche al
D.P.R. 445/2000

Capitolo I

dall'interessato. Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono, inoltre, chiamati ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni, nonché tutti i dati e i documenti in possesso dei soggetti pubblici, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti. Ancora una volta si tratta di una previsione che non solo si colloca nel solco di principi tracciato dal Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, ma è in linea anche con le disposizioni sulla verifica dei requisiti introdotte nel Codice dei Contratti.

In un contesto di riforme normative finalizzate al contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, non può sottovalutarsi l'importanza dell'interconnessione delle istituzioni, con lo scopo di dare luogo a misure di prevenzione generale, controlli e sanzioni mediante l'introduzione di strumenti finalizzati al perseguimento di obiettivi quali la trasparenza, la semplificazione, la vigilanza collaborativa attraverso l'uso dell'ICT.

Le misure anticorruzione

Tra questi strumenti rientrano certamente quelli contemplati da alcune delle disposizioni della Legge n. 190/2012 recante misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Al riguardo, il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 di attuazione della disciplina della Legge n. 190/2012 sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, precisa che la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio della nazione, oltre ad essere condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive. A tal fine vengono definiti precisi diritti, come quello all'accesso civico nei confronti dell'Amministrazione, dettagliati obblighi di pubblicità dell'Amministrazione c.d. trasparente che coprono di fatto ogni aspetto della vita e dell'organizzazione dell'amministrazione medesima e organismi di controllo sul rispetto delle previsioni di Legge, quali in primo luogo la Commissione per la valutazione, l'integrità e la

Il quadro di riferimento

trasparenza delle pubbliche amministrazioni (CIVIT) ed anche l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, ma solo con riferimento ad alcuni aspetti specifici che rientrano nel proprio ambito di competenza.

In particolare, il comma 32 dell'art. 1 della richiamata Legge, in relazione agli affidamenti di contratti pubblici espletati o in corso definisce obblighi di pubblicazione nei confronti delle amministrazioni, delle società da esse partecipate e delle loro controllate. Si tratta della pubblicazione sui rispettivi siti web delle informazioni essenziali inerenti la vita del contratto, attraverso apposite tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Il termine di espletamento dell'adempimento, originariamente previsto entro il 31 gennaio di ogni anno, è stato inizialmente prorogato, per il solo anno 2013, al 31 marzo 2013 (Legge n. 228/2012, c.d. Legge di Stabilità 2013). Successivamente l'art. 26 del D.L. n. 69 del 21 giugno 2013 ha previsto che, in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, i dati ivi previsti relativi all'anno 2012 siano pubblicati unitamente ai dati relativi all'anno 2013.

**I nuovi obblighi
di pubblicazione**

In quest'ambito si inserisce il potere di vigilanza dell'Autorità, in quanto è previsto che le amministrazioni trasmettano le stesse informazioni, in formato digitale, affinché possano essere pubblicate sul suo sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini. L'Autorità cura, inoltre, la trasmissione alla Corte dei Conti, entro il 30 aprile di ciascun anno, dell'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui sopra, nel formato indicato dal comma 32 e secondo quanto stabilito con delibera e comunicato del 22 maggio 2013.

Inoltre, e sempre con finalità di trasparenza, è previsto che l'Autorità rediga uno schema tipo per le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere che le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare sui loro siti istituzionali e sono altresì raccolte e pubblicate sul suo sito istituzionale dell'Autorità al fine di consentire un'agevole comparazione.

Capitolo I

L'importanza dell'interconnessione tra le istituzioni si coglie anche nella più recente evoluzione delle disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, riformate con Legge n. 196/2009. In particolare, in attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è stata prevista l'istituzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche per consentire il più agevole consolidamento e monitoraggio dei dati di finanza pubblica, l'acquisizione di informazioni per dare attuazione al federalismo fiscale (anche in relazione alle previsioni della Legge n. 42/2009), nonché la predisposizione di una base normativa di riferimento per l'attività di analisi e valutazione della spesa. Si tratta di una banca dati istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e finalizzata a raccogliere tutte le informazioni relative ai dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché qualsiasi altra informazione utile all'attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale. È espressamente previsto che l'acquisizione di informazioni avvenga attraverso l'interscambio dei flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche che già realizzano rilevazioni di dati, e ciò sempre, in coerenza con i principi statuiti nel Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, al fine di semplificare e rendere meno gravosi gli obblighi di comunicazione ai quali sono tenute le amministrazioni nei confronti dei soggetti istituzionalmente preposti al controllo. La citata disposizione ha trovato progressiva attuazione nel disposto dell'art. 5 del D.Lgs. n. 229/2012 e, conseguentemente, nelle più articolate previsioni del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 febbraio 2013 che ha fornito il dettaglio dei dati, concernenti la realizzazione di opere pubbliche, che le amministrazioni pubbliche destinatarie di finanziamenti e agevolazioni a carico del bilancio dello Stato sono obbligate a detenere nei propri sistemi gestionali e inviare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche.

L'armonizzazione
dei bilanci
pubblici

Altri interventi
normativi in
materia di forma
dei contratti
pubblici

Meritano, altresì, menzione gli interventi normativi in materia di forma dei contratti pubblici e di pubblicazione dei bandi. Il primo ha novellato il testo dell'art. 11, comma 13, del Codice (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221 cd. decreto sviluppo *bis*), estendendo al settore dei contratti pubblici l'utilizzo delle

Il quadro di riferimento

modalità elettroniche di stipulazione in linea con le misure di informatizzazione pubblica e progressiva dematerializzazione dei procedimenti amministrativi adottate nel più ampio quadro dell'Agenda Digitale. Il secondo si è articolato, in effetti in una successione di disposizioni di Legge: l'art. 32 della L.18 giugno 2009, n. 69 (rubricato "Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea") ha stabilito che a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi «aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici e che le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale; la L.6 novembre 2012, n. 190 (cd. Legge anticorruzione), che ha introdotto, tra le altre cose, obblighi di pubblicità sui siti delle pubbliche amministrazioni di alcuni procedimenti inclusi quelli di «scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi ; infine l'art. 34, comma 35, del D.L.18 ottobre 2012, n. 179 ("Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", cd. decreto sviluppo bis), come modificato in sede di conversione dalla L.17 dicembre 2012, n. 221, secondo cui a partire dai bandi e dagli avvisi pubblicati successivamente al 1° gennaio 2013, le spese per la pubblicazione sono rimborsate alla stazione appaltante dall'aggiudicatario entro il termine di sessanta giorni dall'aggiudicazione. Queste previsioni, prive di idoneo coordinamento tra loro, hanno destato non poche perplessità interpretative circa l'effettiva modalità di assolvimento, da parte delle stazioni appaltanti, degli obblighi di pubblicazione, perplessità che hanno reso necessario uno specifico atto di segnalazione dell'Autorità.

b. Razionalizzazione della spesa pubblica e la centralizzazione della committenza

Le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di maggiore rigore e controllo, maturate nel contesto della persistente crisi finanziaria, hanno determinato numerosi interventi del legislatore concentrati in prevalenza nel corso dell'anno 2012.

Capitolo I

Si tratta di quella normativa d'emergenza che va sotto il nome di *spending review* e che, lungi dal dettare disposizioni transitorie e congiunturali, si è posta come obiettivo la revisione strutturale dell'assetto della spesa pubblica. In questo contesto numerosi sono stati gli interventi che hanno riguardato la disciplina degli affidamenti pubblici.

In particolare, nel 2012 si è avuta la successione di due decreti Legge, c.d. *spending review* 1 e 2, seguiti poi da un 'decreto crescita'.

Il primo decreto della *spending review*, D.L.n. 52/2012, tra le altre cose, ha inteso promuovere con decisione un percorso di centralizzazione della committenza già avviato con precedenti interventi normativi. Al riguardo va ricordato che già la Legge n. 136/2010, recante il Piano straordinario contro le mafie e pure sopra richiamata, aveva previsto l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), per perseguire finalità di trasparenza regolarità e economicità nella gestione dei contratti pubblici. Erano state, quindi, dettate disposizioni di attuazione con il D.P.C.M. 30 giugno 2011. Successivamente, inoltre, l'art. 11 del D.L.n. 98/2011, convertito con Legge n. 111/2011, aveva previsto l'avvio, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso strumenti di centralizzazione nel contesto di un sistema a rete tra le centrali di committenza, già formalmente istituito con Legge Finanziaria per il 2007 (Legge n. 296/2006). L'art. 23 del D.L.n. 201/2011 aveva, quindi, previsto una nuova modalità di gestione accentrata degli appalti per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna provincia. La disposizione, introducendo il comma 3 bis all'art. 33 del Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto, con decorrenza dal 31 marzo 2013 (termine prorogato di 12 mesi dall'art. 29, co. 11 ter, del D.L.n. 216/2011), l'obbligo per tali enti di avvalersi di una centrale di committenza unica per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

In questo contesto, il primo decreto della *spending review* ha, in primo luogo espressamente esteso l'obbligo di approvvigionarsi attraverso le convenzioni-quadro gestite da CONSIP a tutte le amministrazioni statali

Il quadro di riferimento

centrali e periferiche. Da rilevare, in merito, che la successiva Legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) è intervenuta poi ad integrare questa previsione normativa estendendo l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro anche agli istituti ed alle scuole di ogni ordine e grado, alle istituzioni educative ed alle istituzioni universitarie, in precedenza escluse.

In secondo luogo, sempre il D.L.n. 52/2012 ha inteso dare nuovo sviluppo al sistema a rete tra le centrali di committenza, già ideato con Legge Finanziaria per il 2007 ma rimasto di fatto inattuato, mediante l'attribuzione al Commissario Straordinario per la per la *spending review*, tra le altre competenze, dell'obiettivo di promuovere lo sviluppo della rete. Il Commissario Straordinario, pertanto, nel corso del 2012 ha istituito un tavolo di lavoro permanente con l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e le maggiori Centrali di Committenza nazionali, al fine di definire congiuntamente criticità, soluzioni ed un piano di azione operativo.

Il secondo decreto di *spending review*, il D.L.n. 95/2012, convertito con Legge n. 135/2012, ha ulteriormente rafforzato la tendenza alla centralizzazione della committenza facendo rivivere la sanzione della nullità dei contratti stipulati in violazione dei parametri prezzo - qualità definiti da CONSIP. Inoltre, nello specifico settore sanitario è stato previsto che gli enti del servizio sanitario nazionale, ovvero, per essi, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, abbiano l'obbligo, a pena di nullità del contratto e di responsabilità amministrativa per illecito disciplinare, di utilizzare, per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche presenti nella piattaforma CONSIP, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento.

Il D.L.95/2012, ha inoltre introdotto alcune modifiche in tema di raggruppamenti tra imprese, risoluzione e recesso dai contratti di fornitura e servizi e limiti agli affidamenti diretti ed all'*in house providing*.

Agli interventi normativi sopra indicati ha fatto seguito il c.d. 'decreto crescita' o 'sviluppo bis', D.L.n. 179/2012 del 18 ottobre 2012, convertito con Legge n. 221/2012, che ha previsto l'istituzione dell'Anagrafe Unica delle

Capitolo I

Stazioni appaltanti presso l'Autorità di Vigilanza, con obbligo di iscrizione e di aggiornamento annuale dei dati identificativi, a pena di nullità degli atti adottati dalla stazione appaltante e responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari. Inoltre, è stata modificata la disciplina delle garanzie di buona esecuzione, introducendo uno svincolo automatico delle garanzie per le opere poste in esercizio prima del collaudo e nel caso in cui questo esercizio si protragga per oltre un anno, facendo salva una quota, pari massimo al 20%, svincolabile solo dopo l'emissione del certificato di collaudo.

c. Razionalizzazione nel settore sanitario

L'esigenza di fronteggiare la crisi economica ha portato, inoltre, il legislatore a rivolgere particolare attenzione al settore sanitario, ambito nel quale un intervento di razionalizzazione era da ritenersi non solo urgente, ma anche opportuno per realizzare consistenti risparmi di spesa.

In questo contesto, l'art. 17, comma 1, lett. a) del D.L.n. 98/2011, convertito con Legge n. 111/2011, ha previsto, nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e di fornitura da parte dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici, la definizione da parte dello stesso ed attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di prezzi di riferimento, alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del servizio sanitario nazionale.

I prezzi di riferimento

La norma, in particolare, delinea un procedimento per la definizione dei prezzi di riferimento da fornire alle regioni che è stato puntualmente seguito dall'Osservatorio per la definizione di un primo elenco di prezzi pubblicato il 1° luglio 2012. Successivamente, il legislatore ha ritenuto, con le ulteriori previsioni dell'art. 15, comma 13 lettera b) del D.L.95/2012, convertito con Legge n. 135/2012, di rendere i prezzi così determinati rilevanti ai fini di una possibile rinegoziazione, da parte delle stazioni

Il quadro di riferimento

appaltanti, dei contratti ancora in essere con i fornitori e dell'eventuale recesso dai contratti in corso. Sono poi state apportate ulteriori modifiche all'art. 17 DL 98/2011 dall'art. 14, comma 5, D.L.13 settembre 2012, n. 158, (convertito, con modificazioni, dalla L.8 novembre 2012, n. 189) che hanno confermato la validità dell'utilizzo del metodo percentile, già utilizzato dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici nella determinazione del primo elenco dei prezzi di riferimento ed è stata in tal modo specificata la nozione di 'condizioni di maggiore efficienza' del prezzo di riferimento. Infine, sempre in ambito metodologico, è stato definito il numero minimo di rilevazioni da effettuare per rilasciare il prezzo di riferimento e, con riferimento ai dispositivi medici, oggetto delle maggiori difficoltà nella definizione dell'unità standard da rilevare, è stato disposto che sulla base dei risultati della prima applicazione della norma, a decorrere dal 1° gennaio 2013 l'individuazione dei dispositivi da rilevare debba essere effettuata dall'AGENAS sulla base di criteri fissati con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, relativamente a parametri di qualità, standard tecnologico, sicurezza ed efficacia.

Il disegno di razionalizzazione robustamente avviato con menzionato il D.L.n. 98/2011 è stato ulteriormente integrato, come già sopra rilevato, dalla previsione dell'obbligatorietà del ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP o dalle centrali di committenza di riferimento.

d. I debiti della Pubblica Amministrazione

Strettamente collegata alle problematiche di crescita del sistema produttivo ed alla *spending review* è la tematica dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei fornitori, più volte messa in evidenza dall'Autorità in occasione di Segnalazioni e delle precedenti Relazioni al Governo ed al Parlamento, ed a cui si è già accennato nel paragrafo precedente. Anche in quest'ambito il contesto normativo è sensibilmente mutato nel triennio di riferimento ed ancora adesso

Capitolo I

provvedimenti di notevole rilievo sono in fase di elaborazione. La prima significativa novità si è avuta, su impulso dell'Unione Europea, con la Direttiva n. 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, che ha sostituito la precedente direttiva n. 2000/35/CE, introducendo alcune novità di rilievo in tema di limiti alla derogabilità del termine di pagamento nelle transazioni con le Pubbliche Amministrazioni, saggio di interessi da applicare in caso di mora, allargamento dell'efficacia delle nuove disposizioni al mercato dei lavori pubblici, e non più solo a servizi e forniture. La direttiva è stata recepita con D.Lgs. n. 192/2012, su delega conferita attraverso l'art. 10 dello Statuto delle Imprese (Legge n. 180/2011), e la scelta è stata quella di inserire le disposizioni di carattere innovativo nel D.Lgs. n. 231/2002 che aveva a suo tempo recepito la precedente direttiva sui ritardi di pagamento. Le nuove disposizioni sono formalmente entrate in vigore il 1° gennaio 2013, anche se la loro attuazione continua a presentare non poche perplessità legate soprattutto alle difficoltà nella gestione dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni, bloccate da stringenti vincoli di spesa. Contestualmente, sempre nel 2013, è stato adottato il decreto Legge n. 35/2013 recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione con l'intenzione di sbloccare i pagamenti senza sfiorare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità, attraverso la definizione di un processo di liquidazione che verrà ulteriormente definito con la Legge di stabilità 2014 e che include un censimento completo di tutti i debiti commerciali scaduti o in scadenza, una distinzione tra tipologie di crediti, la possibilità di compensare i debiti e i crediti della pubblica amministrazione.

e. Ulteriori interventi

Risponde ad un'esigenza di razionalizzazione della disciplina comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti di lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza il D.Lgs. n. 208/2011, in vigore dal 15 gennaio 2013, di recepimento della direttiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio. Il provvedimento ha modificato gli

Il quadro di riferimento

articoli 16, 17, 18 e 196 del Codice dei Contratti riportando la disciplina in materia di forniture di materiale militare, di lavori, servizi e forniture connessi o per fini specificamente militari e sensibili, in un testo unico che consente, da un lato, di disciplinare la materia compiutamente, anche mediante ampio rinvio al Codice dei Contratti, dall'altro di definire con precisione l'ambito dei contratti sottratti alla disciplina dei contratti pubblici.

Vanno ricordate, infine, le modifiche introdotte nel Codice dei Contratti con finalità di promozione dello sviluppo delle piccole e medie imprese. Si fa riferimento, in primo luogo, all'inserimento del comma 1 bis nell'art. 2 che suggerisce il frazionamento degli appalti in lotti funzionali, ove possibile ed economicamente conveniente, al fine di agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese (modifica introdotta dal D.L.201/2011, convertito con Legge n. 214/2011). Più di recente, sono stati modificati gli articoli 34 e 37 del Codice dal D.L.n. 179/2012, convertito con Legge n. 221/2012, con esplicita inclusione delle reti tra imprese tra soggetti ai quali possono essere affidati contratti pubblici.

CAPITOLO II

LA NUOVA VISIONE STRATEGICA, LE INNOVAZIONI INTRODOTTE E IN CORSO

2.1 Il nuovo profilo dell'Autorità

La complessità normativa e le novità di Legge, descritte nel capitolo I, hanno investito le funzioni e le competenze dell'Autorità che negli ultimi anni è stata costantemente chiamata ad attivarsi per rispondere alle previsioni del disposto normativo. In particolare, le attività dell'Autorità si sono articolate lungo un percorso che, da un lato, l'ha vista più volte intervenire con atti di carattere generale di orientamento e regolazione del Mercato, al fine di fornire indicazioni interpretative ed applicative riferite ad un quadro normativo sempre più complesso o per dare attuazione a previsioni normative, dall'altro lato, ed anche in conseguenza di quest'ultimo aspetto, ha determinato una progressiva evoluzione della sua struttura e delle sue funzioni.

Con riferimento ai quattro ambiti nei quali può essere articolata la sintesi dei più importanti provvedimenti normativi intervenuti negli anni 2010-2012, già indicati nel capitolo I, si può rilevare quanto segue.

Rispetto al primo ambito, l'Autorità ha assunto un ruolo determinante nel perseguimento di obiettivi di trasparenza ed informatizzazione tramite la progressiva evoluzione della sua struttura in modo da poter assolvere a nuovi compiti. Si ricorda, al riguardo, che per effetto delle modifiche apportate al Codice dell'Amministrazione Digitale in tema di scambio diretto di dati tra amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica e amministrazioni, è stata inclusa tra le basi di dati di interesse nazionale la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) istituita presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, in cui confluiscono i dati previsti dall'articolo 7 del Codice dei Contratti.

La BDNCP

L'Autorità, già in possesso di una cospicua banca dati sui contratti pubblici, alimentata da comunicazioni per via telematica a far data dal 2008,

Capitolo II

strutturata in modo da assolvere non solo a finalità di raccolta e monitoraggio dei dati sul ciclo di vita di un contratto pubblico, ma anche agli ulteriori adempimenti di comunicazione previsti dal Codice ha, quindi, provveduto ad una progressiva ristrutturazione dell'assetto di tale patrimonio informativo, alla luce delle indicazioni contenute anche nel Nuovo Regolamento attuativo del Codice, art. 8 D.P.R. n. 207/2010, e delle disposizioni del nuovo art. 6 *bis* introdotto nel Codice dal D.L. n. 5/2012.

Pertanto è stata strutturata la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, articolata in tre sezioni, relative, rispettivamente, ai lavori, alle forniture ed ai servizi. La sezione dedicata ai lavori si articola, inoltre, in due subsezioni, una relativa alle imprese qualificate e l'altra alle imprese non qualificate, esecutrici di lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro. Parte integrante della BDNCP è, tra le altre, la banca dati dei Certificati Esecuzione Lavori (CEL), informatizzata e centralizzata, nata per contrastare il fenomeno dell'utilizzo di certificati lavori falsi per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione. La banca dati dei CEL, oltre ad assolvere alla funzione di unico contenitore digitale disponibile per gli operatori del settore, offre un quadro completo delle opere pubbliche in fase di esecuzione, in grado di rilevare le principali criticità che emergono nel corso dell'espletamento dell'appalto, legate ad esempio alle categorie di lavorazione, alle stazioni appaltanti, all'ambito territoriale, ai subappaltatori, alle zone territoriali sensibili. Il D.L. n. 70/2011, convertito dalla Legge n. 106/2011, ha opportunamente esteso il meccanismo dei certificati di esecuzione anche ai settori dei servizi e delle forniture mediante la previsione dell'obbligo dell'invio telematico all'Autorità dei Certificati relativi all'Esecuzione delle Prestazione di servizi e forniture (CEP, comma 3-bis, art. 42 D.Lgs. n. 163/2006). Ciò al fine di far confluire nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici tutte le informazioni riportate nei CEP, contrastando il fenomeno delle false certificazioni.

Per perseguire finalità di semplificazione, in base al contenuto del nuovo art. 6 *bis* del Codice dei Contratti, introdotto dal D.L. n. 5/2012, è stato istituito un sistema per la verifica *online* dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento, denominato *Authority Virtual Company*

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Passport - AVCPASS. Le modalità operative, nonché la tempistica relativa all'attivazione ed alla progressiva obbligatorietà del sistema sono state illustrate dall'Autorità con la Deliberazione n. 111/2012 e gli allegati documenti illustrativi.

Inoltre, al fine di rendere il patrimonio informativo sul ciclo di vita dei contratti Pubblici il più possibile completo, la soglia di rilevazione delle informazioni sul ciclo di vita del contratto, già abbassata dal legislatore da 150.000 euro a 50.000 euro con D.L. n. 52/2012, è stata ulteriormente ridimensionata a 40.000 euro, in forza del Comunicato del 29 aprile 2004, per consentire la rilevazione uniforme e puntuale dei dati sui contratti pubblici a partire da questa soglia più bassa, già valorizzata da precedenti Comunicati, come soglia minima di rilevazione semplificata dei dati sui contratti pubblici.

La nuova soglia di comunicazione

In merito alle modifiche dell'assetto telematico di rilevazione e condivisione dei dati, sopra indicato, si ritiene indispensabile evidenziare quanto segue. Le nuove modalità di comunicazione dei dati all'Autorità e di verifica telematica ai fini delle procedure di gara richiedono necessariamente uno sforzo delle stazioni appaltanti e degli operatori del mercato volto all'adeguamento dei propri sistemi alle nuove procedure informatizzate. Inoltre, l'aumento delle funzionalità della Banca dati dei Contratti Pubblici impone, in molti casi, un ulteriore sforzo di compilazione di dati per una puntuale trasmissione degli stessi, e ciò pur a fronte dell'agevolazione rappresentata dagli scambi telematici di informazioni tra amministrazioni. Sarebbe fuorviante, tuttavia, ritenere questi aspetti esclusivamente elementi di complessità del sistema tali da inficiare la validità dell'ampia operazione di informatizzazione di un settore vitale per l'economia del Paese, quale quello del mercato dei contratti pubblici. Al contrario un periodo, anche complesso, di assestamento funzionale appare naturale e fisiologico, dato il profondo e radicale mutamento in atto del sistema di relazioni tra stazioni appaltanti, operatori economici e Pubblica Amministrazione, ivi inclusa l'Autorità di Vigilanza. Si tratta di un mutamento necessario per il perseguimento degli obiettivi di progressiva e globale informatizzazione della Pubblica