

Capitolo II

Amministrazione, delineati nel contesto dell'Agenda Digitale Italiana e, più in generale, dell'Agenda Digitale Europea. Appare evidente che, affinché l'informatizzazione auspicata possa essere realmente strumento di efficacia, efficienza e razionalizzazione, è indispensabile il corretto avvio del procedimento, circostanza che necessariamente richiede una fase di adeguamento, durante la quale è prevedibile che insorgano complessità legate sia alla scarsa preparazione al cambiamento da parte dei soggetti destinatari dei benefici finali, sia alla fisiologica necessità di assestamento dei nuovi sistemi informatizzati. Del resto, che ciò corrisponda, più in generale, alla realtà dell'attuale momento di transizione è testimoniato dall'analogia delle dinamiche di adeguamento e delle criticità riscontrate in tutti i settori nei quali si sta realizzando il progressivo e radicale processo di informatizzazione, e dunque non solo nell'ambito dei contratti pubblici, ma anche nel settore della Giustizia, dell'Istruzione, in ambito tributario, solo per fare alcuni esempi.

Ai fini del perseguimento dell'obiettivo di trasparenza della Pubblica Amministrazione, l'Autorità è intervenuta con propri atti di determinazione per fornire al mercato linee guida interpretative, come è avvenuto in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, con la determinazione n. 4/2011 che, alla luce dell'esperienza acquisita nel primo periodo di applicazione della Legge n. 136/2010, ha inteso fornire linee interpretative ed applicative anche in relazione ad alcune specifiche fattispecie. Inoltre, in attuazione delle previsioni contenute negli articoli 46 e 64 del Codice dei Contratti, come modificati dal D.L. n. 70/2011, l'Autorità ha dapprima predisposto un documento contenente 'prime indicazioni sui bandi tipo', sottoposto a due consultazioni pubbliche nei mesi di settembre 2011 e luglio 2012 ed acquisito il parere del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti e, quindi, con Determinazione n. 4/2012, emanata anche alla luce delle osservazioni e del parere raccolti, ha avviato un procedimento più complesso, finalizzato alla progressiva elaborazione di documenti di regolazione del mercato, di natura vincolante per Legge, ossia i bandi tipo.

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Ed ancora, a sostegno delle misure volte a promuovere la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità ha elaborato la Deliberazione n. 26/2013 ed il Comunicato del 22 maggio 2013 contenenti le indicazioni per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e trasmissione di cui al comma 32 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012. La delibera ed il comunicato citati sono volti a definire puntualmente gli adempimenti a cui sono tenuti i soggetti obbligati e le modalità di verifica da parte dell'Autorità finalizzate al referto alla Corte dei Conti. Successivamente con Comunicato del 13 giugno 2013 l'Autorità ha ridefinito la tempistica degli obblighi di comunicazione posticipando al 31 gennaio 2014 il termine di natura ordinatoria inizialmente previsto per la trasmissione dei dati e delle informazioni di cui all'art. 1 comma 32. Ulteriori indicazioni sono state fornite, altresì, per la registrazione presso l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti e diffuse dall'Autorità con Comunicato del 16 maggio 2013.

Sempre nel contesto di atti a carattere generale volti a fornire con una serie di indicazioni di chiarimento del dettato normativo in materia di pubblicità e trasparenza, è stata emanata la Determinazione n. 1/2013, recante indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti pubblici ai sensi del novellato art. 11, comma 13 del Codice che ha esteso al settore dei contratti pubblici l'utilizzo delle modalità elettroniche di stipulazione. Con la Segnalazione al Governo ed al Parlamento del 27 marzo 2013, invece, l'Autorità ha messo in evidenza complessi nodi interpretativi in materia di forme di pubblicità di avvisi e bandi relativi a contratti pubblici, che rendono opportuno un nuovo intervento del legislatore.

Con riferimento al secondo dei quattro ambiti nei quali è stata in precedenza articolata la sintesi dei più importanti provvedimenti normativi intervenuti negli anni 2010-2012, l'Autorità ha fornito supporto operativo e tecnico nel contesto della collaborazione con il Commissario Straordinario per la *spending review* per la riattivazione del processo di definizione di un sistema a rete tra le centrali di committenza e per l'individuazione di settori di spesa pubblica nei quali si annidano particolari inefficienze.

Più nel dettaglio, tenuto anche conto delle risultanze dell'indagine effettuata dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici per la determinazione dei

La collaborazione
con
il Commissario
Straordinario
per la
spending review

Capitolo II

prezzi di riferimento, che ha mostrato la necessità di ottimizzare il sistema di approvvigionamento della pubblica amministrazione anche attraverso una maggiore standardizzazione dei beni e servizi, sono state audite le Centrali di Committenza e le stazioni appaltanti capofila e la CONSIP S.p.A. con l'intento di promuovere il confronto tra i soggetti interessati all'attuazione del previsto sistema a rete, per la rimozione di eventuali ostacoli. A seguito degli incontri avvenuti a fine 2012, sono state enucleate le maggiori criticità, consistenti nell'esiguità del numero delle centrali di committenza effettivamente operanti, nella inadeguata formazione delle stazioni appaltanti e nella mancata diffusione delle *best practices* già esistenti, nella difficoltà ad individuare le quantità acquistate nei singoli contratti, utili ad un processo di standardizzazione degli acquisti. Sono stati individuati, altresì, i principali obiettivi che il sistema a rete dovrà perseguire, tra i quali la condivisione delle informazioni, anche attraverso l'utilizzo della BDNCP, la definizione di modalità ottimali di acquisto per ogni singola categoria merceologica, la centralizzazione di alcune competenze complementari a quella di acquisto che arrecherebbero notevoli vantaggi se svolte su larga scala, come la ricerca, la formazione e la consulenza in ambito giuridico e merceologico.

L'Autorità, sempre nel corso dell'anno 2012, ha inoltre fornito supporto operativo al Commissario Straordinario per la *spending review* conducendo un'indagine sugli importi dei canoni di locazione passiva delle amministrazioni non centrali e delle società partecipate. La rilevazione ha avuto avvio nella seconda metà del 2012 ed ha consentito l'acquisizione di dati ed elaborazioni utili alla definizione di un piano di razionalizzazione del settore.

Importante è stato, altresì, il ruolo dell'Autorità nel contesto di razionalizzazione della spesa nel settore sanitario. Sulla base del disposto normativo (art. 17, co. 1 lett. a primo periodo D.L. 98/2011 e s.m.i.) l'Osservatorio dei Contratti Pubblici ha intrapreso l'istruttoria che ha condotto all'elaborazione dei prezzi di riferimento pubblicati con provvedimento del 1° luglio 2012 unitamente ad una guida alla lettura che ha rappresentato un elemento ulteriore di trasparenza della procedura. La

I prezzi di riferimento

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

pubblicazione dei prezzi di riferimento, con le medesime modalità, è stata quindi aggiornata il 1° agosto e, da ultimo, il 1° novembre 2012. Successivamente, con D.L. n. 158/2012 è stata confermata la validità del procedimento utilizzato dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici per la determinazione dell'elenco dei prezzi di riferimento.

Nell'intervallo temporale tra le modifiche apportate dall'art. 15 D.L. n. 95/2012 che ha reso i prezzi di riferimento determinanti ai fini della rinegoziazione dei contratti in corso e quelle introdotte dal D.L. n. 158/2012 che hanno confermato la validità del procedimento seguito dall'Osservatorio, diverse società farmaceutiche hanno promosso ricorsi al TAR Lazio avverso i provvedimenti di richiesta di rinegoziazione delle singole aziende sanitarie e dell'elenco dei prezzi di riferimento predisposto dall'Osservatorio, come atto presupposto. I ricorsi hanno riguardato, in particolare, sia alcuni principi attivi, sia alcuni dispositivi medici, sia alcuni servizi, ed in tutti i casi è stata richiesta, in via cautelare, la sospensione dell'elenco dei prezzi predisposto dall'Osservatorio. Diverse Ordinanze hanno in prima battuta accolto le istanze di sospensiva cautelare. Tuttavia, successivamente, ed a seguito di maggiore approfondimento il TAR ha cambiato orientamento, riconoscendo che l'istruttoria condotta dall'Osservatorio è stata sufficientemente prolungata, ha considerato la specificità dell'oggetto, ed ha operato sulla base di un idoneo campione di riferimento, rispondendo in tal modo alle specifiche funzionalità di rilevazione demandate dalla norma. Il TAR ha chiarito, inoltre, che tutte le contestazioni relative ai provvedimenti di rinegoziazione, ivi incluse le questioni di conformità alla normativa nazionale e comunitaria, ricadono esclusivamente nello specifico contenzioso tra la singola stazione appaltante e l'operatore economico, e non possono riguardare, invece, il provvedimento di determinazione dei prezzi pubblicato dall'Osservatorio. Infine, ha riconosciuto, in sede di bilanciamento di interessi, che prevale, perché di maggior rilievo, quello teso a non sospendere indeterminatamente l'atto generale impugnato (elenco dei prezzi pubblicato dall'Osservatorio) che è utilizzabile anche ai fini della razionalizzazione della spesa per nuovi servizi in affidamento.

Capitolo II

Allo stato, alcuni dei giudizi sono giunti a sentenza di primo grado. In merito è possibile, pertanto, riferire che per principi attivi non biotecnologici e servizi in ambito sanitario il TAR, confermando il più recente orientamento, ha rigettato le istanze di annullamento dei prezzi di riferimento determinati dall'Osservatorio. Diversamente ha agito, invece, per i dispositivi medici, rilevando una eccessiva eterogeneità dei beni che non può legittimare la definizione di prezzi unitari di riferimento. Al riguardo si sottolinea, tuttavia, che proprio per i dispositivi medici la questione è stata affrontata direttamente dal legislatore che, dopo aver reso, con l'art.15 del D.L. n. 95/2012 i prezzi di riferimento determinanti ai fini della rinegoziazione dei contratti in corso, ha previsto altresì che a decorrere dal 1° gennaio 2013 l'individuazione dei dispositivi da rilevare a cura dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici 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. Sul punto, pertanto, l'Autorità ha già avviato, sulla base del nuovo dettato normativo, le attività per la rideterminazione dei prezzi indicati.

In ultimo, con riferimento alle più recenti modifiche normative volte alla promozione e sviluppo delle piccole e medie imprese, l'Autorità dopo una prima consultazione, ha adottato l'Atto di Segnalazione n. 2 del 27 settembre 2012 che suggeriva proposte di modifica normativa per agevolare la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici. In accoglimento delle osservazioni contenute nel citato atto di segnalazione, è stato emanato il D.L. 18 ottobre, 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, che, introducendo nell'art. 34, comma 1, del Codice una nuova lettera *e-bis*), ha ammesso a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici «le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-Legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 aprile 2009, n. 33». Data la rilevanza ed il carattere innovativo della disposizione, l'Autorità ha,

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

quindi, deliberato di effettuare una nuova consultazione degli operatori del mercato e delle amministrazioni coinvolte, sul testo della futura determinazione di carattere interpretativo.

2.2 La banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)

La necessità di semplificare e rendere più efficace l'adempimento degli obblighi informativi relativi al mercato dei contratti pubblici ed assicurare, al contempo, la trasparenza e il controllo dei dati forniti, anche al fine di garantire il rispetto della legalità e prevenire fenomeni di corruzione, sono i presupposti che hanno portato alla nascita di una Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dedicata ad ospitare e gestire in maniera omogenea ed unitaria i dati raccolti dall'Autorità riguardanti i contratti pubblici (D.Lgs. n. 235 del 30 Dicembre 2010, art. 62 bis).

L'Autorità, in forza del ruolo istituzionale svolto, aveva intrapreso, sin dal 2008, un progetto di integrazione ed evoluzione delle banche dati utilizzate per la gestione delle informazioni relative ai contratti pubblici nazionali. A seguito delle modifiche introdotte al *Codice dell'Amministrazione Digitale*, tale progetto si è rafforzato ed ha condotto all'effettiva progettazione e sviluppo della BDNCP, della quale l'Autorità rappresenta, dunque, il soggetto detentore e gestore.

La progettazione e lo sviluppo della BDNCP sono stati ispirati ai seguenti principi:

- integrazione in un'unica base dati delle informazioni raccolte nell'ambito delle attività istituzionali dell'Autorità per rispondere alle esigenze di ottimizzazione delle risorse dedicate e di efficacia dei processi di raccolta e controllo del dato;
- gestione di dati congrui, logicamente aggregati, accessibili, affidabili, aggiornati in tempo reale, sicuri e confrontabili nel tempo;
- utilizzo dei dati nei processi di gestione dei contratti pubblici.

In base a quanto stabilito dall'art. 7. Comma 4, lett.a) del D.Lgs. n. 163 del 12 Aprile 2006, l'Autorità «*provvede alla raccolta e alla elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale e, in*

Capitolo II

particolare, di quelli concernenti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni».

Coerentemente con gli obiettivi istituzionali previsti e in qualità di organismo indipendente con il compito di vigilare sul mercato dei contratti pubblici, l'Autorità rappresenta pertanto il soggetto chiave nel garantire la tutela della legalità del mercato, anche attraverso la gestione dei relativi dati strategici.

Il patrimonio informativo gestito, oltre a rappresentare un elemento indispensabile per l'attività svolta dall'Autorità in termini di analisi e vigilanza del mercato dei contratti pubblici, è caratterizzato da una forte rilevanza strategica, in ottica di tutela della legalità e della trasparenza. La BDNCP rappresenta un nodo centrale per tutte le attività di monitoraggio e verifica dei requisiti delle imprese che operano sul territorio nazionale nell'ambito del mercato dei contratti pubblici.

BDNCP

Dal punto di vista tecnico, la Banca Dati Nazionale dei contratti Pubblici è una base di dati unitaria che raccoglie, integra e riconcilia i dati concernenti i contratti pubblici trasmessi dalle Stazioni Appaltanti (SA). La BDNCP è stata progettata e sviluppata per consentire l'interoperabilità, attraverso la cooperazione applicativa, sia con sistemi interni all'Autorità, sia con analoghi sistemi di altre Amministrazioni pubbliche.

L'insieme dei dati raccolti e gestiti attraverso la BDNCP è in continua crescita, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, al fine di rispondere con sempre maggiore puntualità ed accuratezza alle nuove esigenze di governo della spesa pubblica per le quali la BDNCP costituisce una base dati unica di riferimento per la disciplina e il controllo della materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in ottemperanza ai principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti.

La struttura della BDNCP

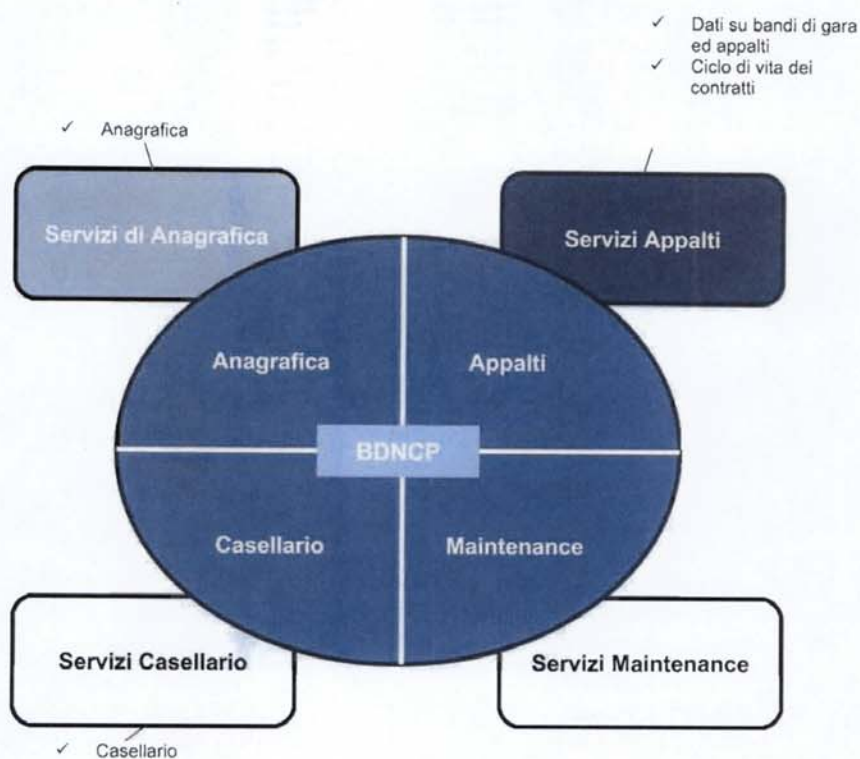
Per poter rispondere a tali rapidi mutamenti di contesto, la BDNCP è stata articolata in 4 aree principali corrispondenti alle principali categorie di dati presenti:

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

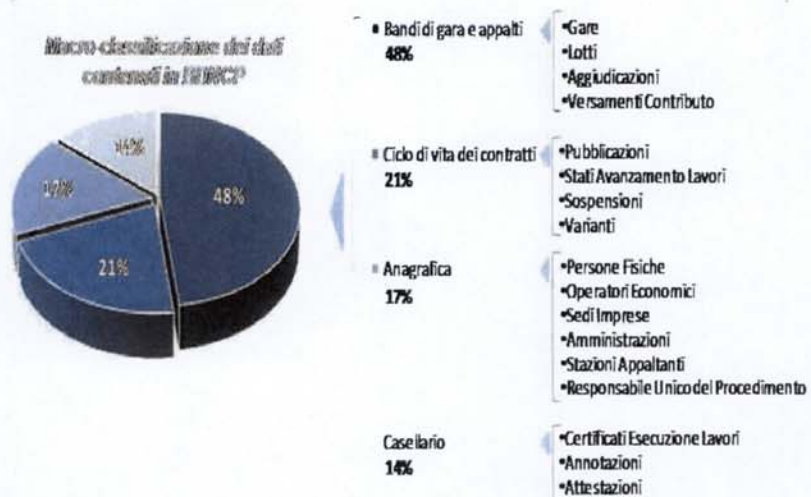
- **Area Anagrafica:** contiene i dati riguardanti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel corso del ciclo di vita di un contratto pubblico, dalle stazioni appaltanti agli operatori economici.
- **Area Appalti:** contiene i dati raccolti per il monitoraggio dei contratti pubblici, forniti dalle stazioni appaltanti durante il ciclo di vita degli stessi contratti. Tutti i dati sono fra essi correlati attraverso l'identificativo univoco associato ad ogni contratto, denominato CIG (Codice Identificativo di Gara). Tale codice, oltre a consentire l'identificazione delle procedure di gara e a correlare tutti i dati raccolti nell'attività di monitoraggio, è utilizzato quale riferimento per il tracciamento dei flussi finanziari dalle amministrazioni pubbliche verso gli operatori economici di mercato per il pagamento di lavori, servizi e forniture acquisiti attraverso procedure di gara e come previsto dalla Legge 136/2010. Inoltre, è correlato al Codice Unico di progetto di investimento Pubblico rilasciato dal CIPE per l'identificazione dei finanziamenti erogati per specifici progetti d'investimento pubblici.
- **Casellario:** contiene i dati riguardanti i requisiti di ordine generale degli operatori economici e la loro capacità tecnica attraverso i certificati di esecuzione lavori emessi dalle stazioni appaltanti o gli attestati di qualificazione gestiti dalle SOA.
- **Maintenance:** contiene i dati necessari alla corretta gestione delle informazioni presenti nella BDNCP e dei servizi erogati dall'Autorità (ad es. classificazioni e tassonomie utilizzate, descrizioni comuni e relative codifiche, dati di tracciamento delle operazioni effettuate, ecc.). L'accesso ai dati avviene mediante specifici servizi per ogni area che garantiscono la coerenza e la sicurezza delle informazioni gestite.

Nella seguente figura è rappresentata una schematizzazione della struttura della BDNCP:

Capitolo II



La mole di informazioni gestite nella BDNCP è distribuita sulle principali aree secondo le proporzioni rappresentate nella seguente figura:



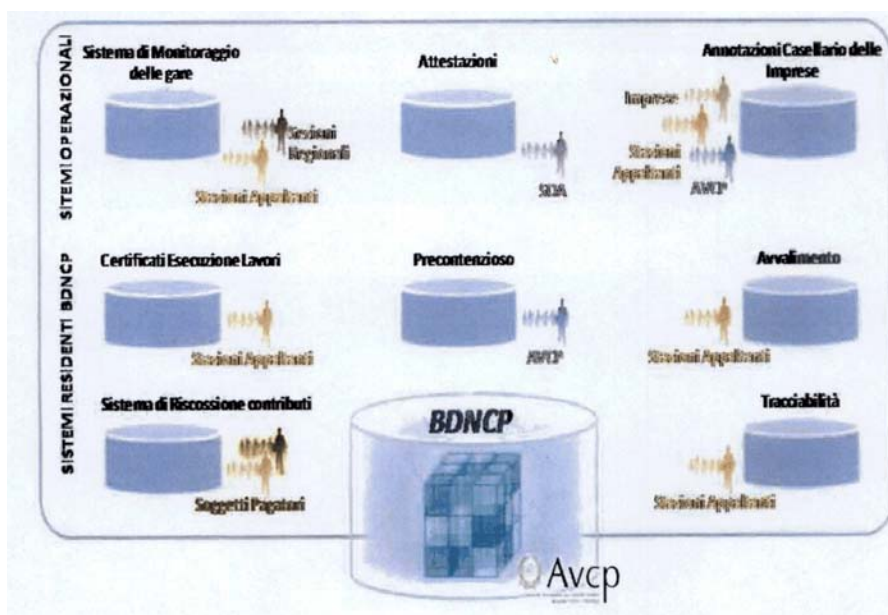
La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Come accennato, la BDNCP ha origine dall'integrazione ed evoluzione di dati provenienti da diversi sistemi nati nel tempo per gestire differenti aspetti del mercato dei contratti pubblici.

I sistemi alimentanti la BDNCP raccolgono e gestiscono tipologie di dati diversificate, raccolte nel corso del ciclo di vita degli affidamenti operati dalle stazioni appaltanti e riferite agli eventi ed alle principali fasi ad essi associate. I dati raccolti, opportunamente correlati tra loro nell'ambito della banca dati, consentono, dunque, di osservare il contratto pubblico nel suo complesso e di monitorarne l'intero ciclo di vita.

Nel seguito sono riportati i sistemi attraverso i quali sono gestiti i principali flussi di dati che vanno ad alimentare la BDNCP:

I sistemi
alimentanti
la BDNCP



Sistema di Monitoraggio delle Gare (SIMOG) – utilizzato dalle stazioni appaltanti e dalle Sezioni Regionali dell'Osservatorio per la comunicazione dei dati relativi al procedimento di affidamento, quali: l'anagrafica della gara e dei relativi lotti, il soggetto aggiudicatario, gli importi significativi (ad es. importo a base d'asta, di aggiudicazione, ecc.), il ribasso minimo, massimo e di aggiudicazione, e tutte le informazioni utili per la verifica dell'esecuzione del contratto (stati di avanzamento, varianti e conclusione).

Capitolo II

Sistema delle Attestazioni - utilizzato dalle SOA (Società Organismo di Attestazione) per la gestione dei certificati di attestazione rilasciati alle imprese ai fini della qualificazione; contiene informazioni relative agli Operatori Economici qualificati che possono partecipare agli appalti pubblici di lavori con importo a base d'asta superiore a 150.000 € in base alla classificazione conseguita nonché tutte le informazioni relative a tali imprese, quali ad esempio le informazioni societarie, tecniche (classifiche di appartenenza, certificazioni possedute, mezzi, attrezzature), economiche, ecc..

Sistema per la gestione delle Annotazioni sul Casellario delle Imprese - utilizzato dalla stessa Autorità per la gestione delle segnalazioni e delle annotazioni nei confronti delle imprese che partecipano agli affidamenti pubblici. Contiene le informazioni relative alle imprese nei cui confronti vengono emessi provvedimenti interdittivi alla partecipazione delle gare pubbliche e che possono, dunque, comportare anche la perdita dei requisiti necessari ai fini della partecipazione agli affidamenti pubblici.

Sistema per i Certificati di Esecuzione Lavori (CEL) - utilizzato dalle stazioni appaltanti per l'emissione dei certificati che si riferiscono a lavori eseguiti nell'ambito di appalti gestiti; raccoglie le informazioni concernenti i lavori svolti dagli operatori economici a seguito di aggiudicazione e contrattualizzazione dell'appalto, ovvero tutti i dati salienti relativi all'esecuzione degli stessi.

Sistema Riscossione - utilizzato dai soggetti, stazioni appaltanti ed operatori economici, per il versamento dei contributi all'Autorità in sede di gara attraverso i sistemi messi a disposizione da istituti bancari e soggetti abilitati al servizio di riscossione.

Sistema degli Avvalimenti - alimentato dalle SA, contiene i dati relativi ai soggetti che hanno utilizzato l'istituto dell'avvalimento ai fini della qualificazione e dell'esecuzione dei contratti pubblici.

Sistema Precontenzioso - utilizzato dalla stessa Autorità per la gestione delle richieste di parere pervenute, contiene i dati relativi ai soggetti (stazioni appaltanti ed operatori economici) che hanno richiesto

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

all'Autorità un parere extra-giudiziale al fine di risolvere una controversia sorta riferibile ad un contratto pubblico.

Sistema Tracciabilità - utilizzato dalle stazioni appaltanti per l'acquisizione di CIG utilizzati esclusivamente per la tracciabilità dei flussi finanziari; contiene i dati inerenti le procedure di selezione del contraente utili a tracciare i flussi finanziari dei pagamenti nell'ambito dei contratti pubblici.

2.3 Il sistema AVCPass

Coerentemente con gli obiettivi istituzionali precedentemente indicati e con il protocollo di intesa con la Funzione Pubblica, l'Autorità ha avviato, già a partire dall'anno 2011, il progetto pilota, *Fascicolo Virtuale*, volto a migliorare le *performance* e la trasparenza del mercato.

Nell'ambito di tale progetto sono state individuate due stazioni appaltanti pilota per la sperimentazione del sistema con riferimento alle seguenti gare:

- stazione appaltante Estav Centro - Gara per la fornitura di attrezzature sanitarie (settore: Forniture, importo a base d'asta: circa € 500.000, numero di partecipanti: 5, criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa);
- stazione appaltante Comune di Verona - Gara di ristrutturazione del canile municipale (settore: lavori, importo a base d'asta: circa € 1.500.000, numero di partecipanti: 259, criterio di aggiudicazione: prezzo più basso).

Il progetto ha condotto alla realizzazione di un sistema informatico che consente all'operatore economico l'accesso e il caricamento nella BDNCP, nel rispetto della normativa vigente e dei requisiti di sicurezza stabiliti, di documenti, firmati digitalmente, riguardanti il procedimento di gara ed utili nella fase di valutazione dei requisiti e selezione del contraente.

Nonostante nella fase di sperimentazione del progetto, l'accesso al sistema, il caricamento della documentazione e la creazione del Fascicolo Virtuale da parte dell'Operatore Economico (in breve OE) non fossero attività obbligatorie, il 37% circa degli operatori partecipanti alle due gare (98

Capitolo II

operatori economici) ha richiesto l'accesso al sistema ed il 12% (31 operatori economici) ha presentato in gara il *Fascicolo Virtuale* creato a sistema.

Le innovazioni normative intervenute a fine 2011 hanno previsto l'obbligatorietà della verifica dei requisiti generali e speciali degli OE in sede di gara tranne la BDNCP. Si è reso, pertanto, necessario lo sviluppo del sistema AVC_{PASS} (*Authority Virtual Company Passport*) come evoluzione del progetto del *Fascicolo Virtuale*.

In particolare, come in precedenza affermato nel capitolo introduttivo, la Legge di Stabilità emanata a novembre 2011 ha modificato il D.P.R. 445/2000, rafforzando il disposto secondo il quale¹:

- le certificazioni rilasciate dalla Pubblica Amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati; tali certificazioni, pertanto, non possono essere prodotte agli organi della Pubblica Amministrazione da parte di un privato, il quale può ricorrere alle sole dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47;
- le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47.

Tale previsione ha sancito così il divieto, da parte delle stazioni appaltanti, di richiedere agli operatori economici la documentazione e le certificazioni di comprova dei requisiti, laddove le stesse siano prodotte da altre Amministrazioni Pubbliche (requisiti ex art.38 Dlgs 163/2006).

L'innovazione normativa di più recente emanazione e di maggiore impatto è rappresentata dalla Legge n. 35 del 4 Aprile 2012 di conversione del DL n. 5 del 9 Febbraio 2012 (Semplifica Italia), secondo cui «*i soggetti pubblici e privati che detengono i dati e la documentazione relativi ai requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario sono tenuti a metterli a disposizione dell'Autorità entro i termini e secondo le modalità previste dalla stessa Autorità*».

¹ Art. 15 - Norme in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive e divieto di introdurre, nel recepimento di direttive dell'Unione Europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse.

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

Tale norma sancisce inoltre l'obbligatorietà, a partire dal 1 gennaio 2013, per le Stazioni Appaltanti e gli Enti aggiudicatori, di verificare il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario esclusivamente tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) già istituita presso l'Autorità.

Al fine di dare attuazione a quanto delineato nell'ambito delle innovazioni normative introdotte, viene inoltre stabilito che «l'Autorità stabilisce con propria deliberazione, i dati concernenti la partecipazione alle gare e la valutazione delle offerte in relazione ai quali è obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, nonché i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati contenuti nella Banca dati».

Le evoluzioni normative delineate hanno reso dunque "obbligatorio" l'impiego della BDNCP nell'ambito delle verifiche effettuate dalle stazioni appaltanti in sede di gara ed hanno attribuito all'Autorità la responsabilità della realizzazione di un progetto volto al raggiungimento di elevati livelli di efficienza, risparmio di costi ed innovazione nella PA.

Le principali linee guida seguite nell'elaborazione del macro-processo di riferimento, afferiscono principalmente a:

- semplificazione del flusso procedurale rispetto al progetto pilota *Fascicolo Virtuale*;
- minimo impatto sulle procedure di svolgimento delle gare per tutti i soggetti coinvolti;
- supporto nel processo di comunicazione tra stazione appaltante ed operatori economici, in particolare per quanto attiene la comprova dei requisiti di partecipazione;
- supporto nei confronti dell'operatore economico sia nella fase di produzione che di verifica dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante.

Il sistema AVC_{PASS} consente ai soggetti, coinvolti a diverso titolo nelle procedure di affidamenti, di interagire e scambiare informazioni necessarie in tempi ridotti. Rispetto al processo tradizionale che prevedeva attività di richiesta e ricezione di documenti cartacei a soggetti diversi ed in modo reiterato nel tempo, il nuovo modello prevede la disponibilità presso la

Capitolo II

BDNCP di documenti informatici utili per la comprova dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario.

AVC_{PASS} garantirà vantaggi sostanziali per:

- gli operatori economici che sosterranno minori oneri amministrativi per operare nel mercato dei contratti pubblici attraverso la logica del riuso dei documenti di comprova dei requisiti ricorrenti e la possibilità di attingere a Banche Dati esterne (es. Infocamere, INAIL, ecc.), oltre al fatto di poter fare affidamento sulla maggior certezza dei dati (verificati attraverso banche dati certificate);
- le stazioni appaltanti che, attraverso una semplificazione nel processo di reperimento della documentazione, vedranno ridotte le tempistiche associate all'esperimento della verifica dei requisiti (attualmente di 70 gg con punte di 90 gg). Ciò implicherà una riduzione dei costi associati alla gestione di una procedura di gara derivanti dalla disponibilità della documentazione senza dover gestire direttamente e reiterare richieste ad Amm.ni ed operatori economici;
- le Amministrazioni certificanti che invieranno i dati/documenti di competenza ad un unico interlocutore (AVCP) invece di dover interagire più volte con numerose Stazioni Appaltanti. L'AVC_{PASS} renderà disponibile a tutte le Stazioni Appaltanti i documenti ottenuti dagli Enti Certificanti per la comprova dei requisiti;
- tutti gli *stakeholders* del mercato che vedranno assicurata una maggior trasparenza ed efficacia amministrativa che si traduce anche in riduzione sostanziale del potenziale contenzioso ed in una maggiore trasparenza del mercato.

Ai fini della verifica dei requisiti di cui all'art. 38 (D.Lgs. 163/06) e, dunque, della messa a disposizione delle stazioni appaltanti della documentazione necessaria per la comprova degli stessi, l'Autorità ha predisposto e sta tuttora arricchendo una serie di servizi per favorire lo scambio, in cooperazione applicativa, dei suddetti documenti con gli Enti Certificanti; ciò renderà possibile un accrescimento del patrimonio informativo disponibile attraverso l'accesso, la consultazione e la possibilità

La nuova visione strategica, le innovazioni introdotte e in corso

di ottenere le informazioni direttamente dalle banche dati esterne delle Amministrazioni detentrici delle informazioni.

Tra i principali soggetti coinvolti attraverso accordi di cooperazione definiti o in via di sviluppo sono presenti:

- **INFOCAMERE:** per la disponibilità del certificato CCIAA e dei bilanci di società di capitali;
- **INPS:** per la disponibilità dei dati relativi alla consistenza ed al costo del personale dipendente e disabile, cioè del Modello DM10/UNIEMENS;
- **INAIL:** per la disponibilità del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) e dei dati relativi a infortuni sul lavoro, georeferenziazione dei cantieri, etc.;
- **INARCASSA:** per la disponibilità dei certificati di regolarità contributiva di ingegneri, architetti e studi associati;
- **ACCREDIA:** (Ente italiano di accreditamento delle società che svolgono attività di certificazione ISO): relativamente alle certificazioni di qualità ISO (settore EA 37);

I soggetti coinvolti nella cooperazione

