



Principali criticità digitalizzazione appalti

Si riportano, di seguito, le principali criticità che richiedono una risoluzione urgente.

1) AFFIDAMENTI DI IMPORTO INFERIORE A 5MILA EURO

La delibera del Consiglio dell’Autorità Anticorruzione del 10 gennaio 2024, di approvazione del Comunicato del Presidente, ha esteso l’utilizzo piattaforma Anac agli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro fino al 30 settembre 2024. E’ stato preso atto di un problema, segnalato da molti Comuni nonché dall’ANCI, individuando una soluzione transitoria. Entro la data del 30 settembre 2024 occorre quindi mettere in campo una soluzione definitiva coerente con il disposto dell’art. 1, comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, richiamato espressamente anche dall’art. 62 del nuovo Codice che così recita: *“le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa ..”*. La norma appare, oltre che in vigore, del tutto ragionevole in quanto detta “semplificatoria” per i contratti di modestissima entità ed evita di aggravare inutilmente i procedimenti di acquisto. A questo proposito si evidenzia che “a regime” è necessario predisporre una procedura che, nell’ambito del ciclo di vita digitale degli appalti, eviti di equiparare i microaffidamenti con affidamenti più rilevanti. Per i primi devono essere richiesti solo dati veramente essenziali al loro monitoraggio (ad es. dovrebbero essere esclusi l’indicazione dei contratti collettivi da applicare, il costo della manodopera, e soprattutto la redazione del DGUE, in contrasto al disposto dell’art 52 del codice che richiede per appalti d’importo inferiore a 40.000 solo una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà).

2) ACCESSO TRAMITE SPID

L’accesso con solo SPID crea difficoltà a tradurre operativamente sulle piattaforme un lavoro di tipo collegiale da parte dell’Ufficio obbligando il RUP (o il responsabile di fase) ad essere presente per passaggi istruttori - preparatori come l’estrazione del CIG.

La digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti deve essere flessibile alle modalità organizzative degli enti locali la cui autonomia è, tra l’altro, costituzionalmente garantita. Anche sotto i profili delle responsabilità, occorre evidenziare che nel diritto italiano è riservata alle figure apicali l’adozione di provvedimenti e manifestazioni di volontà mentre l’attività certificativa è oggetto di ampia delega; infine le mere operazioni sono affidate agli uffici. Tra le attività che non sono qualificabili come manifestazioni di volontà, rientrano gran parte delle attività da svolgersi sulle piattaforme (e la stessa materiale acquisizione di un CIG non consiste certo in manifestazione di volontà). Occorre pertanto analizzare e gestire le varie attività, distinguendo quelle relative alle comunicazioni obbligatorie ad

ANAC e quelle di gestione delle procedure sulle piattaforme che dovrebbero essere gestibili integralmente a cura degli uffici.

Da valutare la possibilità di prevedere altri profili (oltre al RUP e al responsabile di fase) che possono estrarre i CIG (almeno per i microaffidamenti) e che possono svolgere tutte le altre operazioni materiali.

Da prevedere per tutte le piattaforme e MEPA accessi con modalità “deboli” ad uso dei collaboratori/componenti della struttura di supporto che devono poter operare sotto la responsabilità del RUP/PO che li nomina/designa anche per un determinato periodo oltre che per singola gara.

3) APPLICAZIONE PRINCIPIO UNICITA' INVIO DATI

E' necessario assicurare la piena applicazione del principio dell'unicità dell'invio, come contenuta all'art.19, comma 2, del codice che così recita: *“in attuazione del principio dell'unicità dell'invio, ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente”*.

La norma, come evidente, dispone un divieto esplicito e la sua inottemperanza ne costituisce violazione.

Nella fase attuale, di fatto transitoria, questo divieto è eluso in quanto la necessità di inserire i dati più volte rimane in molti passaggi. Infatti, su varie piattaforme (es. MePA) riscontriamo che vengono chiesti gli stessi dati in più schermate (ad es. sempre su MePA, oggetto, importo, dati operatore economico, vengono chiesti sia nelle schermate di creazione della negoziazione sia nelle schermate di ANAC-form); da quanto si deduce dal manuale wiki-acquistinrete gli stessi dati vengono richiesti poi anche nelle schede di aggiudicazione.

In relazione a CUP, CUI, e in generale i dati inseriti in fase di programmazione dei lavori pubblici - per quanto ad oggi verificabile - non risultano in alcun modo interoperabili con la fase della gara.

4) DATI E BDCP SVILUPPATI PRIMA DEL 01.01.2024

Le procedure create precedentemente al 1° gennaio 2024 debbono poter regolarmente continuare a svolgersi secondo le regole e le norme in vigore per il periodo in cui sono state avviate. Deve poi essere mantenuta la piena disponibilità dei dati e a questo proposito si evidenzia che le bozze di domanda di qualificazione predisposte dalle amministrazioni e non perfezionate ed inviate non risultano più reperibili, sono sparite, con necessità di dover di nuovo svolgere un'attività già costruita.

In merito a ciò, è indispensabile: i) riaprire il sistema smart CIG per modificare o aggiornare gli smart CIG già acquisiti; ii) rendere possibile l'inserimento nelle piattaforme e nel MEPA gli smart CIG acquisiti con il precedente sistema, visto che non erano soggetti a perfezionamento, che sono stati inseriti nelle determinate di decisione a contrarre, adottate prima di chiudere la stipula e che a fine 2023 non si è avuto il tempo materiale di capire che sarebbero stati successivamente inservibili;

5) PCP: MALFUNZIONAMENTO TECNICO GENERALE

Numerose amministrazioni denunciano che la piattaforma PCP funziona “a singhiozzo”: spesso dà errore già nell’accesso non permettendo di entrare. Dopo vari tentativi si riesce ad entrare ma comunque sovente si bloccano le schermate e si deve ripartire daccapo. Nello specifico, anche se si riesce a compilare una scheda AD5 (Affidamento diretto sotto 5.000) non è possibile ottenere il CIG per segnalazione di errori bloccanti non definiti (**richiedere almeno che le formulazioni degli errori siano chiare in modo da poter intervenire di conseguenza nella compilazione della scheda**). Un errore che esce molto frequentemente è “Errore – recupero dati” che pare sia un problema connesso al codice del centro di costo.

Alcune schede non sembrano proprio funzionare. Ad es. molte amministrazioni segnalano che la scheda P5 per la sola tracciabilità non si apre (la dicitura della scheda P5 non sembra corretta in quanto parla di “appalti soggetti solo a tracciabilità” ma vi rientrano anche le fattispecie di cui all’articolo 6 del codice che non sono necessariamente appalti).

Nella compilazione della scheda bisogna indicare il campo “Codice univoco procedura” che, da quanto si capisce, è il “codice di bozza ID” che compare quando si crea la bozza. Sarebbe opportuno che il sistema integrasse da sé questo codice senza dover obbligare a dover fare copia e incolla del Codice.

Codice AUSA e il codice centro di costo: Nella compilazione della scheda richiede anche il Codice AUSA e il codice centro di costo da inserire manualmente. È un esempio di elusione del principio di unicità dell’invio e comunque dovrebbe almeno poter inserire questi dati attraverso un menù a tendina da cui attingere. Inoltre, anche la generazione dell’ID partecipante dal link esterno generato non corrisponde a principi di semplificazione. Per tale ID dovrebbe essere prevista una funzione siffatta all’interno delle stesse schermate ANAC senza necessità di andare su un altro sito.

6) FASE ESECUZIONE

L’avvio della digitalizzazione ha fatto emergere gravi problemi in fase di procedimento di gara. ANCI è anche molto preoccupata della gestione delle altre fasi ed in particolare di quella di esecuzione dei contratti ove sussistono tutta una serie di adempimenti comunicativi sui quali si chiede un esame congiunto volto a predisporre modelli adeguati alle esigenze e, ancora una volta, rispettosi del principio di unicità dell’invio.

7) FORMAZIONE

L’avvio di una innovazione così complessa avrebbe dovuto essere preceduta da un’adeguata formazione preliminare. Ad oggi ogni piattaforma sta sviluppando modalità di formazione limitandola al proprio sistema ed eludendo gran parte delle problematiche. È invece necessaria una formazione coordinata che dia conto del processo nella sua interezza, da PCP alle piattaforme: quest’attività non può che essere promossa a cura di ANAC (ed AGID) cui è attribuita legislativamente la governance del ciclo di vita digitale degli appalti. Sarebbe molto utile aprire versioni di test per tutte le piattaforme per potersi “allenare” senza intasare i sistemi ufficiali.

8) PIATTAFORME DIGITALI CERTIFICATE

Per quanto riguarda le piattaforme certificate dobbiamo evidenziare la spiacevole situazione che ha visto un ritardo nell'avvio di tutte le piattaforme pubbliche mentre quelle private, pur con problemi e difficoltà, si sono dimostrate più pronte e flessibili. Tra l'altro le piattaforme private, al contrario di quelle pubbliche, si sono attivate per formare ed informare già dal dicembre 2023 ed hanno, in genere, garantito maggiore dialogicità con le stazioni appaltanti.

Vi sono anche alcuni problemi di coerenza tra le norme e le modalità informatiche: da alcune piattaforme regionali (es. START - Regione Toscana; SATER-INTERCENTER - Emilia Romagna, etc.) è possibile estrarre il CIG solo al momento dell'aggiudicazione. Per poter inserire il CIG già nella determina a contrarre e poi negli atti di gara è necessario che il CIG venga estratto subito al momento della creazione della procedura. Inoltre, sarebbe coerente con la definizione di "affidamento diretto" contenuta nell'allegato I.1 del codice prevedere la possibilità di utilizzare MEPA e piattaforme per svolgere indagini di mercato informali (senza CIG) che poi si possano trasformare in affidamenti diretti senza dover caricare una nuova procedura.

9) ULTERIORI PROBLEMATICHE RISCONTRATE

Non è presente il DGUE digitale e se confermato, ciò determina un importante *vulnus* rispetto al processo di digitalizzazione

CPV. Non compare più un menù a tendina con i CPV.

CUC. Non pare sussistere la funzione per indicare che la procedura viene svolta per altra Amministrazione (come precedentemente nel SIMOG in cui vi era la possibilità di indicare il CF della Amministrazione delegante così da consentire successivamente la "presa in carico" da parte dell'Amministrazione delegante una volta conclusa l'aggiudicazione).

Comunicazione piattaforma digitale utilizzata. La comunicazione di utilizzo di piattaforma utilizzata, che deve essere fatta entro il 30 gennaio p.v. a pena di decadenza della qualificazione, permette soltanto di spuntare le voci "sì" "no" senza la possibilità di indicare la o le piattaforme.

CUP. La valorizzazione del campo CUP genera problemi bloccando la schermata finale nella quale esce "errore".

Le problematiche sopra elencate derivano dal rapporto continuativo tra ANCI e le stazioni appaltanti degli enti locali. E' necessario un percorso condiviso con ANCI, anche attraverso l'istituzione di un tavolo tecnico di confronto volto a determinare le condizioni per l'effettivo avvio di una innovazione destinata a mutare radicalmente in materia di appalti. Va ricordato che le prime amministrazioni italiane (ed europee) che hanno avviato il processo di informatizzazione degli appalti sono stati proprio gli enti locali i quali, anche ben prima di CONSIP hanno iniziato a svolgere procedure telematiche pur in presenza di bandi tipo che fino al 2019 erano concepiti nella logica cartolare.