

La digitalizzazione possibile degli appalti pubblici

L'analisi della Banca d'Italia per l'Anac sulle prospettive dell'e-procurement

di Luigi Donato, Massimiliano Mariconda e Matteo Mirrione

1. La ripartenza degli appalti pubblici dopo l'emergenza

Il sistema degli appalti pubblici è stato sottoposto ad una dura prova dall'emergenza Covid-19, stretto nella morsa, da un lato, dell'esigenza di approvvigionare, in assoluta urgenza, le strutture pubbliche dei materiali e dei servizi sanitari necessari e, dall'altro, di essere incappato nella sospensione generale dei termini per i procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 103 del decreto legge n. 18 del 2020.

Ma la prova più dura deve, verosimilmente, ancora venire: si tratta del ruolo che gli appalti pubblici sono chiamati a svolgere per la ripresa della vita economica e sociale del Paese. Anche in questo caso il settore sarà sottoposto a spinte opposte. Su un primo versante pesano le esigenze, crescenti, di efficienza e rapidità per le gare che possono indurre a optare per un regime emergenziale con la sospensione, o anche con la cancellazione, delle norme più gravose del Codice dei contratti pubblici (seguendo la strada già imboccata con il decreto "Sblocca cantieri") ovvero allargando la casistica dei commissari straordinari (secondo, per quanto possibile, il "modello Genova"). Sul fronte opposto militano le preoccupazioni che la fase della post-emergenza si trasformi in una ghiotta occasione per le organizzazioni criminali e per le corrotte (cfr. da ultimo l'analisi pubblicata in data 16 aprile u.s. dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), costituita presso la Banca d'Italia

[\(<https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-16.04.2020.pdf>\)](https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-16.04.2020.pdf).

È il dilemma ormai storico per il mondo degli appalti che ha suggerito di accentrare nell'Autorità Nazionale Anticorruzione sia il contrasto alla corruzione sia la regolazione e la vigilanza sugli appalti, alla ricerca di una sintesi.

Non è questa la sede per analizzare tale scelta, alla luce dell'esperienza recente; basti solo ricordare la contraddittorietà e instabilità del quadro normativo, la mancata attuazione delle disposizioni più innovative del Codice dei contratti pubblici, l'accumularsi sull'ANAC stessa di compiti variegati e di aspettative diffuse. Da questo mix non potevano che scaturire delusioni, esternalità negative e le più varie proposte di stravolgere l'assetto normativo vigente.

Eppure puntare a un equilibrio tra efficienza e legalità è sempre possibile e, anche, indispensabile: quello che occorre è imboccare un percorso virtuoso che dia anche fiducia alle stazioni appaltanti e un forte *commitment* verso la qualità, e, quindi, verso la correttezza, del *procurement*.

Per questo cammino, sia pure non agevole, occorre partire da un concreto punto di leva di sicura efficacia, che non è difficile individuare nella completa e incisiva digitalizzazione degli appalti. Tale prospettiva è già coerente con il quadro normativo vigente; è in grado di assicurare efficienza e certezza all'intero processo del *procurement*; è del tutto in sintonia con le esigenze di professionalizzazione del personale delle amministrazioni, specie con lo sviluppo recente del lavoro agile come modalità diffusa per la PA.

In realtà, si tratta di un tema che arriva, di solito, accennato alla fine degli elenchi delle proposte, delle cose da fare per risolvere, a seconda dei punti di vista, le criticità del settore degli appalti. Invece nell'agenda per una ripartenza del settore degli appalti, dopo la fase acuta dell'emergenza COVID-19, la digitalizzazione dovrebbe essere (forse) anche al primo posto, per il meccanismo virtuoso che può avviare e che è difficile non condividere.

2. Il documento della Banca d'Italia per l'ANAC

Su questo tema il Servizio Appalti della Banca d'Italia ha predisposto un documento, di analisi e di proposte, appena trasmesso al Presidente dell'ANAC (*I benefici dell'e-procurement in ambito pubblico: l'esperienza della Banca d'Italia e le possibili evoluzioni del sistema*)¹.

Nel rinviare al documento allegato si anticipa che in esso viene effettuata, preliminarmente, una ricognizione dei principi e delle migliori pratiche internazionali nonché dell'armonizzazione normativa in materia dell'Unione europea.

Vengono poi analizzati i benefici dell'*e-procurement*, in termini di certezza giuridica, trasparenza, efficienza e di efficacia dei processi e di gestione dei rischi, benefici che sono messi a confronto con le carenze del contesto nazionale.

Dopo l'analisi sono formulate alcune proposte di riforma, sia nel breve sia nel medio-lungo periodo, sottolineando come l'attuale emergenza rappresenti un'occasione preziosa per ripensare approcci e processi in tema di *procurement* pubblico, al fine di colmare il divario esistente con altri Paesi attraverso soluzioni innovative e strategiche.

In particolare si prospetta:

- nel breve periodo, di attuare le riforme (e le semplificazioni) a costo zero o del tutto sostenibili (ad esempio, Banca dati operatori economici), di valorizzare gli appalti congiunti e di migliorare gli strumenti di centralizzazione della committenza, affinché gli investimenti realizzati e le competenze già presenti nel sistema possano essere utilizzati in modo più efficiente, a beneficio anche dei soggetti meno attrezzati;

¹ Autori del documento, riportato nei successivi paragrafi 1/5, sono Massimiliano Mariconda e Matteo Mirrione. I paragrafi iniziali (A/C) sono a cura di Luigi Donato.

- nel medio periodo, di attuare un approccio organico e razionalizzante, fondato sui principi di proporzionalità, sussidiarietà istituzionale e differenziazione funzionale, così assicurando una maggiore coerenza tra lo status e le effettive capacità, anche di investire (in tecnologia e capitale umano), delle strutture pubbliche interessate.

Un simile approccio appare più coerente, tra l'altro, con la normativa del Codice attuale – che ha introdotto la qualificazione differenziata delle stazioni appaltanti, purtroppo non attuata – nonché con le direttive comunitarie che fanno leva sulla specializzazione e capacità delle amministrazioni; giova ricordare le evidenti difficoltà e la dubbia utilità di cercare di portare tutte le 32.000 stazioni appaltanti del Paese a livelli di piena capacità operativa, di elevata professionalizzazione, di completa affidabilità.

Le linee di riforma suggerite possono contribuire a liberare il potenziale insito nella digitalizzazione dell'azione pubblica (*e-Government*) nel settore degli appalti, quale componente molto rilevante della domanda pubblica e a sostegno degli investimenti e del sistema economico.

Del resto, considerato il presente scenario congiunturale COVID-19 nonché le misure di sostegno all'economia, di recente e di prossima emanazione, la digitalizzazione integrale del ciclo degli acquisti (*e-procurement*) riveste carattere prioritario, atteso che miglioramenti in termini di efficienza e qualità della spesa si traducono in una maggiore capacità, tempestività ed efficienza allocativa delle amministrazioni e, in chiave aggregata, in un maggiore spazio fiscale, così consentendo un corretto utilizzo delle risorse in vista di una ripresa economica il più possibile rapida ed omogenea sull'intero territorio nazionale. Altro aspetto rilevante, nella prospettiva della giustizia amministrativa, è la capacità dell'utilizzo della digitalizzazione e dei portali telematici di eliminare molte incertezze e, conseguentemente, di contribuire a deflazionare (o almeno a contribuire a risolvere) il contenzioso.

Inoltre, è opportuno ricordare come l'efficientamento derivante dalla 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.

Le questioni legate ai costi della digitalizzazione e al capitale umano delle amministrazioni pubbliche sono di assoluta centralità e vanno attentamente considerate.

Proprio in tale prospettiva il documento muove dalla profonda differenziazione delle stazioni appaltanti italiane in termini di digitalizzazione e competenze, per poi sottolineare come un'evoluzione credibile del sistema non possa sostanzarsi in misure indifferenziate (es. finanziamenti “a pioggia” o soluzioni *one-size-fits-all*), come fatto finora, con la conseguenza di generare livellamenti regolatori, di efficienza e di correttezza verso il basso.

Dall'analisi del Servizio Appalti della Banca d'Italia emergono, quindi, sia profili di metodo (strategia di *e-procurement* e piano d'azione nazionale; aggregazione della domanda e valorizzazione strategica degli appalti congiunti) sia, nel merito, gli

interventi su cui puntare (qualificazione delle stazioni appaltanti come *driver* di innovazione tecnologica; digitalizzazione delle procedure di gara e attivazione della Banca Dati Nazionale degli operatori economici; creazione di una base di dati capillare e qualitativamente elevata).

3. Le prospettive

Dall'analisi e dalle proposte concrete del documento si ricostruisce una possibile strategia di riassetto, di rilancio e di sviluppo della digitalizzazione del *procurement* e di utilizzo delle tecnologie informatiche, queste ultime in particolare per monitorare una parte molto rilevante, e sensibile, della spesa pubblica.

Non sfugge, però, che, nel quadro delineato, l'insieme dei soggetti istituzionali e pubblici, cui è affidato il tema della digitalizzazione e dell'utilizzo della tecnologia nel settore degli appalti, è molto complesso, circostanza questa che, verosimilmente non ha giovato a realizzare le importanti disposizioni, richiamate nel documento, che sono rimaste inattuata.

In particolare:

- le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, dovevano essere disciplinate, entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice del 2016, attraverso un iter complesso (decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) nonché dell'Autorità garante della privacy per i profili di competenza; stesso iter era previsto per definire le migliori pratiche riguardanti metodologie organizzative e di lavoro, metodologie di programmazione e pianificazione, ivi compresa l'individuazione dei dati rilevanti, alla loro raccolta, gestione ed elaborazione, soluzioni informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto (art. 44, Codice dei contratti pubblici);
- per la Banca dati nazionale degli operatori economici presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 81, Codice dei contratti pubblici), presso la quale acquisire in via esclusiva (e rapida) la documentazione per la partecipazione alle gare (requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario) e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti, era necessario un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'ANAC e l'AGID. Il medesimo decreto avrebbero dovuto indicare le modalità per la progressiva informatizzazione dei documenti; la definizione dei criteri e delle modalità relative all'accesso e al funzionamento; l'interoperabilità tra le diverse banche dati coinvolte nel procedimento;
- per l'avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38 del Codice) occorreva un decreto sui requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco presso l'ANAC, del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del

Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione (entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del Codice), sentite l'ANAC e la Conferenza Unificata. L'ANAC avrebbe poi dovuto stabilire le modalità attuative del sistema.

Emerge con chiarezza l'importanza strategica dell'adozione di questi provvedimenti, senza i quali il disegno del Codice dei contratti pubblici non può dirsi certo né realizzato né messo alla prova.

Per riprendere il percorso della digitalizzazione, senza il quale il sistema degli appalti pubblici non può, in tutta evidenza, progredire occorre, dunque, certamente una policy complessiva, e anche non marginali interventi normativi.

La policy in tema di procedure telematiche di acquisto, al fine della diffusione dell'utilizzo degli strumenti informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto è, in realtà, già prevista nel quadro del piano nazionale (ex art. 212, comma 1, lett. d, del Codice) a cura della Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il piano costituisce, quindi, un passaggio indispensabile per un impiego strategico dell'*e-procurement*, e anche come un'opportunità concreta per affermare un'ottica di semplificazione e di integrazione all'interno delle stazioni appaltanti e nei rapporti con gli altri soggetti pubblici (*e-Government*) e con il mercato.

Due interventi normativi darebbero il segnale di una svolta.

La "disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara" di cui all'art. 38, comma 4, lett. b, n. 3, oggi previsto quale requisito premiante per le stazioni appaltanti, dovrebbe costituire, invece, un requisito di base per la qualificazione, ai sensi del medesimo articolo. Tale conclusione appare di immediata evidenza se si considera il ruolo strategico dell'*e-procurement* in termini di trasparenza, efficienza, semplificazione, contrasto alla corruzione, sicurezza giuridica, *risk management*, concorrenza (anche transfrontaliera) e accessibilità, spinta all'innovazione, qualità dei dati e degli indicatori di monitoraggio, risparmi di spesa (scusandomi per l'elenco un po' pedante...). Logico, quindi, che si tratti di una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per operare come stazione appaltante nel mercato degli appalti.

La seconda proposta riguarda la Banca dati degli operatori economici che potrebbe essere gestita dall'ANAC, in luogo del MIT, al fine di meglio integrare la BDOE con i dati già posseduti dall'ANAC, così costituendo una base di dati relativa agli appalti pubblici più rappresentativa ed efficace, anche al fine di potenziare le attività di analisi del settore in questione. Del resto, una simile soluzione sarebbe anche più in armonia con le competenze di gestione dei dati già attribuite all'Autorità cui lo stesso art. 81, comma 2, fa riferimento. Parimenti evidenti sarebbero poi i benefici in termini di maggiore completezza informativa ed efficienza, nonché minore rischio di ridondanza, nell'affidare a un medesimo soggetto la gestione dei dati relativi all'accesso al mercato dal lato della domanda e da quello dell'offerta.

Da quest'ultimo passaggio si desume che sulla variabile informatica del sistema degli appalti pubblici un ruolo cruciale di impulso, e anche di gestione, può essere svolto, in ogni caso, proprio dall'ANAC.

In questo disegno si va dalla tenuta degli albi dei protagonisti del settore e delle diverse banche dati allo stimolo all'utilizzo diffuso della tecnologia fino al monitoraggio approfondito delle gare, indispensabile per le politiche nel settore e, non da ultimo, per l'azione di contrasto alla corruzione, in coordinamento con le altre autorità competenti, quali l'Autorità giudiziaria, la Guardia di Finanza, l'UIF.

L'ipotesi cade in un momento in cui si discute molto sul ruolo dell'ANAC, soprattutto mettendone in discussione il compito di regolatore del settore degli appalti pubblici e, in questo quadro, va affrontato il tema di una rivisitazione complessiva delle sue funzioni guardando in modo sinergico alle due finalità, affidate all'Autorità; per semplificare: contrasto diffuso alla corruzione e buon funzionamento degli appalti pubblici.

E la digitalizzazione integrale del *procurement* pubblico e la tecnologia dell'informazione applicata alla gestione di idonee banche dati integrate consentirebbero all'ANAC di svolgere al meglio in modo sinergico proprio entrambe le funzioni, senza appesantire i processi della spesa pubblica ma al contrario puntando sulla sua efficienza operativa e sulla sua qualità; in altri termini sulla sua affidabilità.

Di seguito il documento (n. 0590196/20 del 7 maggio 2020) del Servizio Appalti della Banca d'Italia trasmesso all'ANAC.

I BENEFICI DELL'*E-PROCUREMENT* IN AMBITO PUBBLICO: L'ESPERIENZA DELLA BANCA D'ITALIA E LE POSSIBILI EVOLUZIONI DEL SISTEMA

1. Executive Summary

Nonostante l'impiego delle tecnologie informatiche nell'intero ciclo del *procurement* costituisca un elemento essenziale per incrementare la qualità degli appalti pubblici e un'occasione per ripensare ruoli e processi in vista di **significativi vantaggi** per le pubbliche amministrazioni, per il mercato e per la collettività, l'Italia presenta un indubbio **ritardo digitale** nel settore in esame. Un simile ritardo genera consistenti perdite in termini di efficienza e competitività, incidendo sulla risposta del sistema all'attuale crisi sanitaria, economica e sociale.

Sulla scorta degli **insegnamenti** e delle **raccomandazioni** provenienti da autorevole consessi **internazionali**, come declinati nell'Unione Europea ad opera della Commissione e della legislazione applicabile (§ 2), verranno dapprima discussi gli **effetti economici** che l'implementazione strategica dell'*e-procurement* può produrre migliorando l'**efficienza** e la **qualità della spesa pubblica** (§ 3.1), quindi saranno descritti gli evidenti benefici degli appalti digitali in termini di **certezza giuridica** e di **trasparenza** (§ 3.2), per poi analizzare le ricadute positive dell'innovazione tecnologica sul piano dell'**efficienza ed efficacia dei processi** e di **gestione del rischio** (§ 3.3).

Simili richiami costituiscono la premessa indispensabile per analizzare l'attuale panorama italiano, che, pur a fronte di una disciplina formalmente indifferenziata, si caratterizza per profonde differenze tra le stazioni appaltanti, in termini di competenze e mezzi a disposizione, e in cui **carenze e ritardi digitali** accumulati da diversi operatori (§ 4.1) si accompagnano a **esperienze virtuose**, come quella della Banca d'Italia, che hanno saputo valorizzare le nuove tecnologie per migliorare sia la prassi operativa sia la qualità degli *output* finali sfruttando il notevole potenziale insito nella digitalizzazione degli appalti (§ 4.2).

Sulla base dell'analisi svolta, verranno sottolineati gli aspetti maggiormente problematici dell'attuale contesto consistenti nell'assenza di una **linea strategica a livello nazionale** e in **mancate riforme** non più rinviabili, specie a seguito dell'emergenza epidemiologica e delle sue conseguenze economiche e sociali (§ 5.1). Infine, saranno tracciate alcune considerazioni sulle possibili prospettive di evoluzione e riforma del sistema, proponendo linee di azione prioritarie nel breve e nel medio-lungo periodo.

In particolare, in relazione all'orizzonte di breve periodo (§ 5.2.1), verranno sottolineati:

- l'importanza dell'**aggregazione della domanda** e di un'adeguata **valorizzazione strategica degli appalti congiunti**, al fine di mettere a disposizione del sistema la specializzazione e le competenze acquisite in materia da alcune stazioni appaltanti;

- il carattere prioritario del completamento della **disciplina attuativa in tema di digitalizzazione degli appalti**: è il caso, per esempio, dei decreti *ex artt.* 44 e 81, D. Lgs. n. 50/2016, concernenti rispettivamente la digitalizzazione delle procedure di gara e la Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici.

Nell'orizzonte di medio-lungo periodo (§ 5.2.2), sarà invece essenziale:

- definire una **chiara strategia di e-procurement a livello nazionale**, cui faccia seguito l'elaborazione del **piano d'azione nazionale sull'e-public-procurement**, che, da un lato, siano coerenti con i principi e le *best practice* internazionali e, dall'altro, tengano conto dei tratti distintivi del contesto italiano;
- completare l'**architettura istituzionale** del settore degli appalti, attuando il **regime di qualificazione delle stazioni appaltanti**, il quale – congiuntamente con gli istituti di centralizzazione della committenza – rappresenterebbe un **sicuro driver di innovazione tecnologica**;
- creare una **base di dati relativa agli appalti pubblici rappresentativa, capillare e qualitativamente elevata**, in vista di analisi più efficaci della spesa pubblica e di politiche di *procurement* maggiormente strategiche.

2. *Best practice* e principi internazionali in materia di *e-procurement*

L'impiego delle tecnologie informatiche nell'ambito degli appalti pubblici è stato da tempo indicato in sede internazionale come un **fattore decisivo** nel perseguimento di **molteplici finalità e interessi generali**: in aggiunta al miglioramento della trasparenza², dell'efficienza e produttività³ nonché delle strategie di contrasto alla corruzione⁴, gli studi in materia hanno evidenziato ricadute positive in termini di *risk management*, concorrenza (anche transfrontaliera) e spinta all'innovazione dell'intero sistema, atteso il ruolo strategico che la domanda pubblica può svolgere⁵.

In primo luogo, l'utilizzo dell'*e-procurement* assume speciale rilievo, insieme con altri strumenti⁶, nell'ambito del “*Revised Agreement on Government Procurement*” dell'**Organizzazione Mondiale del Commercio** (di seguito, anche “OMC”)⁷ così come nelle raccomandazioni dell'**Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico** (di seguito, anche “OCSE”) del 2015.

² V. la “*OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*” (2015), § 2.

³ V. la “*OECD Recommendation*”, *cit.*, § 7.

⁴ Sullo specifico legame tra *e-procurement* e diminuzione del rischio di corruzione mediante l'aumento della trasparenza e della tracciabilità di operazioni e processi v., anche per alcune *best practice* internazionali, il documento dell'OCSE “*Preventing Corruption in Public Procurement*” (2016), par. “*E-procurement*”, pag. 22.

⁵ Sul punto, v. Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, intitolata “*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” (§ 2, pag. 14 e 18).

⁶ V. al riguardo la *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Efficiency*, § C.1, che annovera anche i “*joint procurement*” e i “*central purchasing body*”.

⁷ V. in particolare i considerando iniziali dell'accordo che riconoscono “*the importance of using, and encouraging the use of, electronic means for procurement covered by this Agreement*” nonché l'art. IV, par. 3, “*Use of electronic means*”.

Da un lato, si suggerisce l'uso generalizzato delle piattaforme online (“*online portal*”) per assicurare imprescindibili presidi informativi in favore sia dei concorrenti sia dei cittadini (§ 2). Dall'altro, si invitano i Paesi aderenti all'adozione di strumenti informatici in modo **integrato** lungo tutto il ciclo di spesa, dall'*e-notification* all'*e-payment*⁸, e coerente tra le varie stazioni appaltanti nonché in modo **fruibile, modulare e flessibile**.

In secondo luogo, l'OCSE consiglia **specifiche azioni** affinché l'adozione di piattaforme digitali incoraggi

- l'efficienza, specie in termini di accelerazione delle procedure di gara e riduzione dei costi transattivi, anche in capo ai partecipanti;
- la semplificazione;
- una più diretta interazione col mercato
- una maggiore capillarità nel monitoraggio delle *performance* e nella creazione degli indicatori.

Dal canto suo la Commissione europea ha sottolineato – oltre ai sicuri vantaggi economici della digitalizzazione⁹ – come l'*e-procurement* non sia solo una modalità alternativa di conduzione dei processi di *outsourcing*, ma rappresenti un'**opportunità per ripensare** i medesimi in un'ottica di semplificazione e di integrazione all'interno delle stazioni appaltanti, nei rapporti con gli altri soggetti pubblici (*e-Government*) e con il mercato (“*a cornerstone of the EU's Digital Single Market strategy*”)¹⁰.

Non viene poi tralasciato il grande potenziale delle tecnologie informatiche applicate agli appalti in vista della quantità e qualità di **dati** generati, utilizzabili dai *policy-maker* per decisioni più consapevoli, per esempio, nel campo della finanza pubblica, a patto che gli strumenti di *e-procurement* siano concepiti in modo integrato per consentire lo scambio informativo con i rilevanti sistemi di monitoraggio¹¹.

Inoltre, la Commissione ha stabilito alcuni principi a cui gli ordinamenti nazionali dovrebbero ispirarsi o a cui sarebbero tenuti. In particolare, si sottolinea l'importanza:

- dell'agevole **accessibilità** delle imprese ai sistemi informatici (es. mediante l'unicità delle procedure di registrazione o autenticazione: c.d. *once only principle*), anche in termini transfrontalieri e con particolare riguardo alle PMI¹²;

⁸ V. altresì la *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: E-procurement*, § A.1, pag. 2.

⁹ Cfr. Commissione europea, Comunicazione del 20 aprile 2012, *cit.*, § 2, p. 3-5).

¹⁰ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_en.

¹¹ V. in particolare la *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: E-procurement*, §A.2, pag. 3. Sul punto v. altresì le considerazioni di S. BOBOWSKI-G.GOLA, *E-Procurement in the European Union*, in *Asia-Pacific Journal of EU Studies*, 2017, I, 23 ss.

¹² Una strategia per gli appalti elettronici (§ 3.1, p. 8). L'integrazione è altresì consigliata da V. altresì l'OCSE nella sua “*Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: E-procurement*”, § A.1, pag. 2.

- nonché dell’ **“interoperabilità tra i sistemi per gli appalti elettronici”**, anche al fine di evitare che gli operatori economici **“incontrino barriere tecniche quando presentano offerte su sistemi diversi”**¹³.

Dal punto di vista pratico, la Commissione ha inoltre promosso la redazione di un **“e-Procurement Golden Book of Good Practice”**¹⁴, in cui sono proposte, in un’ottica costi-benefici e di convergenza europea, **possibili soluzioni operative** per realizzare opportune transizioni digitali, al fine di completare l’informatizzazione dell’intero processo, in aggiunta alle fasi di *e-Notification*, *e-Access*, *e-Submission*, ed *e-Invoicing*¹⁵ già oggetto di armonizzazione europea (cfr. *infra*).

Diversi principi enucleati dalla Commissione europea, sulla base – come si è visto – dell’elaborazione internazionale, sono poi stati trasfusi nei testi delle Direttive europee del 2014 n. 23, 24 e 25, divenendo obbligatori per i Paesi membri dell’Unione.

Nelle Direttive si conferma l’importanza dei **“mezzi elettronici di informazione e comunicazione”** per la **semplificazione**, l’**efficacia**, la **trasparenza** e la **partecipazione**¹⁶. Come emerge dai testi delle Direttive, la digitalizzazione degli appalti pubblici è uno dei pilastri fondamentali delle politiche europee volte ad incrementare la **qualità degli appalti**; il diffuso utilizzo delle tecnologie per una gestione efficiente ed efficace del ciclo di spesa, è infatti uno dei principali obiettivi delle Direttive Europee citate e del Codice Contratti.

In particolare, la Direttiva 2014/24/EU introduce all’art. 22 (**“Regole applicabili alle comunicazioni”**) l’obbligo di abbandonare le modalità di comunicazione cartacea tra Stazioni Appaltanti e imprese in tutta la fase di gara, ivi inclusa la presentazione delle offerte (c.d. **e-Submission**); all’art. 51, par. 2 (**“Redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi”**), impone l’obbligo di redazione e trasmissione di bandi e avvisi per via elettronica (c.d. **e-Notification**); all’art. 53, par. 1 (**“Disponibilità elettronica dei documenti di gara”**), si dispone l’accesso gratuito, illimitato e diretto, per via elettronica, ai documenti di gara a decorrere dalla data di pubblicazione dell’avviso o bando (c.d. **e-Access**).

Tali norme europee sono state recepite nel nostro ordinamento mediante il D. Lgs. n. 50/2016, con diverse norme, tra cui:

- l’**art. 40**, che stabilisce l’**obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici** sia per le Centrali di Committenza (entrato in vigore il 18 aprile 2016) che per tutte le altre Stazioni Appaltanti (entrato in vigore il 18 ottobre 2018);
- l’**art. 44**, in tema di **modalità di digitalizzazione** delle procedure per l’aggiudicazione di contratti pubblici;
- l’**art. 52**, in cui vengono descritte le **regole applicabili a tali comunicazioni** e in cui vengono previste alcune deroghe;

¹³ Così Commissione europea, Comunicazione del 20 aprile 2012, *cit.*, § 3.1, p. 7. Peraltro, il profilo dell’interoperabilità è espressamente considerato anche nell’art. IV, par. 3, del **“Revised Agreement on Government Procurement”** dell’OMC.

¹⁴ Cfr. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15443/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

¹⁵ Cfr. la Direttiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

¹⁶ Cfr. Direttiva 2014/24/UE, considerando da 52 a 57.

- l'**art. 58**, in tema di **procedure** di gara interamente gestite **con sistemi telematici**;
- l'**art. 72, c. 1**, in tema di trasmissione telematica di avvisi e i bandi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea;
- l'**art. 74**, in tema di **disponibilità elettronica dei documenti** di gara.

Tutte le stazioni appaltanti italiane si sono dovute pertanto dotare di soluzioni proprie o ricorrere alle piattaforme messe a disposizione dai soggetti aggregatori per conformarsi alla normativa e perseguire gli obiettivi di digitalizzazione dei processi di *procurement*.

3. Benefici derivanti dall'utilizzo delle tecnologie informatiche

3.1 Possibile dimensione economica dell'e-procurement

Gli appalti pubblici costituiscono una componente non trascurabile della spesa pubblica nell'Unione Europea, essendo pari al **14% del PIL**¹⁷ e, in Italia, a **87 miliardi di euro**¹⁸.

Pertanto, il settore dei contratti pubblici può contribuire a mantenere gli **investimenti** ad un livello adeguato, posto che, nella misura in cui i *policy-maker* utilizzino correttamente lo **spazio fiscale** generato dai risparmi di spesa, si registrano **impatti positivi** in termini macroeconomici e, in particolare, sull'*output* (PIL), sull'occupazione e sui consumi¹⁹.

È quindi intuitivo come le modalità di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti abbiano un ruolo importante nello strumentario a disposizione degli enti pubblici volto a favorire la ripresa economica, a patto che la domanda pubblica sia improntata a canoni di **efficienza** e orientata in senso **strategico**. Ciò è ancor più vero in vista della futura immissione nel sistema di liquidità straordinaria per contrastare l'emergenza Covid-19 e supportare l'economia e le imprese.

Nell'immediato futuro, infatti, le stazioni appaltanti dovranno reperire sul mercato ingenti quantità di forniture, servizi e lavori direttamente o indirettamente legati alla crisi sanitaria e sociale (per es., strumentazione e presidi sanitari, servizi di assistenza, opere infrastrutturali e di edilizia sanitaria, etc.). In tale prospettiva, l'**efficienza e la qualità della spesa pubblica** sono il presupposto imprescindibile per **massimizzare la capacità allocativa del sistema**²⁰ e quindi per consentire un corretto utilizzo di risorse (limitate) in vista di una ripresa economica il più possibile rapida ed omogenea sull'intero territorio nazionale.

¹⁷ V. Comunicazione della Commissione europea del 3 ottobre 2017, "Making Public Procurement work in and for Europe", pag. 2, basata su fonti Eurostat.

¹⁸ Fonte <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/procurement>.

¹⁹ V. L. VOGEL, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, in https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication16259_en.pdf, 2009, pag. 2.

²⁰ Peraltro, un possibile indice del livello sub-ottimale di capacità allocativa delle stazioni appaltanti italiane può essere rinvenuto nei dati relativi all'utilizzo Fondi strutturali UE 2014-2020, rispetto al quale l'Italia presenta una situazione mediamente peggiore rispetto alla media UE e agli altri grandi Stati europei, cfr. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>.

Evidenze econometriche rilevano come un aumento di **efficienza** del 10% comporti risparmi per 200 miliardi l'anno²¹, liberando risorse per ulteriori **investimenti** pubblici preziosi, specialmente nel corso dell'attuale crisi epidemiologica con profonde ricadute sul tessuto sociale ed economico.

Tale dato appare significativo, atteso che la Commissione europea ha stimato che l'adozione di **sistemi informatici** nell'ambito delle procedure di appalto comporta “*generalmente un risparmio che si colloca tra il 5 e il 20%*” (cfr. Comunicazione del 20 aprile 2012, n. 179, “*Una strategia per gli appalti elettronici*”, § 1, pag. 2), oltre a vantaggi in termini concorrenziali e di sostenibilità.

In tale prospettiva, l'impiego di tecnologie digitali – se non intese come mera modalità alternativa nella conduzione dei processi tradizionali, ma come occasione per ripensare la disciplina e le modalità operative di settore – possono rappresentare la chiave di volta nella risposta alla crisi da parte delle stazioni appaltanti e del sistema pubblico nel suo complesso. Infatti, il ruolo degli appalti pubblici nella creazione di una **crescita intelligente, sostenibile e inclusiva** è stato messo in luce da tempo e in modo autorevole, con argomentazioni e strumenti che sembrano valere *a fortiori* nell'attuale contesto²².

3.2 Profili giuridici: sicurezza giuridica e trasparenza

***E-procurement* quale presidio dei principi di gara**

L'impiego generalizzato di tecnologie informatiche nella conduzione di procedure di appalto presenta indubbi **vantaggi giuridici**, oltre a quelli in termini economici (v. *supra*, § 3.1), di efficienza, efficacia e *business continuity* (v. *infra*, § 3.3).

Come è stato autorevolmente affermato, la digitalizzazione del procedimento, se estesa a tutti i momenti e gli adempimenti procedimentali, al di là delle ipotesi obbligatorie²³, rende “*l'iter più efficiente, veloce e sicuro rispetto a quello tradizionale, basato sull'invio cartaceo della documentazione e delle offerte*”²⁴.

Più in particolare, l'adozione di strumenti informatici favorisce i principi di

- **par condicio**;
- **effettiva concorrenza**;
- **inviolabilità e segretezza** delle offerte;
- **trasparenza e tracciabilità** delle operazioni di gara;
- **imputabilità** delle dichiarazioni ai concorrenti.

Con riferimento ai profili di sicurezza, infatti, è agevole constatare come l'impiego di sistemi di verifica dei certificati e di marcatura garantiscano “*la sicurezza della fase di invio/ricezione delle offerte in busta chiusa*”, atteso che “*la conservazione dell'offerta è affidata allo stesso concorrente, garantendo che questa non venga, nelle*

²¹ V. Comunicazione del 3 ottobre 2017, *cit.*, pag. 2.

²² V. Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, “*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”.

²³ Sul punto, v. L. DONATO, *Emergenza Covid-19, cit.*

²⁴ Cons. Stato, III, 3 ottobre 2016, n. 4050.

more, modificata” e che “nessuno degli addetti alla gestione della gara” possa “accedere ai documenti dei partecipanti, fino alla data ed all’ora di seduta”²⁵.

Anche da un punto di vista pratico, le certezze evidenziali di matrice informatica hanno **fugato** numerose **incertezze** e **prevenuto** in radice un **contenzioso** amministrativo significativo, con ovvi benefici in termini di certezza giuridica.

La casistica giurisprudenziale generata dalle modalità tradizionali di svolgimento della gara era (e, nella misura in cui simili modalità vengano ancora adottate, è tuttora) assai variegata.

Nel corso del tempo, i giudici amministrativi hanno avuto modo di pronunciarsi:

- sulla legittimità dell’**imposizione di particolari oneri di sigillatura delle buste** in capo ai concorrenti (talvolta estremamente formali)²⁶;
- sulla concreta **osservanza o meno** di detti oneri da parte degli operatori²⁷;
- sul **danneggiamento dei plichi** durante le operazioni di invio²⁸;
- sulla definizione degli obblighi gravanti sui commissari per assicurare l’**integrità** e la corretta **conservazione delle buste**, ivi incluse le relative modalità di **verbalizzazione**, che hanno necessitato di un intervento dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, per dirimere contrasti interpretativi sorti sul punto²⁹.

Differentemente, in caso di utilizzo di tecnologie informatiche, la recente giurisprudenza ha concluso che l’accesso da parte dei commissari alla piattaforma contenente le offerte “mediante username e password” è “idonea cautela a tutela della riservatezza delle offerte”³⁰. L’impiego di simili strumenti, inoltre, esclude in radice tutti i rischi legati alle operazioni materiali di confezione e spedizione dei plichi (che avvengono in via digitale) nonché di apertura e custodia, posto che le fasi di gara sono tracciabili *in toto* dal sistema informatico.

Per altro verso, la recente giurisprudenza ha avuto modo di chiarire alcuni profili pratici legati all’*e-procurement*, confermandone il ruolo di **presidio di sicurezza giuridica e di efficienza**. Per esempio:

- è stato chiarito come le **comunicazioni** con i concorrenti inoltrate tramite piattaforma siano idonee a produrre pieni effetti giuridici (opponibilità), non sussistendo pertanto l’onere di utilizzo della p.e.c.³¹, salvo diversa disposizione della *lex specialis*³²;

²⁵ Cons. Stato, III, 3 ottobre 2016, n. 4050.

²⁶ V. a titolo esemplificativo Cons. Stato, V, 19 marzo 2012, n. 1547 nonché Cons. Stato, V, 21 marzo 2012, n. 1599.

²⁷ Sul punto, si sono registrate sia interpretazioni più flessibili (per es. Cons. Stato, V, 8 luglio 2014, n. 3459, V, 21 marzo 2012, n. 1599, VI, 21 gennaio 2013 n. 319, TAR Emilia Romagna, I, 15 maggio 2014, n. 152), sia più rigorose (per es. TAR Sicilia, II, 5 marzo 2018, n. 497, III, 18 aprile 2017, n. 1069).

²⁸ V. per esempio, TAR Piemonte, I, 14 febbraio 2017, n. 239. Meno rigoroso, Cons. Stato, V, 21 dicembre 2010, n. 9320.

²⁹ Cfr. in particolare Cons. Stato, Ad. Plen., 3 febbraio 2014, n. 8. Per il permanere di ricorsi fondati sull’omessa verbalizzazione dei doveri di custodia delle buste, v. *ex multis* Con. Stato, V, 11 settembre 2019, n. 6135 nonché Cons. Stato, III, 5 marzo 2018, n. 1335, III, 23 luglio 2015, n. 3649.

³⁰ Così TAR Toscana, 25 settembre 2018, n. 1225.

³¹ V. Cons. Stato, VI, 12 novembre 2019, n. 7764, TAR Lazio, II, 9 agosto 2019, n. 10499 e TAR Lombardia, I, 10 febbraio 2020, n. 117. Con specifico riferimento alle comunicazioni di proroga del termine, anch’esse pubblicizzabili tramite portale, senza l’utilizzo di p.e.c., v. TAR Lazio, III-*quater*, 11 dicembre 2019, n. 14210 nonché TAR Basilicata, 9 gennaio 2020, n. 37.

³² Cfr. TAR Sicilia, I, 7 marzo 2019, n. 464.

- è stato inoltre riconosciuto uno specifico **onere di diligenza** in capo al concorrente consistente nel controllare la corretta confezione dell’offerta in formato digitale³³ e, più in generale, di svolgere “*le dovute attività in tempo utile*”³⁴, sia pure bilanciato dalla riconducibilità del c.d. **rischio tecnico** in capo alla stazione appaltante³⁵, purché – secondo giurisprudenza non isolata – l’operatore riesca a fornire almeno un **principio di prova** del malfunzionamento lamentato, “*non essendo sufficiente ipotizzare tale circostanza in maniera meramente generica ed ipotetica*”³⁶;
- sono state riconosciute importanti **presunzioni** operanti **in favore dell’amministrazione**³⁷;
- in relazione ai **lavori della commissione giudicatrice in modalità telematica** ex art. 77, c. 2, D. Lgs. n. 50/2016, è stato precisato come esse siano in grado di assicurare “*sia la collegialità sia la contestualità*” dei lavori medesimi³⁸, consentendo – anche tramite la consultazione da remoto dei documenti da parte dei singoli commissari – di “*chiudere in tempi rapidi la fase collegiale*”, così accelerando la “*chiusura del procedimento di gara*”³⁹.

Facendo leva sulle caratteristiche proprie delle nuove tecnologie, sono state altresì individuate **inedite potenzialità operative** dei classici principi di gara. Per esempio,

- il **principio di pubblicità** delle **sedute di gara** per l’apertura delle buste (delineato in modo rigoroso da pacifica giurisprudenza)⁴⁰ è stato interpretato in chiave funzionale con riferimento all’art. 58, D. Lgs. n. 50/2016 (“*Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione*”): in ragione della sua *ratio*, volta a garantire l’intangibilità e l’immodificabilità delle buste e delle offerte, si è rilevato come simili garanzie siano naturalmente assicurate dagli strumenti informatici, indipendentemente dalla partecipazione fisica del pubblico, posto che questi ultimi consentono di tracciare tutte le fasi procedurali **senza possibilità di alterazioni**⁴¹;
- è stato precisato come l’allegazione di un **documento d’identità**, necessaria nel caso di autocertificazione sottoscritta in via autografa, non sia necessaria nel

³³ Cfr. TAR Lombardia, IV, 1° luglio 2019, n. 1526.

³⁴ Cfr. TAR Lazio, II, 7 febbraio 2020, n. 1710.

³⁵ V. Cons. Stato, III, 7 gennaio 2020, n. 86; III, 7 gennaio 2020, n. 86; III, 25 gennaio 2013, n. 481, TAR Lazio, III-*quater*, 17 settembre 2019, n. 11022. Sul punto, v. anche TAR Lazio, II, 7 febbraio 2020, n. 1710 secondo cui il c.d. *rischio tecnico* andrebbe equamente ripartito tra soggetto partecipante e amministrazione procedente, sulla base del principio di autoresponsabilità dell’utente, su cui grava l’onere di pronta e tempestiva attivazione delle procedure di assistenza, salvo i malfunzionamenti del sistema imputabili al gestore.

³⁶ Cfr. TAR Lazio, II, 7 febbraio 2020, n. 1710. In senso conforme, TAR Trentino-Alto Adige, 13 febbraio 2020, n. 24 e TAR Lombardia, IV, 25 marzo 2019, n. 656.

³⁷ Cfr., per esempio, TAR Lombardia, IV, 5 ottobre 2018, n. 2221.

³⁸ V. Cons. Stato, VI, 29 luglio 2009, n. 4708.

³⁹ V. Cons. Stato, III, 11 gennaio 2019, n. 276 nonché TAR Toscana 25 settembre 2018, n. 1225.

⁴⁰ *Ex multis*, Cons. Stato, V, 20 settembre 2016, n. 3911; V, 20 luglio 2016 n. 3266.

⁴¹ Tra le altre pronunce, Cons. Stato, III, 13 dicembre 2018, n. 7039; V, 21 novembre 2017, n. 5388; III, 3 ottobre 2016, n. 4050; TAR Lombardia, 12 gennaio 2016, n. 38. Con specifico riferimento all’apertura delle offerte tecniche, v. Cons. Stato, III, 25 novembre 2016, n. 4990.

caso di firma digitale, in ragione del “*particolare grado di sicurezza e di certezza nell'imputabilità soggettiva che la caratterizza*”⁴².

***E-procurement* quale presidio del regime di trasparenza e anticorruzione**

L'utilizzo delle tecnologie informatiche gioca un ruolo decisivo nell'adempimento degli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza, quale “*principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini*”⁴³ e presupposto per l'esercizio di diritti fondamentali a proiezione sia individuale sia collettiva.

Del resto, un efficace e tempestivo adempimento dei menzionati obblighi è altresì preconditione per il controllo diffuso dell'operato dei soggetti pubblici, che riverbera positivamente sulla loro *accountability* e sul sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

In tale contesto, la digitalizzazione dei processi determina la “*disponibilità immediata dei dati*” e la “*conoscibilità delle informazioni riguardanti stazioni appaltanti e operatori economici*”⁴⁴, così facilitando la rielaborazione delle medesime in vista della loro **piena fruibilità**.

Più in particolare, nel caso degli obblighi di **pubblicazione** – e del correlato accesso civico c.d. semplice⁴⁵ – l'utilizzo di piattaforme di *e-procurement* consente l'**automazione dei relativi adempimenti**, con ovvi benefici in termini di tempestività, efficacia e completezza (cfr. gli obblighi ex art. 37, D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33; art. 1, c. 32, L. 6 novembre 2012, n. 190; artt. 29, c. 1, e 72 e ss., D. Lgs. n. 50/2016, come specificati dalle applicabili delibere dell'A.N.AC.⁴⁶).

L'adozione delle nuove tecnologie da parte di tutte le stazioni appaltanti sembra poi decisiva per garantire i **criteri di qualità delle informazioni pubblicate** ex art. 6, D. Lgs. n. 33/2013, e consistenti, tra l'altro, nel costante aggiornamento dei dati nonché nella loro completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità e facile accessibilità⁴⁷. Similmente appare difficile assicurare l'**interoperabilità** ex art. 29, c. 2 e 4-bis, D. Lgs. n. 50/2016 così come il dialogo con le rilevanti piattaforme europee (per es., *e-Certis* e *Internal Market Information*, IMI) in assenza di un processo digitalizzato.

Simili effetti virtuosi verrebbero poi accentuati nel caso in cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato facesse propria la tesi suggerita dall'ordinanza di rimessione 2 aprile 2020, n. 2215, secondo cui “**il termine per l'impugnazione dell'aggiudicazione decorre di norma dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara [...] in coerenza con la previsione contenuta nell'art. 29, d.lgs. n. 50 del 2016**”.

⁴² V. Cons. Stato, III, 16 aprile 2019, n. 2493.

⁴³ Così Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

⁴⁴ Così P. PIRAS, *Gli appalti pubblici tra trasparenza e innovazione*, in *Urb. e app.*, 2015, II, 129 ss.

⁴⁵ Cfr. art. 5, c. 1, D. Lgs. n. 33/2016.

⁴⁶ Cfr. in particolare la Delibera dell'A.N.AC. n. 39 del 20 gennaio 2016 e la Delibera dell'A.N.AC. n. 1310 del 28 dicembre 2016, § 8, pag. 23.

⁴⁷ Cfr. sul punto Delibera n. 1310, *cit.*, nonché l'allegato 2, delibera dell'A.N.AC. n. 50/2013 in relazione ai requisiti di completezza, formato e natura *open source* dei dati.

Infine, benefici significativi si registrerebbero anche in relazione agli obblighi di **accesso civico c.d. generalizzato** ex art. 5, c. 2, D. Lgs. 33/2013, e di **accesso agli atti** ex artt. 22. e ss., L. 7 agosto 1990, n. 241, e 53, D. Lgs. n. 50/2016. Sebbene, infatti, tali ipotesi precludano ogni automatismo ostensivo⁴⁸, la **natività digitale** derivante dall'impiego generalizzato di soluzioni informatiche è naturalmente foriera di una maggiore efficacia ed efficienza della risposta amministrativa.

3.3 Profili tecnico-organizzativi: l'utilizzo delle tecnologie nel ciclo degli acquisti

Il percorso di trasformazione digitale tracciato - e già in gran parte intrapreso - dall'UE, si pone come obiettivo generale l'incremento della **qualità degli appalti**, un concetto forse astratto ma che è possibile declinare in obiettivi più specifici quali:

- la semplificazione ed il conseguente ampliamento della partecipazione delle imprese alle procedure di appalto, anche da parte delle micro, piccole e medie imprese;
- la riduzione degli oneri burocratici ed amministrativi a carico delle Stazioni Appaltanti;
- la maggiore trasparenza delle procedure di gara;
- l'estensione dell'approccio basato sui dati in maniera integrata a tutte le diverse fasi del processo di approvvigionamento.

La **dematerializzazione** del processo di appalto, intesa come completa eliminazione dei documenti cartacei ad esso relativi, rappresenta solo il primo passo di questo percorso, che punta all'utilizzo efficace dell'innovazione tecnologica per conseguire la massima efficienza dei processi che compongono il più ampio **ciclo degli acquisti**. Anche l'abbandono della modalità di comunicazione cartacea rappresenta solo un tassello di questo puzzle non ancora completato. Si tratta in definitiva di puntare a una **riorganizzazione dei processi** sulla base dell'innovazione tecnologica che porti all'atteso risultato di incremento dell'efficienza nel rispetto dei principi sanciti dalla normativa nazionale ed internazionale in materia di appalti pubblici.

La qualità dell'appalto considerato nella sua interezza dipende non solo da quanto accade durante la procedura di gara vera e propria, ma anche da quanto accade in fase di programmazione ed ovviamente da quanto accade in fase di gestione ed esecuzione del contratto. L'appalto può essere infatti inquadrato come **processo produttivo** che, a partire dall'esigenza, ne produce il suo soddisfacimento attraverso la concatenazione di una serie di attività amministrative. Appare quindi chiaro che la trasformazione digitale deve abbracciare tutta la filiera costituita dalle diverse fasi che caratterizzano l'appalto.

La **produzione in formato nativamente digitale** di tutti gli atti amministrativi, fulcro del processo di appalto, e l'attraversamento di questa "catena produttiva" in forma di *bit*, per quanto detto, costituiscono un presupposto necessario ma non sufficiente al perseguimento degli obiettivi desiderati. L'utilizzo delle tecnologie digitali, che comincia ad essere abbastanza diffuso nella fase di affidamento, deve

⁴⁸ Cfr. i limiti e le esclusioni ex artt. 5-bis, D. Lgs. n. 33/2013, 24, L. n. 241/1990, art. 53, c. 5, D. Lgs. n. 50/2016. Sul punto vedi altresì la Delibera dell'A.N.AC. n 1309 del 28 dicembre 2016, § 3, p. 9.

essere quindi esteso a tutte le altre fasi per avere un impatto significativo sulla qualità totale del processo di appalto.

Se in base a quanto detto appare scontata e quasi irrinunciabile la necessità dell'utilizzo di tecnologie digitali per la **protocollazione** e per la **gestione documentale**, non sembra invece superfluo sottolineare che tali attività, intrinseche ad ogni procedimento amministrativo, devono essere progettate e realizzate per fungere da substrato sul quale innestare le soluzioni tecnologiche più idonee alla gestione delle attività più specifiche dell'appalto.

La gestione digitale della **fase di programmazione** degli acquisti, ad esempio, consente una maggior razionalizzazione e tracciabilità di tutte le informazioni preliminari, dalla raccolta dei fabbisogni agli atti autorizzativi delle iniziative. La disponibilità immediata di tutte le informazioni in formato elettronico sin dalla nascita dell'esigenza di acquisto, consente di **minimizzare i tempi di attesa tra i diversi processi amministrativi che fanno parte del ciclo di approvvigionamento**. Anche **la gestione telematica degli Albi e/o degli Elenchi dei fornitori** può contribuire a snellire i processi di qualificazione e valutazione dei fornitori e consente di trasformare semplici anagrafiche in informazioni più facilmente utilizzabili per lo svolgimento di procedure in conformità al dettato normativo.

La **fase di selezione del contraente** è quella che manifesta forse in maniera più evidente i vantaggi riconducibili a risparmi di tempi e costi in quanto comporta di norma una **semplificazione sia dell'organizzazione interna** – se preliminarmente accompagnata da una **rivisitazione dei processi** - che dei **rapporti con gli operatori economici**, contribuendo alla velocizzazione delle procedure, al netto dei tempi incompressibili tipici della specifica attività amministrativa.

I presidi tecnologici a garanzia della **integrità** e della **riservatezza** degli atti di gara consentono inoltre una **riduzione dei rischi operativi** e un conseguente **abbattimento della probabilità di contenzioso**.

L'impatto positivo della digitalizzazione è immediato in attività quali la **pubblicazione degli atti di gara**, la **formazione delle graduatorie** e l'**apertura delle buste amministrative**.

Mezzi di comunicazione elettronica e di condivisione dei dati dotati degli adeguati presidi tecnici a garanzia della riservatezza delle informazioni, possono essere inoltre utilmente utilizzati per operazioni quali quelle proprie, ad esempio, delle commissioni giudicatrici.

Con specifico riferimento agli appalti di lavori, l'utilizzo di strumenti elettronici conformi alla metodologia **BIM (Building Information Modeling)**, permette di snellire il processo delle gare, facilitando le fasi di **pianificazione e progettazione** delle opere e consentendo una verifica più efficiente delle conformità delle proposte rispetto alle esigenze espresse. Anche per i servizi di *facility management* l'utilizzo del BIM, grazie alla ricchezza delle informazioni che può fornire, rappresenta uno strumento prezioso e consente di aumentare, ad esempio, l'efficacia della manutenzione degli immobili.

La gestione digitale della **fase di esecuzione**, può contribuire a ridurre la probabilità di contenzioso, assicurando la conformità dei contratti a standard predefiniti e consentendo di disporre efficacemente di informazioni preziose per la corretta programmazione di successive iniziative; anche le attività di verifica dell'esecuzione del contratto e del rispetto delle scadenze beneficiano in modo sostanziale dell'utilizzo di strumenti digitali. Risulta facile richiamare come esempio nuovamente modelli evoluti come il BIM, grazie a cui risulta possibile seguire lo **stato di avanzamento dei lavori** controllando analiticamente le operazioni svolte dall'appaltatore, senza trascurare il decisivo supporto che tali strumenti possono offrire nella **fase di gestione** delle opere.

La gestione elettronica anche della **fatturazione** e dei **pagamenti** consente infine di chiudere in modo ideale un processo che, sviluppandosi interamente in forma di *bit*, mostra in maniera evidente i suoi effetti positivi nella gestione integrata delle informazioni relative a tutte le diverse fasi del processo di appalto.

La maggiore **capacità di controllo del procedimento** così conseguita, risulta essenziale per minimizzare i rischi operativi e quindi innalzare la qualità complessiva. La disponibilità di tutte le informazioni in **formato digitale strutturato** e l'utilizzo di **tecnologie innovative** anche a valle del ciclo dell'appalto, consente inoltre di effettuare analisi utili per valutare l'**efficacia delle azioni svolte** e programmare in maniera più puntuale successive iniziative sulla base dei dati storici.

L'adozione delle tecnologie digitali rappresenta anche un utile momento per **analizzare i processi organizzativi interni** ed eventualmente modificarli acquisendo e/o sviluppando nuove competenze specialistiche adeguate al mutato contesto e alle soluzioni tecnologiche utilizzate. L'atteso **processo di semplificazione** esplica pertanto i suoi effetti in maniera più efficace se accompagnato da una contestuale **revisione ed adattamento sartoriale di norme e processi interni**. La digitalizzazione non può e non deve pertanto ridursi al mero utilizzo di una piattaforma tecnologica ma deve porsi l'obiettivo più generale della semplificazione dei processi, dando completa dignità al termine di *e-procurement*.

Un ulteriore vantaggio non trascurabile è quello rappresentato dalla **sinergia tra e-procurement e smart working**, tema più che attuale in ragione della situazione emergenziale che stiamo vivendo. **Digitalizzare l'intero processo di appalto** adottando gli adeguati ed indispensabili presidi di sicurezza relativi alla disponibilità, integrità, riservatezza dei dati ed all'autenticazione degli utenti, e pianificando adeguatamente gli scenari di utilizzo delle tecnologie digitali, significa **mettere in condizione i dipendenti delle Stazioni Appaltanti di operare in modalità agile** sfruttando la tecnologia e di **assicurare la normale operatività** senza la necessità di trovarsi fisicamente presso la sede della propria organizzazione.

La digitalizzazione quindi, oltre a risultare uno strumento prezioso per la gestione delle attività ordinarie, si rivela in situazioni di emergenza una condizione imprescindibile per consentire lo svolgimento delle attività legate al *procurement* da remoto, con la medesima efficacia ed efficienza che si avrebbero operando in condizioni di normalità.

4. Public e-procurement in Italia

4.1 Agenda digitale e procurement pubblico

L'ultima relazione della Commissione Europea relativa al DESI (indice di digitalizzazione dell'economia e della società), strumento con cui viene monitorato lo stato di attuazione degli obiettivi previsti dall'Agenda digitale Europea da parte degli stati membri, offre una fotografia del nostro Paese in forte ritardo, al 24° posto su 28 della classifica generale. Anche nell'ambito più specifico dei servizi pubblici digitali, pur con leggeri miglioramenti, l'Italia si attesta al di sotto della media dei paesi dell'Unione Europea.

All'interno di questo panorama, si va a collocare la **strategia di digitalizzazione del processo di approvvigionamento** di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, che non può prescindere da un più ampio processo di trasformazione digitale su cui innestarsi in maniera virtuosa, ma che invece risente negativamente dei ritardi accumulati in tale ambito. Anche il **piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021**, nel tracciare la *roadmap* per la digitalizzazione del paese, riserva all'*e-procurement* una collocazione di primo piano, evocando però uno scenario che al momento appare molto lontano dall'essere attuato e che prevede i seguenti obiettivi:

- sostenere una visione orientata principalmente alla trasparenza e alla semplificazione dell'intero processo di approvvigionamento pubblico;
- attuare il principio "*once only*" nel settore pubblico e ottimizzare la spesa pubblica complessiva;
- incentivare l'interoperabilità tra i sistemi delle pubbliche amministrazioni quale condizione necessaria per incrementare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici;
- favorire la diffusione di soluzioni innovative nella pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo di sistemi qualificati, anche in sussidiarietà o riuso;
- coinvolgere tutti i soggetti interessati nell'ambito del sistema di *public e-procurement* in reti dinamiche di collaborazione, per capitalizzare le esperienze maturate dai diversi soggetti e valorizzare le *best practice*;
- adeguare gli standard nazionali a quelli europei e favorire l'interoperabilità anche a livello transfrontaliero.

Un programma così ambizioso si scontra però con la realtà dei fatti. L'Italia ha infatti oltre trentaduemila pubbliche amministrazioni oltre a molte migliaia di scuole. Delle trentaduemila pubbliche amministrazioni circa ottomila sono Comuni (il 70% circa dei quali ha meno di cinquemila abitanti). Una situazione così frammentaria e la mancanza di linee strategiche chiare e di un reale coordinamento condannano le pubbliche amministrazioni a navigare a vista.

Inoltre la maggior parte delle pubbliche amministrazioni italiane è piccola e quindi spesso non ha risorse e competenze non solo per procedere lungo il complesso percorso dell'*e-procurement*, ma nemmeno per dare attuazione ai basilari obiettivi di dematerializzazione e di digitalizzazione dei processi amministrativi che dell'*e-procurement* rappresentano gli indispensabili presupposti. Pertanto queste piccole

amministrazioni sono destinate a vivere la digitalizzazione come un **mero adempimento normativo**, quasi come se fosse un **ostacolo**, e non come un'**opportunità** per erogare in maniera più efficace e più efficiente i propri servizi.

Un ruolo importante in tale contesto, secondo quanto previsto dal Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, viene giocato dai **soggetti aggregatori** (1 centrale nazionale Consip Spa, 21 Centrali regionali e 10 tra Città metropolitane e Province), deputati a costituire un sistema a rete per il perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e verso i quali, al ricorrere delle previste condizioni, le stazioni appaltanti devono indirizzare le proprie esigenze di acquisto. Nella pratica però, nonostante l'ampio ventaglio delle soluzioni offerte da tali soggetti (Convenzioni, Accordi quadro, Gare su delega, Gare in ASP, MePA, SDAPA), può accadere che non tutte le pubbliche amministrazioni posseggano le competenze per utilizzare pienamente i servizi messi a disposizione da Consip e dagli altri soggetti aggregatori, anche perché accade che non sempre le specifiche esigenze possono essere soddisfatte grazie a tali strumenti.

Se infatti è vero che l'utilizzo del MePA per le acquisizioni di importo inferiore alla soglia comunitaria può dirsi consolidato da un numero elevatissimo di pubbliche amministrazioni ed è diventato uno strumento di utilizzo comune, è anche vero che per acquisizioni di importo superiore alla soglia comunitaria, al di là dell'adesione alle convenzioni/Accordi quadro affidati dalla Consip o da altre centrali di committenza, molte amministrazioni incontrano difficoltà a procedere autonomamente, soprattutto quando le stesse sono complesse e non possono essere ad esempio soddisfatte con l'utilizzo dello SDAPA.

In questo ambito si è sviluppato un mercato relativo **alle piattaforme per la gestione telematica delle procedure di gara**, di cui si sono dovute dotare le pubbliche amministrazioni per la realizzazione in autonomia di **appalti elettronici end-to-end**. Purtroppo in assenza di regole tecniche certe, che avrebbero dovuto essere dettate in seguito alle disposizioni attuative previste all'art.44 del Codice Contratti, tale mercato ha prodotto diverse piattaforme che parlano "lingue" diverse, ognuna con le proprie logiche di funzionamento e a volte profondamente differenti tra loro, con un risultato negativo in parte per le stazioni appaltanti, ma soprattutto per gli operatori economici, costretti a doversi confrontare con le barriere tecniche dovute al proliferare di differenti modelli tecnologici ed ad accreditarsi presso una pluralità di sistemi.

Per **governare** tale fenomeno nella maniera più efficace occorre che il tema della digitalizzazione venga affrontato in maniera **multidisciplinare**, valutandone con attenzione sia gli aspetti giuridici che quelli tecnico-organizzativi e calandolo nello specifico contesto istituzionale, cosa che solo le amministrazioni più strutturate e dotate di maggiori capacità e risorse risultano essere in grado di fare.

4.2 La digitalizzazione degli appalti in Banca d'Italia

La Banca d'Italia ha investito cospicue risorse sulla completa informatizzazione della **gestione documentale**, dotandosi sin dal 2009 di un sistema digitalizzato in linea con le previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che offre in via integrata tutti gli strumenti ivi previsti:

- **protocollo e fascicolazione archivistica;**

- **firma digitale;**
- **posta elettronica certificata;**
- **conservazione a lungo termine dei documenti.**

Tale sistema, che ha reso possibile snellire i processi operativi e decisionali e realizzare sistemi di organizzazione del lavoro flessibili che prescindono dalla vicinanza fisica degli addetti, costituisce ormai uno strumento essenziale per lo svolgimento delle attività operative su cui innestare tutte le ulteriori iniziative di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

In tema di gestione digitale degli appalti, la Banca d'Italia si avvale fin dal 2013 di una **piattaforma tecnologica per lo svolgimento delle procedure di gara in modalità telematica**. Per la sua realizzazione si ritenne opportuno acquisire un servizio accessibile via Internet erogato in modalità *Software as a Service (SaaS)* in *cloud*, in considerazione dei rilevanti impegni che avrebbe comportato approntare e mantenere costantemente aggiornata al quadro normativo di riferimento un'applicazione complessa e con profili di rischio non trascurabili. La presenza di un'offerta di mercato tecnologicamente e commercialmente matura avvalorò la scelta dell'epoca. Un approfondito studio preliminare ha portato alla previsione di specifiche tecniche corrispondenti allo stato dell'arte in tema di appalti pubblici digitali e all'acquisizione tramite procedura aperta di una soluzione caratterizzata da **funzionalità modulari** e dotata di **specifiche interfacce di comunicazione** con sistemi esterni. Nel capitolato tecnico posto a base della gara sono inoltre state adottate misure specifiche per la mitigazione del **rischio di lock-in tecnologico**, mediante l'ampio ricorso a **tecnologie standard** e l'inclusione della **strategia di migrazione dei dati** in caso di eventuale cambio del fornitore. In questo modo è stato possibile ridurre al minimo gli interventi di personalizzazione e integrare direttamente in fase di impianto le applicazioni informatiche dell'Istituto già esistenti.

Grazie alla propria piattaforma di cooperazione applicativa, la piattaforma acquisita è stata infatti da subito integrata con le funzionalità di **protocollo** e di **conservazione sostitutiva dei documenti** possedute dal sistema di **gestione documentale** già in uso, allo scopo di abbracciare in maniera ampia e aderente alla normativa il processo di digitalizzazione dell'appalto.

La modularità della soluzione e le potenzialità di comunicazione attraverso protocolli *standard* hanno consentito una **evoluzione graduale** e ritagliata sulla base delle esigenze via via manifestatesi, anche in considerazione del **progressivo adattamento dei processi organizzativi interni** sulla base della soluzione utilizzata.

Nel corso degli anni è stato progressivamente **ampliato il perimetro funzionale** della piattaforma, estendendone l'utilizzo a diverse fasi del processo d'appalto, sia tramite integrazione di sistemi già utilizzati dalla Banca, sia tramite l'attivazione di nuovi specifici moduli applicativi.

Attualmente vengono gestite tramite la piattaforma anche le **segnalazioni operative** associate alle fasi di svolgimento delle procedure di acquisto e di esecuzione dei contratti previste dalla normativa in materia di contratti pubblici e le **segnalazioni di trasparenza** previste dalla specifica disciplina in materia di trasparenza e

anticorruzione. Allo scopo è stata effettuata l'integrazione anche con la piattaforma ERP tramite la quale la Banca gestisce digitalmente la fase di esecuzione dei contratti. È stato infine istituito un **elenco fornitori**, gestito tramite la piattaforma tecnologica sulla base delle disposizioni previste dall'apposito Regolamento, per la selezione degli operatori economici da invitare alle procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi.

L'**estensione del perimetro funzionale** di tale sistema ha consentito di **semplificare e razionalizzare** ulteriormente i processi di *procurement* della Banca: è stata automatizzata la raccolta dei dati sui fornitori e sono stati resi disponibili nuovi e più efficaci strumenti di controllo; si sono minimizzati i rischi di omesse o errate segnalazioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione a garanzia della qualità delle informazioni trasmesse e del rispetto delle scadenze previste.

L'erogazione del servizio accessibile via *web* in modalità SaaS si è rivelato essere la soluzione più rispondente alle esigenze, sia per i **costi contenuti di impianto e di esercizio**, sia per la **flessibilità di evoluzione** e di **adattamento alle esigenze** manifestatesi in corso di utilizzo. La specializzazione dell'operatore che eroga il servizio, la cui qualità è garantita anche dalle certificazioni in tema di sicurezza possedute dall'operatore stesso (e richieste in fase di selezione della soluzione), ha consentito di garantire il costante allineamento della soluzione tecnologica con la normativa di riferimento e con le specifiche di interfacciamento dettate dall'Autorità, per il tramite di specifici **livelli di servizio** opportunamente previsti.

La **digitalizzazione delle procedure di gara** ha assicurato, sin dall'avvio, maggiore **efficienza, sicurezza e trasparenza** al processo di spesa, in linea con le attese. È stata ridotta l'operatività manuale e sono stati ridotti i rischi operativi con tangibili risparmi di spesa. Per quanto concerne i tempi di svolgimento delle procedure è stata **dimezzata la durata delle sedute pubbliche** dedicate all'apertura delle buste e all'esame della documentazione ed è stato **azzerato il tempo necessario a rendere disponibile la documentazione di gara ai soggetti interessati** quali i membri delle Commissioni e dei seggi di gara e gli Organi di controllo interno. L'**adattamento all'innovazione** da parte dei diversi soggetti a vario titolo coinvolti nelle procedure di gara è stato agevole e rapido; inoltre, rispetto alle modalità tradizionali, le funzioni di controllo assicurate dalla piattaforma tecnologica adottata hanno costituito un indubbio valore aggiunto.

L'utilizzo di **mezzi di comunicazione elettronica e di condivisione dei dati** dotati di presidi tecnici che garantiscono la **disponibilità, l'integrità e la riservatezza** dei dati, è infine il naturale completamento della digitalizzazione per tutte le fasi del processo che prevedono l'interazione dei diversi attori coinvolti a vario titolo nelle procedure di gara (RUP, commissioni giudicatrici, organi di controllo) e finanche per lo svolgimento in modalità telematica delle sedute pubbliche di gara.

La Banca d'Italia ha sostenuto questo percorso di trasformazione con una **contestuale rivisitazione dei propri processi organizzativi** nell'ambito del *procurement*; è stato adottato un modello organizzativo interno coerente con il mutato contesto ed è stata conseguita la certificazione di qualità aziendale secondo lo standard ISO 9001 in relazione a tutti i processi in cui si articola l'attività di *procurement*

(rilevazione delle esigenze e pianificazione delle iniziative, progettazione, selezione del contraente, gestione del contratto).

Il Servizio Appalti, che opera come Centro Unico di Spesa all'interno della Banca d'Italia e sotto la cui responsabilità ricade la titolarità della piattaforma, è il principale utilizzatore del sistema descritto, insieme con le diverse figure tipiche del processo di spesa (RUP, DEC, ecc.) che svolgono la loro attività nell'ambito delle diverse Strutture in cui è articolata la realtà organizzativa della Banca.

Il percorso di digitalizzazione realizzato è stato condiviso mediante esperienze di **cooperazione** sia a livello **internazionale** che **nazionale**, nelle quali la Banca ha messo a disposizione di altre Istituzioni il *know-how* maturato per condividere *best practices*, conseguire risparmi di spesa e abbattere i costi amministrativi.

In **ambito internazionale** la Banca d'Italia partecipa alle attività dello ***Eurosystem Procurement Coordination Office*** (EPCO), organismo creato nel 2008 per favorire la condivisione delle migliori prassi in materia di appalti e per coordinare lo svolgimento di procedure di acquisto congiunte fra le banche centrali partecipanti. La Banca ha curato lo svolgimento di diverse **procedure congiunte su mandato della BCE** o di altre Banche Centrali; nell'ultimo anno, ad esempio, la Banca ha assegnato, tramite procedura competitiva, le concessioni decennali per i servizi di connettività alla nuova piattaforma ESMIG di accesso alle infrastrutture di mercato dell'Eurosistema.

In **ambito nazionale** l'attuazione di un protocollo d'intesa attivato tra la Banca, l'ANAC, l'AGCM, la CONSOB e l'IVASS ha permesso alla Banca di svolgere utilmente un ruolo di "centro servizi" che ha consentito di avviare numerose acquisizioni congiunte per soddisfare esigenze di approvvigionamento comuni.

Un ultimo aspetto che è utile sottolineare, soprattutto alla luce dell'attuale contesto straordinario in cui ci troviamo, è quello relativo alla **resilienza** che è stata creata grazie a tale **percorso di trasformazione digitale del processo di procurement**. Infatti, la completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi e l'adozione di tecnologie digitali in tutte le fasi del ciclo degli approvvigionamenti opportunamente integrate con i sistemi esistenti, hanno consentito al Servizio Appalti di **continuare ad espletare la propria attività ordinaria senza alcuna perdita di produttività**, grazie alla capacità di operare in modalità agile sfruttando appieno tutti gli strumenti già disponibili. Si è potuto così realizzare un connubio virtuoso e quanto mai attuale tra *e-procurement* e *smart working*.

5. Questioni aperte e possibili prospettive di evoluzione e di riforma

5.1 I punti deboli dell'attuale disciplina

Come è stato autorevolmente notato, molti Stati membri dell'Unione Europea non hanno sfruttato appieno il **potenziale degli appalti pubblici**, quale strumento strategico per soddisfare i fabbisogni promuovendo efficienza, innovazione e crescita economica, né l'impiego di strumenti informatici è stato tale da realizzare una semplificazione e un miglioramento complessivo del sistema⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione del 3 ottobre 2017, *cit.*, pag. 3.

Nonostante, la Commissione europea abbia più volte raccomandato alle autorità nazionali di dotarsi di “**chiare strategie nazionali**” assicurando “*un coordinamento più efficiente a livello nazionale e regionale*” nonché “*impegno e [...] determinazione a modernizzare, digitalizzare e professionalizzare*” il settore degli appalti, i dati disponibili ci segnalano un ritardo significativo⁵⁰.

Oltre all’indicazione generale relativa al DESI (che colloca l’Italia al 24° posto su 28, v. *supra*, § 4.1), il sistema nazionale si caratterizza per l’eccessiva **frammentarietà**: esso si compone di **32.000** stazioni appaltanti, tutte soggette ad un’identica disciplina, con l’effetto di accomunare amministrazioni virtuose, che hanno delineato specifici piani strategici e di investimento, con attori carenti da un punto di vista organizzativo e strutturale.

L’**assenza o il forte ritardo nel delineare linee strategiche nazionali** hanno acuito una simile **polarizzazione** e, in scala nazionale aggregata, hanno determinato inefficienze dannose, oltre che un **divario** profondo con i principali *partner* europei, tangibile, per es., in relazione ai volumi aggiudicati in via elettronica⁵¹ nonché all’introduzione dell’obbligatorietà degli appalti digitali (v. per esempio il Portogallo, dove l’*e-procurement* è obbligatorio dal 2009 per tutte le stazioni appaltanti).

Del resto, è sintomatico come nell’ambito dell’iniziativa di *benchmarking* condotta dalla Commissione europea nel 2013, sia stato rilevato come l’Italia, insieme con la Francia, mostrava una crescita dell’*e-procurement* minore di quanto avrebbe consentito la presenza di piattaforme informatiche strutturate sia a livello nazionale sia regionale, la cui carica innovativa è stata però limitata da “**regulatory barriers**” e “**organizational inertia**”⁵².

Al fine di evitare pericolosi *regulatory failure* e prima di offrire alcuni specifici spunti di riforma sul breve e sul medio-lungo periodo (v. *infra*, §§ 5.2.1 e 5.2.2.), è bene mettere in luce alcune **carenze** dell’attuale disciplina legate direttamente o indirettamente alla digitalizzazione degli appalti e la cui **risoluzione** riveste **carattere prioritario**.

In particolare, si segnalano i seguenti aspetti:

a. Professionalizzazione delle stazioni appaltanti; qualificazione e centralizzazione

Presupposto imprescindibile per un **uso strategico, integrato ed efficiente dell’*e-procurement*** è la **professionalizzazione** delle stazioni appaltanti che, come ha ricordato la Commissione europea, non si compone soltanto della formazione delle risorse umane interessate, ma impone una vera e propria “*politica di professionalizzazione degli appalti pubblici*” anche in termini di “*strumenti e metodologie*” nonché di “*architettura istituzionale e [...] cooperazione appropriate*”⁵³.

⁵⁰ Così Comunicazione della Commissione del 3 ottobre 2017, *cit.* Ma sull’importanza della pianificazione strategica v. anche *Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione*, in <https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/2019-2021/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf>, pag. 165.

⁵¹ V. *Study on e-Procurement Measurement and Benchmarking* MARKT 2011/097/C”, 2013,

⁵² V. *Study on e-Procurement Measurement*, *cit.*, pag. 74.

⁵³ V. Raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2017, n. 1805 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici “*Costruire un’architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici*”.

Del resto, anche autorevole dottrina economica ha dimostrato come la carenza di conoscenze e competenze qualificate in materia di appalti generi **conseguenze economiche** più gravi degli episodi corruttivi, posto che lo spreco di risorse è quantificabile rispettivamente nell'83% e nel 17%⁵⁴.

Se, come traspare dalla raccomandazione comunitaria, l'efficiente conduzione degli appalti pubblici implica anche **appropriati assetti istituzionali**, allora, in tale prospettiva, rilevano soprattutto le carenze del sistema italiano in tema di **qualificazione** delle stazioni appaltanti (**art. 38**, D. Lgs. n. 50/2016) e di **centralizzazione** della committenza pubblica (**art. 37**, D. Lgs. n. 50/2016).

Da un lato, infatti, la **mancata adozione del D.P.C.M. ex art. 38, comma 2**, rende inoperante la preziosa riforma tratteggiata quattro anni addietro dal Codice Contratti, livellando le migliaia di amministrazioni aggiudicatrici, connotate da competenze e mezzi assai diversificati, e conferendo in via generalizzata lo *status* di stazione appaltante tendenzialmente senza limite alcuno in termini di attività, bacini territoriali, tipologia, complessità e importo del contratto da aggiudicare. Né a tal fine possono supplire gli interventi normativi o di *regolazione* dell'A.N.AC., che pure ha tentato di valorizzare l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti, ma con esiti non del tutto rispondenti alle esigenze del sistema (comunicato dell'8 giugno 2016).

Peraltro, la riforma sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, pur dovendo salutarsi positivamente, necessiterebbe di alcuni **correttivi** a livello di legislazione primaria, al fine di eliminare le incoerenze con gli obiettivi strategici prima delineati. È il caso, per esempio, dell'**art. 38, comma 3, lett. b, n. 3** secondo cui la *“disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara”* è previsto quale elemento meramente premiale della qualificazione e non come requisito di base indispensabile all'ottenimento e al mantenimento della medesima, come pure sarebbe indispensabile per assicurare la diffusione generalizzata dell'*e-procurement*.

Dall'altro lato, il mancato avvio del sistema di qualificazione **depotenzia la centralizzazione della committenza** come configurata dall'art. 37, ad oggi ingiustamente relegata a mero strumento di contenimento della spesa pubblica, giusta il rinvio *ex art. 37, comma 1*. A tacere della complessità della disciplina sugli obblighi di centralizzazione – connotata da plurime eccezioni e da una legislazione via via stratificatasi (v. L. n. 52/2012, D. L. n. 95/2012, L. n. 208/2015, L. n. 232/2016), che meriterebbe di per sé una riforma razionalizzante – il depotenziamento della centralizzazione della committenza derivante dall'assenza del sistema di qualificazione **inficia altresì le spinte innovative** tradizionalmente apportate da soggetti particolarmente qualificati come i *Central Procurement Body*.

È facile constatare, infatti, come in diversi Paesi europei (è il caso della Germania, della Spagna, del Regno Unito e, con riferimento a CONSIP,

⁵⁴ Cfr. O. BANDIERA-A. PRAT-T. VALLETTI, *Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment*, in *American Economic Review*, 2009, 99:4, 1278-1308.

dell'Italia), le centrali di committenza abbiano costituito un importante *driver* di ammodernamento e digitalizzazione. In tale prospettiva, l'attuazione dell'art. 38, D. Lgs. n. 50/2016, consentirebbe di far leva su un modello virtuoso, quello della centralizzazione, che non può essere del tutto surrogato dalla conduzione – su base volontaria – di **appalti congiunti**, che pure si muoverebbero nella medesima direzione virtuosa.

Peraltro, lo stesso sistema di **centralizzazione**, se a livello nazionale sembra adeguatamente presidiato da enti di sicure competenze, **a livello regionale** si caratterizza per la presenza di soggetti istituzionalmente disomogenei e per la carenza di indicatori di *performance* adeguati⁵⁵. Anche alla luce di ciò, **standard nazionali** sarebbero quanto mai necessari, insieme con la valorizzazione dei compiti consulenziali e l'ampliamento delle categorie merceologiche soggette a centralizzazione obbligatoria, almeno finché il regime di qualificazione non sia pienamente attuato.

b. Assenza della normativa di attuazione in tema di digitalizzazione degli appalti

Al fine di estendere la digitalizzazione ad ambiti attualmente non oggetto di obbligatorietà (per es. *e-evaluation*, *e-awarding*, fase di esecuzione contrattuale) e, al tempo stesso, di **impedire** che le singole amministrazioni provvedano in autonomia, adottando **soluzioni non coordinate**, interoperabili, sicure e modulari sulla base di *standard* comuni, occorre precedere con la massima urgenza alla definizione di strategie più precise e al completamento della normativa attuativa in tema di digitalizzazione degli appalti pubblici.

In primo luogo, occorre la **definizione più puntuale di una strategia nazionale in tema di e-procurement**, che, come dimostrato da altri Paesi membri dell'Unione, può spaziare dalla creazione di una **piattaforma nazionale unica** obbligatoria (v. Cipro, Malta, Lussemburgo) o volontaria (Irlanda) alla possibilità concessa alle singole stazioni appaltanti di attivare **autonomi portali** (Svezia, Danimarca e Regno Unito), a patto che siano garantiti *standard* di accessibilità, sicurezza, interoperabilità e interscambio di informazioni (v., in particolare, il Portogallo, in cui le piattaforme private di *e-procurement* sono sottoposte a una previa autorizzazione centralizzata)⁵⁶. Ulteriore esempio internazionale degno di nota è poi costituito dalla Corea del Sud, la quale ha introdotto nel 2000 un sistema centralizzato di *e-procurement end-to-end*, che oggi interessa la quasi totalità delle stazioni appaltanti (1.706 enti), che è basato sul principio del *one-time-registration* per tutti i concorrenti (circa 8 milioni) e che ha consentito la digitalizzazione dell'88% delle transazioni.

⁵⁵ Cfr. informazioni rese dall'A.N.AC. alla Corte dei Conti: "Richiesta dati ed informazioni di competenza specifica Anac (nota CdC prot. Anac n. 0071180 del 21.8.2018) ai fini della redazione di un nuovo referto al Parlamento avente per oggetto l'informatica pubblica, deliberato con deliberazione n. 12/2017/SS.RR.contr. in data 22 dicembre 2017 della stessa Sezione riunita della Corte".

⁵⁶ Study on e-Procurement Measurement and Benchmarking MARKET 2011/097/C", 2013, pag. 12.

In aggiunta alle diverse possibili opzioni istituzionali, vi sono poi **differenti strumenti informatici** per conseguire l'obiettivo della digitalizzazione, potendosi utilizzare piattaforme in possesso delle amministrazioni (eventualmente in modalità SaaS, offerte da operatori di mercato) o messe a disposizione dalle Centrali di committenza o da altre amministrazioni, mediante apposite convenzioni.

In secondo luogo e con riferimento ad azioni più puntuali, è assolutamente prioritario il completamento delle **linee di azione n. 28 e 29 del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021**.

In particolare, con riferimento alla linea di azione n. 28 (consistenti nell' "**Adeguamento / Evoluzione delle piattaforme telematiche**" ai sensi dell'**art. 44**, D. Lgs. n. 50/2016), occorre definire gli *standard di riferimento*, per es. in tema di sicurezza informatica, interoperabilità, etc., a loro volta necessari per l'emanazione del Decreto ministeriale *ex art. 44*, Codice Contratti. Peraltro, è appena il caso di notare come la definizione di simili *standard ex post* e non *ex ante*, possa essere foriero di significativi costi di adeguamento a carico delle pubbliche amministrazioni che hanno già da tempo introdotto sistemi di *e-procurement*.

Per quanto riguarda invece la linea di azione n. 29 (consistente nella "**Messa in esercizio della BDOE**" ai sensi dell'**art. 81**, c. 2, D. Lgs. n. 50/2016), essa appare altresì di importanza strategica perché consentirebbe l'acquisizione telematica dei **documenti di comprova** con importanti benefici in termini di rapidità, automatizzazione ed efficienza delle procedure. A tal proposito, la definizione di *standard* è necessaria affinché, da un lato, la pluralità degli enti certificatori interessati integri le proprie basi informative con la Banca dati e, dall'altro lato, le stazioni appaltanti integrino le proprie piattaforme alla BDOE medesima.

c. **Assenza di adeguati strumenti di monitoraggio e basi di dati**

Infine, posto che "*per elaborare risposte strategiche adeguate è fondamentale disporre di dati affidabili*"⁵⁷, si rileva nell'attuale sistema la **carezza di adeguati presidi informativi e di monitoraggio**, tali da rendere i dati disponibili, accessibili e di migliore qualità, così ponendo le basi per analisi più efficaci della spesa pubblica e per politiche maggiormente strategiche.

Come è stato prima evidenziato, carenze si riscontrano, per esempio, in tema di *performance* delle *centrali regionali di committenza*⁵⁸; maggiore granularità sarebbe poi auspicabile in relazione ai dati dell'*Ufficio osservatorio* dell'A.N.AC. le cui fasce di importo, per esempio, non rappresentano la differenza tra sopra e sotto-soglia per servizi e forniture, nonostante le due categorie siano soggette a regimi e dinamiche assai diversi.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione del 3 ottobre 2017, *cit.*, pag. 11.

⁵⁸ Cfr. Studio ANAC sulle centrali regionali di committenza

Parimenti, l'assenza di dati certi inficia la partecipazione dell'Italia alle iniziative di convergenza e monitoraggio organizzate in sede europea (cfr. “*Study on e-Procurement Measurement and Benchmarking MARKT 2011/097/C*”, 2013, pag. 10, in cui l'Italia non è stata in grado di confermare o meno le stime indicate a causa della mancanza di dati ufficiali).

Simili carenze impediscono la creazione di dati comparabili e affidabili, così **depotenziando i possibili benefici dell'e-procurement**: ammesso infatti che la digitalizzazione degli appalti fosse generalizzata, sarebbe assai difficile assicurare nelle attuali condizioni che i dati potenzialmente disponibili siano poi concretamente valorizzati da parte dei *policy-maker*.

5.2. Prospettive di evoluzione

Il quadro appena dipinto testimonia senza ombra di dubbio l'utilità e i vantaggi dell'utilizzo della tecnologia per la **digitalizzazione del processo di appalto**, sia dal punto di vista giuridico che da quello tecnico e organizzativo. Tuttavia alcune questioni rimangono aperte, lasciando spazi di immaginazione ed interpretazione degli scenari futuri.

Se è vero che la **qualità dell'appalto** dipende dal rapporto tra **tecnologie, competenze e regolamentazione**, dobbiamo immaginare un futuro in cui le Stazioni Appaltanti virtuose saranno quelle in grado di **programmare investimenti adeguati e strategici sia dal punto tecnologico che umano** per rispondere al meglio alle sfide future, ma in gran parte già attuali. Le professionalità interne alla Pubblica Amministrazione devono essere in grado di comprendere gli inevitabili cambiamenti e tradurli in comportamenti virtuosi all'interno delle proprie organizzazioni, **governando l'innovazione** mediante un adattamento sartoriale dei propri processi interni. Dove necessario, occorrerà attuare interventi formativi per innalzare il livello di competenza digitale dei singoli. Digitalizzare gli appalti infatti non significa limitarsi alla acquisizione di una piattaforma per lo svolgimento delle procedure di gara in modalità telematica, né la trasformazione digitale può consistere in una semplice trasformazione dalle forme analogiche a quelle elettroniche. Essa richiede una profonda rivisitazione dei processi e lo sviluppo di competenze digitali e manageriali.

Occorrerà una accelerazione del processo di digitalizzazione del *procurement* anche in funzione evolutiva, cogliendo tutte le possibili opportunità di innovazione grazie allo studio e alla eventuale adozione precoce delle tecnologie più promettenti in ambito *e-procurement* (**Blockchain, Artificial Intelligence, Machine Learning, Big Data**). Il ruolo della Pubblica Amministrazione dovrà essere non solo proattivo, ma anche propulsivo, in modo da stimolare il mercato a produrre le migliori soluzioni possibili. Le eventuali deroghe allo sviluppo della totale digitalizzazione non dovranno costituire un alibi per le amministrazioni meno attrezzate in tal senso, ed in questo contesto un ruolo importante dovrà e potrà essere giocato dall'aggregazione della domanda da parte delle Stazioni Appaltanti più qualificate che hanno investito nel processo di digitalizzazione.

Il ruolo della legislazione non sarà affatto secondario. Sarà probabilmente necessario un adattamento in base all'impatto delle tecnologie sempre più dirompente. Con uno sguardo al futuro occorrerà tracciare con decisione e senza ambiguità il

percorso di trasformazione digitale che le Pubbliche Amministrazioni devono intraprendere per la digitalizzazione del ciclo degli appalti, anche attraverso la rapida emanazione delle disposizioni attuative sin qui attese in materia di digitalizzazione delle procedure.

Di seguito si delineano alcune priorità in funzione dell'orizzonte temporale entro il quale è prevedibilmente possibile attuarle.

5.2.1 Azioni di breve periodo

Per quanto visto, la trasformazione digitale richiede tempo e risorse e le amministrazioni che sono ancora lontane dal traguardo si ritrovano con un *gap* difficilmente colmabile nell'immediato. Le difficoltà operative causate dalla mancata adozione di appropriate tecnologie digitali si manifestano con maggiore evidenza nell'attuale situazione straordinaria.

Nell'immediato, pertanto, andrebbe esaltato il ruolo delle amministrazioni munite di adeguate risorse umane, tecnologiche e organizzative che siano in grado di metterle a disposizione delle amministrazioni più in difficoltà. I **soggetti aggregatori** e le **stazioni appaltanti più qualificate** devono porsi come **punto di riferimento** sia per offrire il loro contributo immediato in termini di risorse da mettere a fattor comune, sia per offrire una contemporanea visione strategica. L'**aggregazione** della domanda e la maggior **centralizzazione** nello svolgimento delle procedure di affidamento può risultare un elemento decisivo per uscire più rapidamente da eventuali situazioni di stallo. Va favorita e incentivata la definizione di strategie di appalto congiunto tra pubbliche amministrazioni, funzionale al conseguimento di risparmi di spesa connessi con la standardizzazione dei fabbisogni, con la creazione di economie di scala, con l'aumento della concorrenza e va valorizzato adeguatamente il ruolo delle stazioni appaltanti che possono curare in maniera adeguata lo svolgimento delle procedure di gara anche per conto di altri soggetti.

La **disponibilità di tecnologie digitali** nella gestione delle procedure di gara non può essere un requisito solo **premiante** per la qualificazione delle stazioni appaltanti ma deve diventare **obbligatorio**, altrimenti si rischia di non indirizzare adeguatamente il percorso di trasformazione digitale e di accumulare ulteriore ritardo con una conseguente perdita di competitività del nostro paese.

Le **iniziative relative alla razionalizzazione e interoperabilità delle banche dati** attualmente in corso vanno rapidamente portate a termine per consentire ai soggetti coinvolti di beneficiare dei vantaggi attesi. Un esempio è rappresentato dalla **Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici (BDOE)**, prevista dall'art. 81, comma 2, del Codice Contratti (cfr. *supra*, § 5.1, lett. *b*), che nelle intenzioni del legislatore deve rappresentare l'unica Banca dati centralizzata per la comprova del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale per la partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento.

Il progetto per il suo rilascio in esercizio, che prevede tra l'altro l'integrazione con le basi dati dei titolari dei registri pubblici, risulta ancora in corso e sarebbe pertanto opportuno imprimergli una decisa accelerazione per concluderlo, in modo da consentire alle stazioni appaltanti di integrare le proprie piattaforme e beneficiare del

recupero di efficienza dovuto alla compressione dei tempi amministrativi per la comprova dei requisiti.

Ulteriore priorità è poi l'**emanazione del Decreto ministeriale ex art. 44**, D. Lgs. n. 50/2016, in tema di **digitalizzazione delle procedure di gara** (cfr. *supra*, § 5.1, lett. *b*), quale necessario presidio di sicurezza informatica, integrazione e interoperabilità, a beneficio delle stazioni appaltanti – che avrebbero comuni *standard* di riferimento – e degli operatori di mercato.

5.2.2 Azioni di medio-lungo periodo

Se nel breve periodo si può pensare di adottare **soluzioni tattiche** per tappare alcune falle dell'attuale sistema, in un orizzonte temporale più lungo occorre operare scelte più coraggiose in grado di disegnare **strategie organiche** che indirizzino l'operato di tutti gli attori coinvolti nei processi di *e-procurement*. Il rischio concreto, infatti, è quello di sprecare tempo e risorse in iniziative non armonizzate. In mancanza di un approccio del genere il sistema incerto di regole relative all'*e-procurement* continuerebbe a fornire un alibi sia alla domanda che all'offerta per conservare l'inadeguato stato di fatto.

L'emanazione dei provvedimenti attuativi previsti dal Codice Contratti ancora mancanti rappresenta sicuramente un passo necessario, ma data la complessità dei fenomeni sottesi potrebbe rivelarsi non sufficiente, o probabilmente non del tutto adeguata al contesto nazionale.

L'adozione di **un piano d'azione nazionale sull'*e-public-procurement***, pure previsto all'art. 212, comma 1 lett. *d*), del Codice Contratti, sotto il coordinamento della Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, costituirebbe senza ombra di dubbio una risposta più appropriata con cui rendere pienamente operativo il Codice Contratti e potrebbe utilmente avvantaggiarsi dell'esperienza virtuosa delle stazioni appaltanti più qualificate al fine di evitare pericolose fratture tra la teoria e la pratica. Non può essere infatti ritenuto sufficiente quanto già previsto in tema di *e-procurement* dal solo piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, se non altro per la portata necessariamente limitata delle azioni previste che si focalizzano principalmente sull'ambito tecnologico. Il piano d'azione, invece, integrando una visione complementare e contemporanea del **framework giuridico** e di quello **tecnologico** e ricomprendendo tutte le iniziative attualmente in corso ed anche quelle già concluse ma ancora non diffusamente adottate, potrebbe rappresentare una soluzione organica e garantire il coordinamento delle soluzioni nazionali con la regolamentazione e gli sviluppi internazionali.

Dal punto di vista tecnologico lo sforzo dovrebbe essere diretto alla definizione, ove non già disponibili, di appropriati *standard*: **modelli di rappresentazione dei dati**, **protocolli di interoperabilità delle piattaforme e di scambio dei flussi informativi**. Laddove gli *standard* siano già disponibili, il piano dovrebbe adeguatamente stimolarne la rapida adozione.

La definizione, all'interno del piano, di **architetture di riferimento** potrà evitare una eccessiva **proliferazione dei modelli tecnologici** delle piattaforme, per andare incontro alle **esigenze di semplificazione** degli operatori economici; privilegiando approcci **modulari e non monolitici** e prevedendo l'ampio ricorso

all'utilizzo di tecnologie aperte, le soluzioni tecnologiche potranno essere adottate in base allo specifico contesto nel modo più **graduale** ed efficiente possibile, e potrà essere facilitata l'integrazione con le tecnologie già esistenti. In tema di **banche dati**, potrebbe essere attuato un deciso intervento relativo ad una loro razionalizzazione e possibilmente riduzione, puntando alla realizzazione di un **sistema informativo unitario** e intervenendo sia sull'**innalzamento della qualità** dei dati che sulla **semplificazione delle modalità di accesso**, laddove possibile secondo il principio dell'*open data by default*.

Progetti per l'**interoperabilità a livello internazionale** dei sistemi di *e-procurement* pubblici come PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On-Line*) potrebbero trovare nel piano nazionale una fonte propulsiva in grado di promuoverne l'utilizzo e armonizzarne gli eventuali sviluppi. Infine, non meno importante sarebbe il ruolo primario che un piano di azione nazionale sull'*e-procurement* in ambito pubblico potrebbe rivestire come prezioso **strumento di raccordo** tra la normativa e le migliori prassi a livello internazionale e la loro applicazione pratica in ambito nazionale.

Inoltre, nel lungo periodo è necessario **completare l'architettura istituzionale** di riferimento, attuando il regime di **qualificazione delle stazioni appaltanti** (*supra*, § 5.1, lett. *a*), quale tratto ordinamentale che prenda atto della differenziazione esistente di fatto tra le migliaia di stazioni appaltanti italiane, valorizzando il *know-how* di alcune a beneficio del sistema. Del resto, solo con l'attuazione del regime di qualificazione, le dinamiche di **centralizzazione della committenza** potranno a loro volta operare in un *habitat* fisiologico, esprimendo il loro pieno potenziale.

Infine, in una società dell'informazione quale quella attuale, occorre creare una **base di dati** relativa agli appalti pubblici **rappresentativa, capillare e qualitativamente elevata**, ponendo così le premesse per analisi più efficaci della spesa pubblica e per politiche di *procurement* maggiormente strategiche (*supra*, § 5.1, lett. *c*).

Rendendo evidenti i ritardi del sistema italiano rispetto ai principi e alle *best practice* internazionali in tema di *e-procurement*, l'attuale emergenza epidemiologica rappresenta un'**occasione preziosa per colmare il divario tecnologico** mediante **soluzioni innovative e strategiche**, quali strumenti irrinunciabili per rispondere all'attuale crisi, ma anche per ripensare in modo critico l'approccio sin qui seguito nel nostro Paese. La spesa pubblica costituirà nell'immediato futuro un fattore decisivo per la **ripresa economica** e pertanto il mondo del *procurement* pubblico non dovrà farsi trovare impreparato alla sfida, riflettendo da subito sull'allocazione più efficiente delle risorse che verranno investite.