faredirritto

APPROFONDIMENTO

SENTENZE NORMATIVE APPROFONDIMENTI

Fascicolo Virtuale Operatore Economico (FVOE). Strumento di semplificazione in favore delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici e passo decisivo per la semplificazione e digitalizzazione delle procedure di gara.

07.01.2022

INDICE DEI CONTENUTI

01 Semplificazione e digitalizzazione delle procedure ad evidenza pubblica. Le modifiche introdotte dal D.L. 77/2021 alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e al Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico.

02 FVOE. Funzionalità e Operatività

03 Operatività. Periodo Transitorio

SEMPLIFICAZIONE E DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AD EVIDENZA PUBBLICA. LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL D.L. 77/2021 ALLA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI E AL FASCICOLO VIRTUALE DELL'OPERATORE ECONOMICO

Il mercato monopsonio degli appalti pubblici rappresenta una delle voci di spesa pubblica più importante per lo Stato, interessando una spesa pari a 87 miliardi di Euro in Italia e un'incidenza percentuale nell'Unione Europea pari al 13% del PIL(1), tanto è l'impatto della realizzazione delle opere pubbliche in Italia che stime recenti indicano che il moltiplicatore della spesa pubblica per investimenti possa essere compreso tra l'1% e l'8%. (2).

Il ruolo chiave del settore dei contratti pubblici è venuto ancor più alla ribalta durante l'emergenza pandemica, ove lo stesso ha rivestito un ruolo chiave nel far fronte alle urgenze venutesi a creare durante la pandemia, poiché ha permesso alle amministrazioni di approvvigionarsi di lavori, servizi e forniture, seppur con deroghe e numerosi interventi normativi tesi a modificare la legislazione di settore.

Ovviamente, la fondamentale importanza degli appalti pubblici risulterà ancor più evidente nella fase di ripresa economica successiva allo shock pandemico, poiché le amministrazioni saranno chiamate a fronteggiare una crisi sanitaria e sociale non indifferente e ove la predisposizione di strumenti atti a migliorare le procedure di gara si appalesa di vitale necessità per lo Stato.

(1) Comunicazione della Commissione Europea del 03.10.2017, "Making Public Procurement work in and for Europe". In Italia il settore dei contratti pubblici incide per l'11% del PIL e per il 20% della spesa pubblica. E'stato stimato che ogni miliardo investito in appalti pubblici genera all'incirca 15 mila posti di lavoro (Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia – 5^ e 14^ Commissione del Senato della Repubblica – 11 marzo 2021 "Proposta di Piano Nazionale di ripresa e Resilienza – PNRR, pag. 4).
(2) C. Carlucci, C. Giorgiantonio e T. Orlando, "Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti"- Questioni di Economia e Finanza – Banca d'Italia, pag. 5.

Al fine di comprendere l'importanza del settore in parola nell'attuale periodo storico, basti considerare quanto affermato dalla Banca d'Italia, laddove ha sottolineato che: "***…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 consumi…***" (3)

Ne discende, pertanto, che la ripresa economica dello Stato deve essere raggiunta mediante la corretta gestione delle risorse pubbliche che non può prescindere dall'efficienza del settore dei contratti pubblici, tant'è che: "*…evidenze econometriche rilevano come un aumento di efficienza del 10% comporti risparmi per 200 miliardi l'anno…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%***..." (4) (5).

Anche l'ANAC si è soffermata sull'importanza della digitalizzazione delle procedure di gara, sottolineando che: "*…i dati dimostrano che l'investimento nella digitalizzazione del settore pubblico e in particolare dei contratti si auto-ripaga e libera ricchezza per interventi ulteriori che consentiranno di migliorare altri settori e ambiti di grande rilevanza…*". (6)

Conseguentemente, l'adozione di sistemi informatici per l'affidamento di appalti pubblici (c.d. e-procurement) appare necessaria per perseguire la finalità di efficienza e corretto uso delle risorse pubbliche, comportando, altresì, indubbi vantaggi in termini di trasparenza, giuridici e ambientali (per mezzo della dematerializzazione degli atti di gara).

Come è noto, l'Italia è in forte ritardo nella digitalizzazione dell'economia, tanto è vero che, nel rapporto DESI 2021, si è classificata al 20° posto su 27 Stati membri dell'UE, avendo scalato 5 posizioni rispetto al 2020, ove si era posizionata al 25° posto.

Anche nel settore degli appalti pubblici, la digitalizzazione procede a rilento e, pertanto, il legislatore sta provvedendo a potenziare gli strumenti di e-procurement al fine di perseguire tutte le suddette finalità, architettando un sistema dove l'ANAC e la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) rivestono un ruolo centrale.

(3) L. Donato, M. Mariconda e M. Mirrione, "La digitalizzazione possibile degli appalti pubblici – L'analisi della Banca d'Italia per l'Anac sulle prospettive dell' e-procurement", pag. 11.
(4) L. Donato, M. Mariconda e M. Mirrione, "La digitalizzazione possibile degli appalti pubblici – L'analisi della Banca d'Italia per l'Anac sulle prospettive dell' e-procurement", pag. 12.
(5) Comunicazione del 20.04.2012, n. 179 . "Una strategia per gli appalti pubblici".
(6) Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia – 5^ e 14^ Commissione del Senato della Repubblica – 11 marzo 2021 "Proposta di Piano Nazionale di ripresa e Resilienza – PNRR, pag. 4.

In particolare, la BNDCP, nata nel 2010 e operante presso l'ANAC, consente di raccogliere tutti i dati sui contratti pubblici e le informazioni relative ai requisiti delle capacità delle imprese, le cui funzionalità hanno avuto un indubbio successo e sono state, altresì, premiate con il riconoscimento da parte della Commissione Europea del Better Governance through Procurement Digitalization 2018 – categoria National Contract register, per completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità delle funzioni di accesso ed analisi delle informazioni, governance e sostenibilità.

V'è, però, che le varie finalità perseguite dal legislatore necessitano di un corposo intervento, definito dall'ANAC "*…ambizioso…*", teso a semplificare la partecipazione alle gare da parte degli operatori economici anche mediante l'interoperabilità tra le banche dati, creando un sistema di raccolta delle informazioni necessarie per la comprova dei requisiti di gara, secondo il principio del c.d. "*once only*".

Pertanto, si è auspicato di eliminare, per quanto possibile, gli adempimenti formali, mediante il riuso di informazioni già in possesso delle Amministrazioni, con la conseguenza che si potrebbero considerare validi e riutilizzabili gli esiti delle verifiche effettuate per la partecipazione dello stesso operatore economico ad ulteriori procedure ad evidenza pubblica presso diverse stazioni appaltanti.

Sulla scorta di tutte le suddette argomentazioni, con il D.L. 77/2021, il legislatore ha riformato il sistema inerente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, mediante l'art. 53, comma 5, lett. d) che, per quel che è qui d'interesse, ha apportato le seguenti modifiche al D.Lgs. 50/2016:
c) articolo 81:

- al comma 1, le parole "*…Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici…*" sono sostituite dalle seguenti: "*…Banca dati nazionale dei contratti pubblici, di cui all' articolo 213, comma 8…*";

- il comma 2 è sostituito dal seguente: "*…Per le finalità di cui al comma 1, l' ANAC individua, con proprio provvedimento, adottato d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l' AgID, i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, anche mediante la piattaforma di cui all'articolo 50-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché i criteri e le modalità relative all'accesso e al funzionamento della Banca dati. L'interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolte nel procedimento, nonché tra queste e le banche dati gestite dall' ANAC, è assicurata secondo le modalità individuate dall' AgID con-le Linee guida in materia…*";

- il comma 4 è sostituito dal seguente: "…***Presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici è istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico nel quale sono presenti i dati di cui al comma 2 per la verifica dell'assenza di motivi di esclusione di cui all'articolo 80, l'attestazione di cui all' articolo 84, comma 1, per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché i dati e documenti relativi ai criteri di selezione di cui all'articolo 83 che l'operatore economico carica. Il fascicolo virtuale dell'operatore economico è utilizzato per la partecipazione alle singole gare. I dati e documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, possono essere utilizzati anche per gare diverse. In sede di partecipazione alle gare l'operatore economico indica i dati e i documenti relativi ai requisiti generali e speciali di cui agli articoli 80, 83 e 84, contenuti nel fascicolo virtuale per consentire la valutazione degli stessi alla stazione appaltante***…";

- dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: "*…4-bis. Le amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 80 realizzano, mediante adozione delle necessarie misure organizzative, sistemi informatici atti a garantire alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici la disponibilità in tempo reale delle dette certificazioni in formato digitale, mediante accesso alle proprie banche dati, con modalità automatizzate mediante interoperabilità secondo le modalità individuate dall' AgID con le linee guida in materia. L' ANAC garantisce l'accessibilità alla propria banca dati alle stazioni appaltanti e agli operatori economici, limitatamente ai loro dati. Fino alla data di entrata in vigore del provvedimento di cui al comma 2, l' ANAC può predisporre elenchi di operatori economici già accertati e le modalità per l'utilizzo degli accertamenti per gare diverse...*";

Come si desume dall'esame della suddetta disposizione, il c.d. Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), permette agli stakeholder di inserire e gestire le informazioni e i documenti utili ai fini della comprova dei requisiti, di natura generale e speciale, necessari per la partecipazione alla gara.

Il FVOE, viene istituito presso la BDNCP, la cui gestione viene affidata interamente all'ANAC e che riveste un ruolo fondamentale nella verifica dei requisiti di partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, tant'è che il legislatore "…ha previsto l'estensione delle verifiche alla fase di esecuzione del contratto…".

Particolare rilievo assume, altresì, l'interoperabilità tra le Banche Dati e piattaforme di negoziazione che consente l'attuazione del principio dell'unico invio, con evidenti vantaggi in termini di standardizzazione e semplificazione degli adempimenti, riduzione degli oneri di comunicazione, riduzione degli errori e delle omissioni, creazione di dati nativi digitali e tempestività dell'informazione.

In tal senso, l'ANAC ha recentemente informato che "*…sta lavorando per portare a compimento le iniziative relative alla razionalizzazione e alla interoperabilità delle banche dati attualmente operanti. A tal proposito, si sta lavorando sulla definizione di standard, necessaria affinché, da un lato, la pluralità degli enti certificatori interessati integri le proprie basi informative con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e, dall'altro lato, le stazioni appaltanti integrino le proprie piattaforme alla stessa Banca dati gestita da Anac…*".

Naturale corollario delle osservazioni innanzi rassegnate è che l'operatività e la funzionalità del FVOE sono strettamente dipendenti dalla summenzionata Banca Dati, dall'interoperabilità delle Banche dati, dalla collaborazione delle Pubbliche Amministrazioni e degli Organismi detentori delle informazioni necessarie per la comprova dei requisiti, nonché degli operatori economici su cui incombe l'onere di caricare la documentazione di propria competenza.

Ed infatti, con comunicato del 29.11.2021, l'ANAC ha specificato che: "…l*a completa applicazione…richiede il compimento delle seguenti attività:*

- individuazione dei dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la BDNCP, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, nonché i criteri e le modalità relative all'accesso e al funzionamento della Banca dati, con provvedimento dell'Autorità d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Agenzia per l'Italia Digitale;

- interventi sui sistemi esistenti volti a garantire la piena interoperabilità delle banche dati, secondo le modalità individuate da AgID con apposite Linee guida. Tale azione presuppone il coinvolgimento fattivo di altre amministrazioni (Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile, AgID) ed Enti certificatori (Agenzia delle Entrate, INPS, ecc.).
- l'adeguamento delle piattaforme telematiche di negoziazione…".

Infine, giova evidenziare che, con riferimento alla completezza dei dati all'interno della BDNCP e all'interoperabilità delle banche dati, il legislatore ha previsto un preciso obbligo di inserimento di tali informazioni, prevedendo, inoltre, che l'omessa effettuazione, da parte del soggetto responsabile delle stesse, sia utilizzato come elemento di valutazione della performance.

FVOE. FUNZIONALITÀ E OPERATIVITÀ

In data 21.12.2021, l'ANAC ha reso nota l'attivazione del Fascicolo Virtuale dell'Operatore economico (FVOE), istituito presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, ulteriore strumento predisposto per la semplificazione e la completa digitalizzazione delle procedure ad evidenza pubblica e che comporterà un notevole risparmio di tempo nella fase di comprova dei requisiti.

La ratio sottesa al suddetto istituto è stata ben riassunta dal Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, il quale ha sottolineato che l'esigenza della predisposizione di tale strumento, risponde all'eliminazione: "*…di adempimenti formali a carico di stazioni appaltanti e operatori economici è determinante per ridurre tempi e costi e imprimere una accelerazione alle procedure di gara…*".

In particolare, il FVOE, insieme al DGUE, rientra tra i meccanismi di semplificazione previsti dal Codice dei Contratti Pubblici, **permettendo agli stakeholder di inserire e gestire le informazioni e i documenti utili ai fini della comprova dei requisiti, di natura generale e speciale, necessari per la partecipazione alla gara**, risultando essere la naturale evoluzione del sistema attuale dell'AVCPASS.

In tal senso, l'ANAC ha affermato che: "*…tutto quello che un'impresa fa con qualsiasi ramo della PA, viene registrato. Un vantaggio per le PA che non dovranno più chiedere informazioni sulle imprese perché è tutto a portata di mano. Ma un vantaggio anche per le imprese che non dovranno più presentare documentazione di cui la PA già dispone. Ma soprattutto questa è la base per un cambio di passo, per valorizzare quella che in Anac chiamiamo vigilanza collaborativa…*" (7).

Orbene, come innanzi anticipato, il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico è stato previsto dall'art. 53, comma 5, lettera d), legge n. 108 del 2021, che ha modificato il comma 4 dell'art. 81 del D.Lgs. 50/2016, a mente del quale: "*…Presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici è istituito* ***il fascicolo virtuale dell'operatore economico nel quale sono presenti i dati di cui al comma 2 per la verifica dell'assenza di motivi di esclusione di cui all'articolo 80, l'attestazione di cui all'articolo 84, comma 1, per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché i dati e documenti relativi ai criteri di selezione di cui all'articolo 83 che l'operatore economico carica****. Il fascicolo virtuale dell'operatore economico è utilizzato per la partecipazione alle singole gare. I dati e documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, possono essere utilizzati anche per gare diverse. In sede di partecipazione alle gare l'operatore economico indica i dati e i documenti relativi ai requisiti generali e speciali di cui agli articoli 80, 83 e 84, contenuti nel fascicolo virtuale per consentire la valutazione degli stessi alla stazione appaltante…*".

(7) Avv. Giuseppe Busia – Presidente ANAC – intervista rilasciata alla Repubblica in data 20.09.2021.

Dalla lettura della suddetta disposizione, si evince che il FVOE permetterà alle amministrazioni aggiudicatrici di verificare il possesso dei requisiti dichiarati mediante gli accertamenti già effettuati da un'altra stazione appaltante, in tal modo, velocizzando notevolmente la fase di comprova dei requisiti.

Di converso, agli operatori economici non verrà più imposto l'obbligo di produrre, per ogni procedura in cui partecipa, la stessa documentazione, peraltro, già nella disponibilità dell'Amministrazione, dovendo solo caricare la documentazione di propria competenza all'interno del Fascicolo e, in sede di **partecipazione alle gare**, l'operatore economico dovrà semplicemente indicare i dati ed i documenti relativi ai requisiti generali e speciali contenuti nel fascicolo virtuale per consentire la valutazione degli stessi alla stazione appaltante.

Tali osservazioni sono state riassunte dall'ANAC, in sede di audizioni – prima innanzi all'8^ Commissione della Camera dei deputati - poi alla 5^ e 14^ Commissione del Senato, ove ha affermato che:"*…l'introduzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico rappresenti un elemento cardine del processo di semplificazione delle procedure di gara; consentendo alle stazioni appaltanti di scegliere di utilizzare gli accertamenti già effettuati da un'altra stazione appaltante per ammettere l'operatore economico alla gara, si velocizza l'attività di verifica dei requisiti generali (white list). Inoltre, gli operatori economici vedranno ridotti notevolmente gli oneri di riprodurre per ogni procedura di gara le certificazioni a comprova dei requisiti posseduti.* ***L'obiettivo è quello di rendere quasi automatizzata la verifica dei requisiti, permettendo alle SA e alle imprese di concentrarsi sulla strategia di acquisto invece che sulle procedure e sugli aspetti formali****…*".

Non v'è chi non veda come l'impatto pratico dell'operatività del FVOE sarà notevole, poiché gli operatori economici non saranno più obbligati a produrre sempre la medesima documentazione per comprovare quanto autocertificato in sede di gara e le Amministrazioni avranno la possibilità di ricercare tale documentazione direttamente nel FVOE, di fatto, comportando una semplificazione rilevante in una fase critica della gara, ovvero la verifica dei requisiti.

OPERATIVITÀ. PERIODO TRANSITORIO

L'ANAC, con comunicato del 29.11.2021, ha affermato che il FVOE sarà operativo, seppur in una prima versione, già a partire da **MARZO 2022**, consentendo le seguenti operazioni:

- verifica del mantenimento dei requisiti in fase di esecuzione su aggiudicatario e subappaltatori, come richiesto dal nuovo articolo 81, comma 1, del codice dei contratti pubblici;

- utilizzo del FVOE per tutte le procedure di affidamento;

- istituzione dell'Elenco degli operatori economici già verificati previsti dall'articolo 81, comma 4-bis, del codice dei contratti pubblici, al fine di anticipare il più possibile gli effetti positivi collegati alla possibilità di riuso della documentazione acquisita nel FVOE.

Ad ogni buon conto, con il prefato comunicato, l'ANAC ha sottolineato che nel periodo transitorio non muterà nulla, con la precisazione che con l'avanzamento delle operazioni possibili con il FVOE, la summenzionata Autorità amministrativa renderà noti gli adempimenti necessari a carico delle stazioni appaltanti e degli operatori economici.

Ed infatti, nel summenzionato comunicato, l'ANAC ha ribadito che: *"…Tutto ciò premesso, si comunica che fino a successivo intervento dell'Autorità:*

- restano fermi tutti gli obblighi di comunicazione esistenti nei confronti dell'Osservatorio ai sensi degli articoli 29 e 81 del codice dei contratti pubblici;

- nelle more del completo sviluppo dei servizi di interoperabilità tra le banche dati esistenti di tutti gli Enti certificanti, le verifiche del possesso dei requisiti in capo agli operatori economici saranno effettuate attraverso il FVOE utilizzando le funzionalità disponibili per gli utenti via web;

- la delibera n. 157/2016 sarà aggiornata al fine di coordinare le indicazioni operative con la progressiva evoluzione dei servizi online."

farediritto

APPROFONDIMENTO DI FAREFORMAZIONE

A cura di Riccardo Giurano per FareAppalti by Kreando

Contatti

FareAppalti by Kreando S.r.l.s.
via Alberto Tallone, 84
00123, ROMA
PIVA/CF : 15799041007
Phone: +39 0698230980
Email: info@fareappalti.it
PEC: kreando@arubapec.it