



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Il rating di impresa nel nuovo Codice dei contratti pubblici

Napoli, Convegno ODCEC

04/10/2023



La ratio dell'istituto

Il rating di impresa occupa un ruolo chiave nel processo di trasformazione del mercato dei contratti pubblici: esso è infatti finalizzato a valutare, valorizzare e di riflesso promuovere la performance contrattuale degli operatori economici e, al tempo stesso, la qualità nell'esecuzione dei contratti pubblici e il conseguente efficientamento del mercato di riferimento.

Per l'incremento del tasso di efficienza del mercato dei contratti pubblici, infatti, è parimenti rilevante l'abbattimento non solo dei costi di transazione connessi all'affidamento del contratto ma anche di quelli per l'appunto connessi all'esecuzione dell'accordo.



L'origine di meccanismi di valutazione delle performance

La direttiva comunitaria 2014/24/UE. Considerando 101

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero continuare ad avere la possibilità di escludere operatori economici che si sono dimostrati inaffidabili...

È opportuno chiarire che una grave violazione dei doveri professionali può mettere in discussione l'integrità di un operatore economico e dunque rendere quest'ultimo inidoneo ad ottenere l'aggiudicazione di un appalto pubblico indipendentemente dal fatto che abbia per il resto la capacità tecnica ed economica per l'esecuzione dell'appalto.



L'origine di meccanismi di valutazione delle performance

La direttiva comunitaria 2014/24/UE. **Considerando 101**

Dovrebbero anche poter escludere candidati o offerenti che in occasione dell'esecuzione di precedenti appalti pubblici hanno messo in evidenza notevoli mancanze per quanto riguarda obblighi sostanziali, per esempio mancata fornitura o esecuzione, carenze significative del prodotto o servizio fornito che lo rendono inutilizzabile per lo scopo previsto o comportamenti scorretti che danno adito a seri dubbi sull'affidabilità dell'operatore economico.



L'origine di meccanismi di valutazione delle performance

...segue...La direttiva comunitaria 2014/24/UE. **Considerando 101**

Il diritto nazionale dovrebbe prevedere una durata massima per tali esclusioni. Nell'applicare motivi di esclusione facoltativi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità. Lievi irregolarità dovrebbero comportare l'esclusione di un operatore economico solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, casi ripetuti di lievi irregolarità possono far nascere dubbi sull'affidabilità di un operatore economico che potrebbero giustificare l'esclusione.



L'origine di meccanismi di valutazione delle performance

La direttiva comunitaria 2014/24/UE. Articolo 57, comma 4, lett. g)

Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni:

g) se l'operatore economico ha evidenziato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di un precedente contratto di appalto pubblico, di un precedente contratto di appalto con un ente aggiudicatore o di un precedente contratto di concessione che hanno causato la cessazione anticipata di tale contratto precedente, un risarcimento danni o altre sanzioni comparabili;

Collegamento con la teoria economica

L'affidamento di un contratto pubblico pone sempre la stazione appaltante in una condizione di asimmetria informativa rispetto ai possibili esecutori della commessa.

Da un lato, essa non conosce il “curriculum” delle imprese e quindi non sa se queste si dimostreranno affidabili al momento di eseguire l’opera o di fornire i beni o servizi richiesti (selezione avversa).

Dall’altro, anche se l’impresa selezionata fosse considerata ex ante un affidabile operatore economico, ex post, cioè in fase esecutiva, vi sarebbe sempre la possibilità per la stessa sfruttare a proprio vantaggio situazioni favorevoli, connesse all’opportunità di ridurre la qualità delle prestazioni e di aumentare il proprio utile d’impresa a scapito del buyer (azzardo morale).

***Scelte in condizioni di
incertezza***



La disciplina nel Codice dei contratti del 2016

La previsione del rating d'impresa trovava disciplina principalmente nei seguenti articoli

- Art. 83, comma 10 «(Criteri di selezione e soccorso istruttorio)»
- Art. 95 comma 13 «(Criteri di aggiudicazione dell'appalto)»
- Art. 213, comma 10 «(Autorità nazionale anticorruzione)»



La disciplina nel Codice dei contratti del 2016

Le disposizioni traevano origine dal criterio della delega per l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di appalti

uu) revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità, trasparenza e verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, ivi comprese le risorse umane, organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite, introducendo, inoltre, misure di premialità, regolate da un'apposita disciplina generale fissata dall'ANAC con propria determinazione e connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi, nonché assicurando gli opportuni raccordi con la normativa vigente in materia di rating di legalità;



La disciplina nel nuovo Codice dei contratti

Il criterio di delega (Art. 1, comma 2, Legge delega 78/2022)

s) revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto della discriminazione di genere, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gara e considerando la specificità del settore dei beni culturali;



La disciplina nel nuovo Codice dei contratti

La previsione del rating d'impresa trova disciplina esclusivamente nei seguenti articoli come «reputazione dell'impresa»

Art. 109

1. È istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, **un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori**. Il sistema è fondato su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale.
2. **L'ANAC definisce gli elementi del monitoraggio**, le modalità di raccolta dei dati e il meccanismo di applicazione del sistema per incentivare gli operatori al rispetto dei principi del risultato di cui all'articolo 1 e di buona fede e affidamento di cui all'articolo 5, **bilanciando questi elementi con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori**.
3. Alla presente disposizione è data attuazione entro 18 diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del codice, anche tenendo conto dei risultati ottenuti nel periodo iniziale di sperimentazione.



La disciplina nel nuovo Codice dei contratti

Articolo 222 «Autorità nazionale anticorruzione»

10. È istituito presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici il casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Nel casellario sono annotate, secondo le modalità individuate dall'ANAC, con proprio provvedimento, le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici con riferimento alle iscrizioni previste dall'articolo 94. **L'ANAC, nel medesimo provvedimento, individua le ulteriori informazioni da iscrivere nel casellario, ivi comprese quelle rilevanti per l'attribuzione della reputazione dell'impresa di cui all'articolo 109, o per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione di cui all'articolo 103, nonché la durata delle iscrizioni e la modalità di archiviazione delle stesse. Nel casellario l'ANAC iscrive direttamente i provvedimenti interdittivi adottati ai sensi dell'articolo 94, comma 5, lettere e) e f).**



La disciplina nel nuovo Codice dei contratti

La disciplina della reputazione delle imprese rappresenta ulteriore elemento fondante della riforma del sistema dei contratti pubblici insieme a:

- Qualificazione delle stazioni appaltanti (artt. 62 e 63)
- Digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici mediante l'eco sistema di e-procurement (tra i quali artt. 21, 22, 23 e 24)

La disciplina nel nuovo Codice dei contratti: i Regolamenti attuativi ANAC

Pubbligate sul portale **Anac** e in Gazzetta Ufficiale (Serie generale n. 151 del 30 giugno 2023), le dodici delibere con i Regolamenti attuativi previsti dal d.lgs. n. 36/2023, **nuovo Codice degli Appalti**.

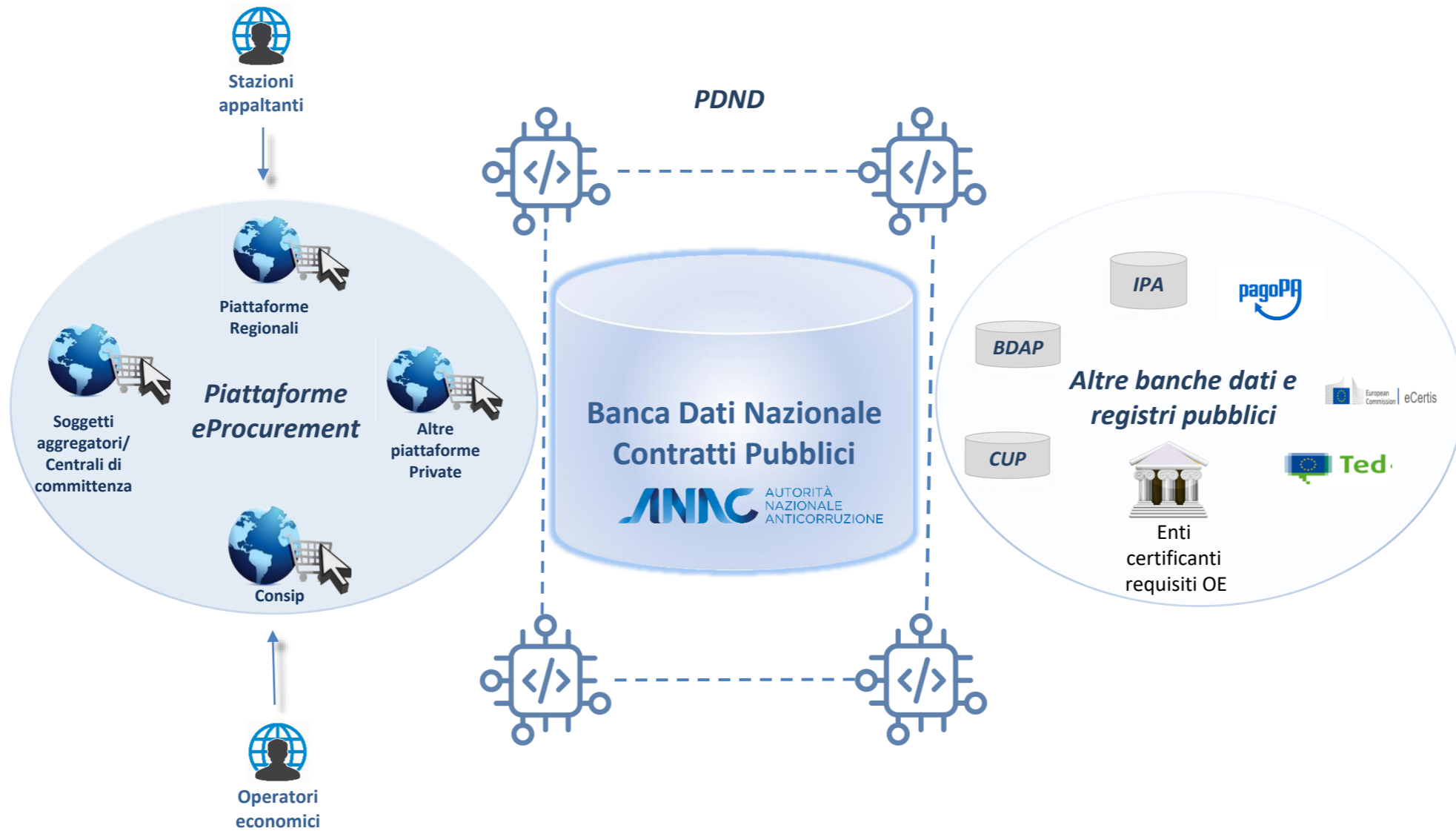
I provvedimenti adottati, sono tutti in vigore dal 1° luglio 2023, ma alcuni acquisteranno efficacia dal 1° gennaio 2024.

Delibera n. 261: Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale»

Delibera n. 262: Adozione del provvedimento di cui all'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con l'Agenzia per l'Italia Digitale



L'ecosistema di eProcurement





Le piattaforme di approvvigionamento digitale



redazione e acquisizione degli atti in formato nativo digitale;



pubblicazione e la trasmissione dei dati e documenti alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici;



accesso elettronico alla documentazione di gara;



presentazione del documento di gara unico europeo in formato digitale



interoperabilità con il fascicolo virtuale dell'operatore economico;



presentazione delle offerte



apertura, gestione e conservazione del fascicolo di gara in modalità digitale;



controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie



La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici



> 61M di contratti x oltre 3.000 miliardi € dal 2007



39k stazioni
appaltanti



150k centri di costo



>250k imprese

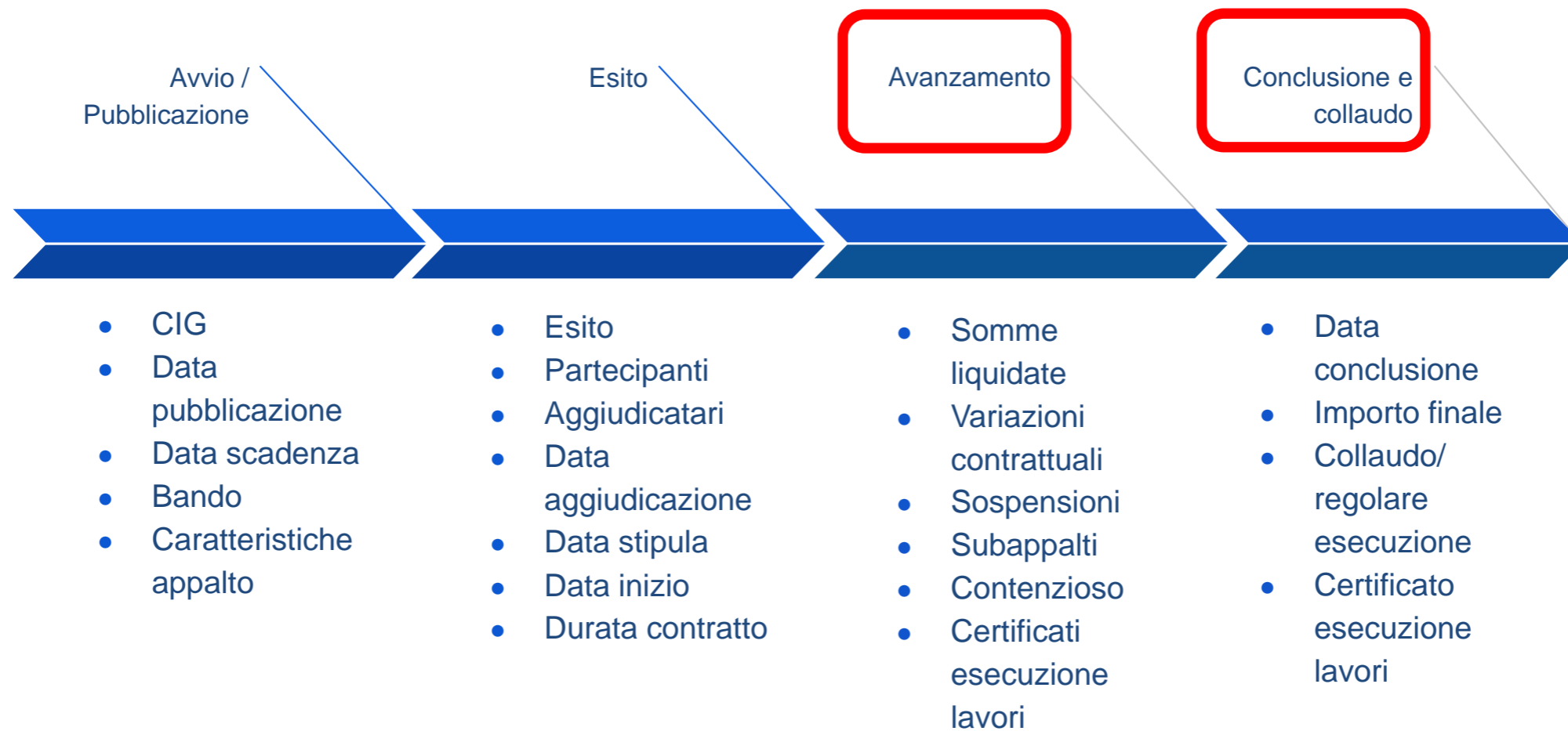


>450k utenti





I dati raccolti nella BDNCP





Il Fascicolo Virtuale dell'operatore economico

- Strumento per l'accesso alle informazioni riguardanti un operatore economico che sono utili ai fini della verifica del possesso dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici
- Primo step di un processo di innovazione digitale che riguarda l'intera procedura di gara e che discende dalle Direttive EU e dal PNRR





La verifica dei requisiti con il FVOE

Requisiti di carattere generale

- riguardano l'idoneità morale e la correttezza dell'azione dell'impresa e dei suoi vertici
- sono validi per tutte le tipologie di appalto
- il mancato possesso comporta l'esclusione dell'offerta
- devono essere posseduti da tutti i componenti del concorrente
- devono essere mantenuti nel corso dell'esecuzione del contratto
- la certificazione utile alla comprova del requisito è tipicamente rilasciata dalla pubblica amministrazione

Requisiti di carattere speciale

- definiti dalla stazione appaltante in relazione al tipo di prestazione richiesta dal bando
- tipicamente diversificati per i membri del concorrente
- negli appalti di lavori di importo superiore a € 150.000 sono assorbiti dall'attestato di qualificazione

La stazione appaltante è tenuta a verificare il possesso dei requisiti da parte dell'aggiudicatario prima dell'aggiudicazione e in corso d'esecuzione ma può verificare i requisiti di qualunque partecipante ai sensi dell'art. 71 del DPR 445/2000



Le questioni aperte...da sottoporre a sperimentazione

DAL PROFILO ECONOMICO

Si tratta di obiettivi raggiungibili attraverso la selezione dei più affidabili e corretti performer cui garantire l'accesso alla gara proprio tramite il più idoneo utilizzo del rating di impresa, garantendo, in tal modo, qualità, rispetto dei tempi e dei costi in fase esecutiva.

...AL PROFILO OPERATIVO IN MATERIA DI AGGIUDICAZIONE

Il rating d'impresa, si inserisce quale, quarto pilastro fondamentale, tra gli elementi su cui si è tradizionalmente basato il sistema di qualificazione, venendo giustapposto ai requisiti di moralità di cui all'art. 94, alla capacità tecnico-professionale ed economico-organizzativo di cui all'art. 100 e alla certificazione di qualità.



Le questioni aperte...da sottoporre a sperimentazione

- ✓ Condivisione preventiva obiettivi con *stakeholders*
- ✓ Individuazione principali variabili/parametri Periodo transitorio
- ✓ Nuovi operatori economici
- ✓ Operatori economici che non hanno avuto pregressi rapporti contrattuali con PP.AA./Enti

*...il funzionamento di un simile sistema deve coordinarsi con il principio di libera circolazione e con il principio di concorrenza, ben potendo il requisito reputazionale sconfinare altrimenti in una sorta di ostacolo all'ingresso...**

*Si precisa ancora che l'ANAC è tenuta a bilanciare tali elementi con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori.**

* Relazione illustrativa Consiglio di Stato 7.12.2022



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

**GRAZIE
PER L'ATTENZIONE**

