# 

**A.C. 3146**

Disegno di Legge recante “Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”

*Alle Commissioni I e VIII della Camera dei deputati*

Gentilissimi Presidenti, Onorevoli membri delle Commissioni,

il Decreto-legge n.77 del 31 maggio 2021 rappresenta un atto legislativo di fondamentale importanza perchè mette a disposizione del Paese quegli elementi di coordinamento, di efficienza e di operatività di cui ha bisogno l’Italia per ripartire in maniera efficace ed inclusiva.

Siamo quindi lieti di sottoporre alla Vostra cortese attenzione questa memoria nella quale come IBM (società presente in Italia da oltre 94 anni), abbiamo voluto raccogliere alcune considerazioni per portare il nostro contributo all’attività di analisi e approfondimento che le Commissioni stanno conducendo.

Desideriamo, innanzitutto, esprimere il nostro apprezzamento per l’impianto complessivo del decreto che, a nostro giudizio, affronta in maniera molto efficace e “a tutto tondo” gli aspetti critici da indirizzare per garantire la ripartenza del Paese.

Ovviamente il nostro punto di vista è quello di una società tecnologica ed è quindi inevitabile che le nostre riflessioni vadano nella direzione di cercare di comprendere come il digitale possa contribuire a supportare i vari provvedimenti ed estendere l’impatto del PNRR su tutta la nostra collettività.

Come IBM riteniamo, infatti, che il processo di semplificazione possa essere amplificato nei suoi effetti e nella sua portata con un utilizzo combinato e sinergico delle nuove tecnologie esponenziali (intelligenza artificiale, cloud, blockchain, etc.).

Ciò che vogliamo evidenziare, in altri termini, è che dall’incontro tra norme e tecnologia può nascere una semplificazione sistemica e pervasiva, capace di abbattere differenze interpretative tra gli attori e aggiungere alla visione del legislatore la potenza e la pervasività dei nuovi strumenti.

L’intelligenza artificiale, ad esempio, potrebbe supportare l’attività dell’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e quella dell’Ufficio per la semplificazione previste dall’Art. 5 del decreto, così come la blockchain potrebbe essere di grande aiuto per tutte le attività di controllo e di tracciamento che dovranno essere effettuate nell’espletamento delle varie procedure di gara.

Similmente le nuove tecnologie di AI, *robot process automation* e *digital twin* applicate ai principali processi di filiera, potrebbero rivelarsi particolarmente utili per individuare eventuali snodi critici nei quali si annidano spesso ritardi ed inefficienze.

La tecnologia, in altre parole, può essere funzionale al processo di semplificazione ma può anche essere essa stessa oggetto di semplificazione.

Ad esempio la semplificazione in logica open source delle scelte architetturali connesse al progetto sul cloud nazionale la semplificazione dei processi di raccolta dei dati e di organizzazione della conoscenza, la semplificazione del modo con cui, come Paese, portiamo le tecnologie dell’AI verso gli utenti, sono tutti esempi nei quali la semplificazione applicata alla tecnologia può creare importanti occasioni di sviluppo e di accelerazione.

Molti di questi aspetti troveranno attuazione nei provvedimenti attuativi che dovranno essere realizzati nel prossimo futuro.

In questo documento, ci limiteremo quindi ad offrire alla vostra attenzione solo alcuni spunti di riflessione connessi più specificatamente al decreto.

Saremmo, però, particolarmente lieti di poter contribuire ad eventuali ulteriori sessioni di analisi e approfondimento che dovessero essere attivate nelle prossime fasi tecnico implementative del decreto.

1. **Semplificare le procedure di informazione, selezione e aggiudicazione delle gare, garantendo, nel contempo, velocità, qualità e trasparenza di valutazione**

Premessa:

L’esigenza di comprimere i tempi di gara porta spesso le stazioni appaltanti a pubblicare documenti o avvisi pre-informativi che non sempre, tuttavia, hanno le caratteristiche necessarie per congelare la legge regolatrice di tutti gli atti di gara, compresa la stessa *lex specialis*.

Così facendo, però, le stazioni appaltanti finiscono con lo “schiacciare” il tempo riservato ai concorrenti rendendo molto difficoltosa la risposta, soprattutto per le aziende complesse che non riescono a svolgere tutte le attività (dalla costituzione del RTI alla produzione dell’offerta) in poco tempo, con potenziale impatto in fase di selezione.

L’Art. 11 del decreto specifica, fra l’altro, che “*Consip. S.p.A., sulla base di un disciplinare stipulato con il Ministero dell’economia e delle finanze, metta a disposizione delle pubbliche amministra-zioni specifici contratti, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico...”* atti a rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

Proposta:

In quest’ottica la porposta è quella di diffondere e incentivare l'uso degli AQ con modalità "comparatore" (si veda, al riguardo, il recente Accordo Quadro “Applicativi in Cloud”) che consentono alle amministrazioni di contrattualizzare appalti complessi e significativi in tempi estremamente rapidi (anche meno di un mese).

1. **Semplificare le verifiche connesse all’ampliamento nel ricorso alla pratica del subappalto**

Premessa:

Le modifiche previste dall’Art. 49 vanno nella giusta direzione di allineare la normativa italiana a quella europea in quanto rimuovono gli elementi critici rilevati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che aveva ritenuto la normativa italiana eccessivamente limitativa dell'istituto.

Proposta:

In questo scenario riteniamo sia comunque utile prevedere dei meccanismi di valutazione che la stazione appaltante possa utilizzare per comprendere il numero di risorse dirette prevista dal soggetto proponente in fase di esecuzione del contratto rispetto a quello delle risorse che veranno messe a disposizione da parte del subappaltatore.

Attraverso la creazione di opportuni meccanismi premiali, sarà così possibile contemperare l’esigenza di amplificare il ricorso al subappalto con la necessitò di garanitre un adeguato presidio di quaità e controllo da parte della nadataria sulla esecuzione del progetto.

1. **Semplificare le attività di accesso ed utilizzo delle informazioni di gara favorendo l’utilizzo sistemico e coordinato dele tecnologie esponenziali**

Premessa:

Il comma 5, lettera d) dell’art. 53 prevede la centralizzazione ed il trasferimento di tutte le informazioni che costituiscono gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell’ANAC.

La possibilità di utilizzare le informazioni presenti nel fascicolo virtuale dell’operatore economico per la partecipazione alle singole gare pone, però, un elemento di particolare attenzione a tutte le attività connesse al caricamento, aggiornamento e controllo di tali informazioni da parte dei vari soggetti interessati.

Proposta:

In questo scenario riteniamo fondamentale facilitare l’adozione sistemica e coordinata di strumenti di intelligenza artificiale, *robot process automation* e *blockchain* volti a certificare le operazioni di accesso ed aggiornamento delle informazioni, e facilitare l’utilizzo delle medesime, evitando sperequazioni di accesso e diversità interpretative tra le diverse amministrazioni.

1. **Semplificare il completamento delle procedure di gara, rendendo onerosa l’adozione del cosiddetto “ricorso temerario”**

Premessa:

Spesso le gare, anche se aggiudicate, non vanno in esecuzione a causa di ricorsi presentati, spesso in forma pretestuosa, dalle aziende risultate non aggiudicatarie. La riprova di tale fondatezza è data esclusivamente dal successo del ricorso che, invece, statisticamente è limitatissimo. Viceversa i ricorsi sono frequentissimi, il che dimostra che gli stessi sono strumentali, presentati per interessi diversi da quelli di una giusta impugnazione per motivi fondati.

Sotto questo punto di vista particolarmente rilevante è quanto previsto dal comma 2 dell’Art. 50 volto a garantire il rispetto dei tempi di attuazione dei progetti.

Proposta:

A tal fine potrebbe essere utile prevedere una fideiussione come prerequisito per presentare ricorso contro l'aggiudicazione di una gara. Chiunque partecipa ad una gara ne accetta i termini e dovrebbe, quindi, fare ricorso solo in presenza di fondatissimi sospetti di irregolarità.

In parallelo potrebbe, invece, essere utile alleggerire le fideiussioni necessarie per la partecipazione alle gare in quanto, rappresentando un importante onere, possono rappresentare un elemento di discriminazione rispetto al mercato.

1. **Semplificare gli investimenti attraverso la creazione di uno sportello unico per l’investitore**

Premessa:

Il tema della semplificazione è un elemento determinante della capacità di un Paese di attrarre investimenti.

Iter, processi, competenze spesso rappresentano un percorso ad ostacoli che rende difficile gestire scelte di investimento guidate da parametri oggettivi.

Nei principali sistemi di rating internazionali la burocrazia rappresenta un freno alle potenzialità del nostro Paese.

In questo contesto, gioca un ruolo determinante la possibilità di avere un interlocutore unico che accompagni l'impresa, con competenza, nelle diverse fasi del processo di investimento, dalla pianificazione alla realizzazione ed oltre.

Proposta:

Tra le misure di semplificazione previste dall’Art. 48 in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC, riteniamo sarebbe utile prevedere la creazione di uno sportello unico per gli investimenti che possa convogliare e gestire le diverse opportunità, facendosi interprete delle esigenze e fungendo da polo di smistamento delle diverse richieste di supporto, dialogando con le diverse amministrazioni interessate. Lo sportello, magari di competenza regionale, dovrebbe essere dotato delle specifiche competenze per dialogare con gli investitori e rappresentare il terminale unico delle molteplici interazioni con la PA ai diversi livelli.

Accanto quindi ad una semplificazione dei processi, si raccomanda una semplificazione di "prodotto" che rappresenta la funzione di servizio percepita dal mercato che si realizza attraverso la sintesi delle diverse componenti della PA interessata.