

ALLEGATO 1

IL CONTESTO ESTERNO REGIONALE

Indice	Pag.
Considerazioni generali	3
Il contesto socio-economico:	
• Contesto Demografico	5
• Lavoro	5
• Condizioni economiche della popolazione	6
• Istruzione	6
• Struttura produttiva e competitività: Investimenti pubblici in Sardegna e PNRR	7
• I Servizi sanitari: MMG e PLS, rafforzare l'assistenza territoriale e l'investimento in tecnologia	8
• Agenda digitale	9
• Approfondimento: Il Nuovo Codice degli Appalti e i conseguenti obblighi di Trasparenza derivanti dall'avvio del processo di digitalizzazione	9

Considerazioni Generali

(Spunti tratti dal 30° Rapporto sull'Economia della Sardegna, nell'ambito della Convenzione tra il CRENoS e la Fondazione di Sardegna a cura del RPCT Aziendale)

L'analisi delle principali caratteristiche strutturali dell'economia Regionale Sarda è volta ad individuare le peculiari inerenti i fattori di competitività del sistema regionale. L'attenzione verte sui fattori quali l'istruzione, l'innovazione tecnologia, la qualità dei servizi pubblici e delle istituzioni, la tutela ambientale e le infrastrutture.

L'economia globale è sempre più soggetta a shock profondi e ravvicinati. In pochi anni se ne sono susseguiti ben quattro, che hanno colpito, pur in maniera diversa, i sistemi economici globali. La crisi finanziaria del 2008/2009, la crisi dei debiti sovrani in Europa intorno al 2012, la crisi pandemica del 2020, la conseguente crisi energetica e inflazionistica a partire dal 2021, la guerra in Ucraina e ora il recente conflitto in Israele. In questa situazione, anche la dinamica recente del PIL, e le sue previsioni per il 2024, sono fortemente altalenanti e volatili.

Considerati gli indicatori macroeconomici di lungo periodo, vediamo che negli ultimi 30 anni l'Italia è stato il paese dell'Unione Europea con il tasso di crescita peggiore tra tutti gli stati membri. Un paese fortemente indebitato (2800 miliardi di debito pubblico!) che da trent'anni non riesce a crescere, a rinnovarsi, ad attuare le riforme strutturali necessarie per competere nell'attuale mondo globalizzato. La Sardegna con una piccola economia regionale che conta meno del 2% del prodotto nazionale può fare ben poco. Il nodo principale è che l'economia della Sardegna è molto piccola, fortemente dipendente dall'intervento pubblico e legata a filo doppio all'andamento dell'economia nazionale, non possiamo certo aspettarci che la nostra Isola abbia una performance economica soddisfacente. Deve destare allarme il fatto che in Sardegna quasi la metà del totale degli investimenti sia di origine pubblica mentre la media italiana è di circa un quarto. Questo ingente ammontare di risorse pubbliche per investimenti è destinato ad aumentare ulteriormente con l'arrivo dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Pertanto, la bassa efficacia degli investimenti realizzati dalle amministrazioni locali del Mezzogiorno (compresa la Sardegna), insieme alla loro scarsa qualità istituzionale, suscitano forti dubbi sulle concrete possibilità che il PNRR riesca ad incidere sullo storico divario tra nord e sud del paese. La struttura produttiva della Sardegna è debole, con una preponderante presenza di microimprese ed una composizione settoriale che vede la prevalenza di imprese nei settori a più bassa produttività e ridotta capacità di esportazione, fatta eccezione per il settore dei prodotti petroliferi e della chimica.

Ma il dato più drammatico che emerge dall'analisi è quello relativo alla situazione demografica ed alle sue conseguenze. Il numero di residenti in Sardegna continua a ridursi da un decennio come conseguenza dell'effetto negativo del saldo naturale e del saldo migratorio. Il tasso di natalità nell'Isola è il più basso tra le regioni dell'Italia che, a sua volta, è il paese con la natalità più bassa in Europa. Questa riduzione della popolazione investe tutta la Sardegna, ma diventa ancora più drammatica nelle zone rurali dell'interno, dove alle ridotte opportunità di lavoro si aggiunge spesso la mancanza di servizi essenziali. A questa dinamica negativa delle nascite, si aggiunge il forte aumento del tasso di mortalità, anche rispetto alle altre aree. Questo fenomeno si spiega solo in parte con il COVID19 e il progressivo invecchiamento della popolazione. Il peggioramento delle condizioni di sopravvivenza in quella che è (era?) "l'Isola dei centenari" vanno

ricercate nella perdita di capacità di intervento del Servizio Sanitario Regionale, soprattutto per le patologie croniche e i servizi di emergenza. Quindi in Sardegna si nasce di meno, si muore di più e la conseguente riduzione della popolazione non è compensata dai saldi migratori. Anzi, negli ultimi anni le persone che sono andate via dall'Isola (in genere con un livello di istruzione medio alto) sono più numerose di quelle che sono arrivate e questa emigrazione netta contribuisce a ridurre ulteriormente la già scarsa popolazione residente. Anche in questo caso bisogna intervenire urgentemente con una molteplicità di strumenti e con la consapevolezza che le politiche sui flussi migratori possono produrre risultati immediati, mentre quelle sui flussi naturali, richiedono decenni prima di portare risultati effettivi sulla dinamica demografica. L'invecchiamento progressivo della popolazione produce un'ulteriore pressione su un servizio sanitario già in difficoltà e ne fa aumentare i costi di gestione che, sono interamente a carico del bilancio regionale. La crisi sanitaria e la crisi economica che ne è scaturita è stato uno *shock* inatteso e per tale ragione con effetti particolarmente acuti. Tuttavia, anche con tutte le cautele sugli aspetti sanitari, oggi è opinione abbastanza condivisa che per ciò che riguarda la dimensione economica siamo usciti dai vincoli che la pandemia ha imposto al funzionamento normale del mercato e possiamo guardare avanti.

Purtroppo il conflitto in Europa in particolare, dagli esiti ancora molto incerti circa la durata e gli effetti di lungo periodo sull'approvvigionamento di materie prime, ci impone di capire come affrontare i cambiamenti in atto. Una prima indicazione riguarda il ruolo dello Stato nella vita sociale, possiamo, difatti, affermare definitivamente che la convinzione che il privato e la sua iniziativa possano supplire alle carenze del pubblico si è dimostrata fallace. La qualità dei servizi pubblici è una componente essenziale della capacità di un sistema sociale ed economico di adattarsi ai cambiamenti. La pandemia ha messo in luce l'importanza di una Sanità pubblica efficiente in grado di rispondere tanto alla quotidianità quanto alle emergenze. Il Servizio Sanitario Nazionale ha dovuto fronteggiare l'emergenza dedicando il personale ai malati di COVID-19, riducendo le prestazioni relative alle altre patologie. Ciò ha accentuato la rinuncia a prestazioni sanitarie anche di natura preventiva di cui si avrebbe bisogno.

Gli ultimi due anni ci hanno ricordato quanto sia importante disporre di capitale umano adeguato soprattutto nei periodi di crisi, ma ancora di più per uscire dal pantano. La capacità progettuale necessaria per sfruttare le risorse del PNRR richiede capacità imprenditoriali, visione e livelli di istruzione adeguati. Quanto richiamato costituisce il dilemma innescato dal PNRR, come discusso nella policy *focus* sugli obiettivi strategici del PNRR e le criticità della sua implementazione. Data la struttura del PNRR è altamente probabile che le risorse messe a bando saranno distribuite attraverso molti interventi, chiamando Regioni, Comuni, altri enti locali e partenariati pubblico-privati ad agire come enti attuatori. La disponibilità di competenze adeguate presso gli enti attuatori è un aspetto cruciale per la riuscita del Piano. Poiché le amministrazioni pubbliche del Meridione dispongono di lavoratori con competenze inferiori a quelle del resto del Paese, e generalmente più anziani, tali differenze potrebbero generare una minore efficacia delle nostre amministrazioni locali nel cogliere le opportunità offerte dalla disponibilità di risorse. Ciò è parzialmente confermato dall'elevato numero di opere pubbliche incompiute. Inoltre, una eccessiva parcellizzazione in un territorio vasto come la Sardegna, caratterizzato da tantissimi piccoli comuni, può compromettere il necessario coordinamento tra i diversi progetti in una visione di sistema.

Il contesto socio economico:

Contesto Demografico

La contrazione del numero dei residenti in Sardegna prosegue senza interruzione dal 2012 e gli ultimi dati disponibili non segnalano un miglioramento rispetto al periodo segnato dall'emergenza sanitaria. Il 1° gennaio 2023 i residenti in Sardegna sono 1.575.028, ben 12.385 in meno rispetto all'anno precedente. Il calo, come ben noto già in atto gli anni precedenti, è determinato dal saldo negativo tra nascite e morti. La pandemia non sembra aver arrestato né rallentato il fenomeno di invecchiamento in corso: l'età media della popolazione è in continuo aumento e in Sardegna passa dai 45 anni del 2014 ai 48,4 del 2023. In Italia la tendenza è la medesima, ma l'aumento dell'età media della popolazione è più modesto, dai 44,2 anni del 2014 ai 46,4 del 2023. Il dato appena commentato è determinato da due processi concomitanti: la diminuzione della componente più giovane della popolazione e l'aumento di quella più anziana. Il tasso di presenza della popolazione giovane, che esprime la quota di residenti sotto i 15 anni di età, nel 2023 è pari al 10,4% in Sardegna. Il suo valore è costantemente minore di quello italiano e mostra nel decennio considerato una diminuzione di 1,7 punti percentuali, più accentuata della nazionale (1,4). Il tasso di senilità, calcolato come quota di individui di 65 anni o più sul totale dei residenti, mostra che la componente più anziana della popolazione ha un andamento opposto. In Sardegna vi è un aumento di 5,1 punti, dal 21,2% nel 2014 al 26,3 del 2023; in Italia la crescita ha lo stesso segno ma è di entità minore (dal 21,5% del 2014 al 24,1% nel 2023). Per la Sardegna è quindi più evidente il progressivo mutamento dei rapporti intergenerazionali.

Lavoro

I principali indicatori del mercato del lavoro (partecipazione, occupazione e disoccupazione) collocano la Sardegna in una posizione di svantaggio rispetto alla media nazionale, ma migliore rispetto a quanto emerge complessivamente nel Mezzogiorno. Segnali positivi arrivano dall'andamento della disoccupazione in persistente e notevole calo (passata da 104.445 unità nel 2018 a 73.545 nel 2022), riduzione che coinvolge quasi tutte le disaggregazioni, per genere e titolo di studio, delle forze di lavoro. La portata di questo segnale si riduce se letto alla luce degli andamenti demografici che hanno caratterizzato l'Isola. La popolazione compresa tra i 15 e 74 anni si è ridotta nel medesimo quinquennio di 47.402 unità e tale diminuzione si è accompagnata alla riduzione della partecipazione attiva al mercato del lavoro di 38.245 unità e dell'occupazione di 7.345 unità. Complessivamente, la maggior parte degli indicatori riportati in questo capitolo confermano un miglioramento del mercato del lavoro, un mercato però che si sta riducendo, con ovvie ripercussioni sulle capacità produttive della Regione. Pur rimanendo l'occupazione nel settore dei servizi particolarmente elevata (pari al 76,5% del totale), negli ultimi anni il settore dell'industria ha fatto registrare una dinamica più sostenuta, mentre il turnover delle posizioni lavorative si allinea all'andamento crescente del dato nazionale. Nonostante la riduzione della disoccupazione, l'elevata diffusione del lavoro part-time, del lavoro indipendente e dei rapporti di lavoro a tempo determinato restituisce un'immagine comunque fragile del mercato del lavoro sardo. Tale impressione viene rafforzata dai livelli delle retribuzioni,

inferiori alla media nazionale di quasi il 13% nel triennio 2018/2020, con un gap che incide particolarmente sulle retribuzioni più elevate (inferiori di circa il 21%).

Condizioni economiche della popolazione

Secondo le stime dell'Istat di Contabilità nazionale e territoriale, la dinamica del PIL in Sardegna prima dello scoppio della guerra in Ucraina, prevedevano una crescita del PIL intorno a +5,3% per la Sardegna e del +6,3% per l'Italia. Tali stime, pur dovendo essere riviste, in considerazione dell'evoluzione dello scenario geopolitico attuale, continuano a rappresentare degli indicatori a tendere che ipotizzano un'interessante proiezione della crescita del comparto delle Costruzioni e un miglioramento per tutti gli altri settori, compreso quello dei Servizi. Nonostante la diminuzione anche in senso assoluto del Valore aggiunto del settore terziario regionale, la sua incidenza percentuale sul totale della ricchezza prodotta in Sardegna rimane intorno all'81%, mostrando un livello di terziarizzazione dell'economia regionale superiore a quello nazionale pari al 74% circa.

Il PIL regionale per abitante si attesta a poco più di 20 mila Euro (circa 28 mila Euro a livello nazionale), inferiore di circa 1.800 Euro per abitante rispetto al 2019, tuttavia, considerato che la perdita di PIL per abitante si è registrata in tutto il Paese, fatto 100 il valore del PIL per abitante dell'Italia, quello regionale si mantiene pari a 72 come per il 2019, anno finale di un *trend* in crescita seppur molto lieve, dal 2016.

La ripresa quasi totale delle normali attività personali e lavorative e soprattutto dei flussi turistici, è ben segnalata dall'aumento del 6,5% per la Sardegna, inferiore a livello nazionale solamente al +6,9% del Molise e al +6,8% della Valle d'Aosta. Un tale rimbalzo non riporta comunque il livello della spesa a quelli precovid: nel confronto con il 2017 la Sardegna ha ancora da recuperare uno scarto di circa 350 euro di spesa pro capite, una differenza media annua dello 0,6%, simile all'equivalente del Mezzogiorno (0,7%) e minore di quella del CentroNord (1,2%).

I settori tradizionalmente a più alto valore aggiunto, relativi ad attività finanziarie, immobiliari, professionali, scientifiche e di supporto alle imprese, si confermano relativamente meno sviluppati in ambito regionale, con un'incidenza inferiore di 2,4 punti percentuali rispetto alla media nazionale. Sono invece sovradimensionati i settori regionali legati alle attività svolte prevalentemente in ambito pubblico e ai servizi non destinabili alla vendita (amministrazione pubblica e difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale, arti e intrattenimento, altri servizi). In ambito regionale essi sono responsabili della creazione di oltre il 31% del valore aggiunto totale, una quota che non ha equivalente in ambito nazionale (20,1%) e supera anche quella del Mezzogiorno (28,3%). Ciò accade anche perché il recupero rispetto al 2020 è lievemente superiore in Sardegna rispetto a quanto accade in Italia (rispettivamente +1,8% e +1,2%).

Istruzione

La Sardegna, ma più in generale l'Italia, risulta molto indietro in tutti gli indicatori relativi all'istruzione, che è poi il fattore fondamentale per lo sviluppo. La percentuale di giovani laureati (22%) è molto inferiore rispetto alla media europea (41%) e la presenza di scienziati ed ingegneri nella forza lavoro è bassa. La percentuale di giovani che abbandonano precocemente gli studi (13,2%) è più alta della media europea (9,7%), seppure mostri un netto calo negli ultimi cinque anni. E notizie allarmanti arrivano anche dai giovani non inseriti in un

percorso scolastico, formativo o lavorativo (i NEET) che in Sardegna raggiungono la percentuale allarmante del 18,9% ponendo l'Isola tra le regioni 10 peggiori in Europa. La situazione non migliora se prendiamo in esame vari indicatori tecnologici quali le spese in ricerca e sviluppo e il grado di digitalizzazione di cittadini e pubblica amministrazione. Un elemento di speranza viene dalla possibilità che la Sardegna nei prossimi anni possa ospitare l'Einstein Telescope nella miniera di Sos Enattos a Lula. Questa grande infrastruttura europea per la ricerca sulle onde gravitazionali si affiancherebbe ad altre piattaforme innovative già operative nell'isola come il progetto Aria nella miniera di Seruci a Gonnese e il Sardinia Radio Telescope di San Basilio. Queste grandi strutture scientifiche, insieme alle due Università sarde, ai centri di ricerca pubblici e alle numerose imprese innovative del settore dell'Information e Communication Technology costituiscono un importante ecosistema regionale dell'innovazione che può dare un fondamentale impulso alla creazione e diffusione di tecnologie e competenze, con importanti ricadute sull'occupazione e sull'economia regionale.

Il PNRR ha stanziato 30,9 miliardi di euro per la Missione 4, dedicata all'istruzione e alla ricerca, ed ha come parole chiave innovazione, trasferimento tecnologico, infrastrutture e sinergie. La componente 2 della misura si pone come obiettivo primario "la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese". In questo contesto, l'unica linea di finanziamento nella quale la Sardegna risulta essere proponente a livello nazionale, con l'Università di Sassari, è l'Ecosistema di Innovazione per la Next Generation Sardinia, mentre l'Università di Cagliari è coinvolta in molti progetti come partner. È apprezzabile la modalità di implementazione degli investimenti in un'ottica inclusiva e bottom-up, ma perché tali misure siano efficaci è fondamentale un'elevata efficienza e qualità dei soggetti coinvolti.

Struttura produttiva e competitività: Investimenti pubblici in Sardegna e PNRR

Nei prossimi anni l'Italia disporrà di un'enorme quantità di risorse: in seguito alla crisi economica determinata dalla pandemia da COVID19 l'Unione Europea (UE), attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha infatti stanziato 191,5 miliardi di euro per incoraggiare la ripresa del nostro Paese; a questi si sommano poi i 30,6 miliardi del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari e i 42,7 miliardi previsti dalle politiche di coesione europee per il periodo di programmazione 2021/2027. Uno dei principali obiettivi del PNRR è la riduzione del persistente divario socioeconomico tra le regioni del Centro Nord e le regioni del Mezzogiorno e per questo il 40% di tali finanziamenti saranno destinati a queste ultime. Gli enti locali delle regioni italiane meno sviluppate, dunque, avranno il difficile compito di amministrare una quantità di risorse pubbliche senza precedenti. Tale aspetto genera una grande preoccupazione e sono infatti diversi i politici e gli economisti che recentemente hanno espresso i propri dubbi relativamente alla capacità degli enti locali del Mezzogiorno di investire tali risorse efficientemente, rispettando i vincoli imposti dall'UE.

L'analisi dei dati sugli investimenti pubblici ha mostrato una forte dipendenza delle regioni del Mezzogiorno, e in particolar modo della Sardegna, dalle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di investimenti. I soggetti centrali assumono un ruolo fondamentale nella realizzazione degli investimenti nel Mezzogiorno suggerendo una scarsa capacità di investimento degli enti locali. La scarsa qualità istituzionale delle regioni del Mezzogiorno rischia di compromettere la realizzazione di importanti politiche pubbliche future, per le quali in Sardegna sono disponibili oltre sette miliardi di euro. Il sostegno da parte delle amministrazioni

centrali sarebbe, dunque, auspicabile per evitare che i finanziamenti previsti dal PNRR finiscano per essere un'ulteriore occasione sprecata per favorire lo sviluppo economico delle regioni meno sviluppate, e quindi colmare lo storico divario tra CentroNord e Mezzogiorno

I Servizi Sanitari: MMG e PLS, rafforzare l'assistenza territoriale e l'investimento in tecnologia

Nel 2020 la Sardegna sembrava caratterizzarsi per una gestione complessivamente inefficace dei servizi sanitari locali raggiungendo lo status di adempienza solamente nell'area della prevenzione e un punteggio vicino alla soglia nell'area ospedaliera, con un dispendio di risorse superiore alla media nazionale. L'invecchiamento progressivo della popolazione produce un'ulteriore pressione su un servizio sanitario già in difficoltà e ne fa aumentare i costi di gestione che, è bene ricordarlo, sono interamente a carico del bilancio regionale.

La LR 24/2020 ha posto le basi per un processo di riforma, ancora in fase di completamento della sua attuazione, nell'obiettivo di definire l'assetto istituzionale e organizzativo delle aziende sanitarie locali, avendo riguardo alla particolare conformazione orografica della Sardegna, ai limiti della viabilità ed alle peculiari condizioni demografiche e del tessuto abitativo, garantire l'uniforme miglioramento della qualità e dell'adeguatezza dei servizi sanitari e sociosanitari, integrare forme innovative di assistenza come la telemedicina e favorire una sinergia virtuosa tra medicina del territorio e rete delle farmacie e avvicinare sensibilmente al cittadino ed ai territori l'erogazione di tutte le prestazioni sociosanitarie che non necessitino di percorsi di cura ospedalieri, soprattutto mediante una riorganizzazione complessiva della medicina territoriale.

Alla luce del costante calo del numero di professionisti e operatori in sanità negli ultimi anni e del notevole carico di pazienti per medico, emergono elementi di criticità sulla sostenibilità e sulla qualità dell'assistenza primaria territoriale garantita dai MMG e dai PLS in Sardegna. Inoltre, combinando tale scenario con il progressivo invecchiamento della popolazione, appare evidente che la domanda di prestazioni a carico degli MMG potrebbe subire un netto innalzamento nei prossimi anni. Come sottolineato dall'AGENAS, la prevista creazione di nuove borse di formazione grazie ai fondi del PNRR potrebbe non fornire garanzie sufficienti per il futuro. In altri paesi europei, infatti, gli interventi limitati all'incremento dell'offerta formativa si sono rivelati parzialmente inefficaci. Sarebbe perciò opportuno e necessario abbinare alle misure che riguardano l'offerta formativa e il suo finanziamento anche politiche di incentivo che possano rendere le figure del MMG e del PLS più attrattive non solo dal lato strettamente economico ma anche da quello professionale. Inoltre, soprattutto in aree a bassa densità abitativa, come tanti territori della Sardegna, possono nettamente incidere i costi e i disagi lavorativi derivanti dall'esercizio della professione in più ambulatori dislocati in differenti comuni. Tale problematica sarà parzialmente affrontata nei prossimi anni, grazie anche alla programmazione delle cosiddette "Case della Salute" e "Ospedali di Comunità", che potrebbero facilitare l'organizzazione territoriale della medicina di prossimità sia per i MMG che per i PLS. Per i PLS, seppure il processo di denatalità stia determinando una riduzione della domanda, è da segnalare come il numero delle borse di specializzazione spesso non sia adeguato al numero di laureati. Ciò si configura come una sorta di "imbuto formativo" che limita la creazione di nuove figure. Un'azione mirata sull'offerta formativa è da considerarsi certamente necessaria, ma non sufficiente nel contesto attuale in cui la figura del PLS subisce

la concorrenza di altri sbocchi occupazionali presenti nel mercato e caratterizzati da un maggior grado di appetibilità.

Agenda Digitale

La letteratura economica ha ampiamente messo in rilievo l'importanza della vicinanza geografica ai cluster innovativi come variabile chiave della trasmissione di conoscenza, tecnologia e competenze: in questo senso, il contesto territoriale nel quale operano le imprese influisce fortemente sui loro risultati, rendendo evidente come l'insularità sia una componente chiave per la comprensione delle dinamiche dell'innovazione. La lettura dei dati dovrà quindi tenere conto del vincolo geografico, ma sarà necessario anche considerare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e dal digitale, come mezzo di rilancio e superamento delle difficoltà dovute alla perifericità.

Da tempo, infatti, si insiste sull'importanza di avvicinare il sistema pubblico alle esigenze dei cittadini, facilitando la burocrazia e puntando su nuove misure legate all'e-governance.

Incrementare l'efficienza, l'accessibilità, la sicurezza e la qualità delle prestazioni sanitarie, sono i principali benefici dell'utilizzo delle tecnologie digitali in ambito sanitario. Attraverso il Piano Triennale di Sanità Digitale, la Sardegna si proietta verso un Sistema Sanitario più efficiente e sostenibile, perseguendo l'obiettivo di favorire un'efficace erogazione di servizi, la riduzione dei tempi di attesa e la semplificazione della comunicazione tra strutture sanitarie e cittadini.

Il focus principale del Piano è posto sulla centralizzazione e standardizzazione di piattaforme e tecnologie digitali con lo scopo di costruire percorsi clinico-assistenziali ospedale-territorio omogenei ed estesi a tutte le strutture sanitarie del Servizio Sanitario Regionale.

In particolare è importante cogliere le opportunità fornite dal PNRR come strumento che promuove elementi di innovazione al fine di modernizzare sia le strutture fisiche, come ospedali e case di comunità, sia quelle digitali per agevolare il lavoro amministrativo in azienda (tenere sotto controllo i flussi derivanti dalle prestazioni di servizi erogati e dagli accertamenti), che per accogliere le esigenze dei cittadini che vogliono per esempio ottemperare ai pagamenti digitalmente. Un passaggio fondamentale nel settore dell'innovazione digitale sia per l'accesso e l'acquisizione di informazioni e documentazioni, (es: copia cartella clinica, accesso civico), che per facilitare le procedure di prenotazione e pagamento da parte degli utenti, (es: ticket sanitario, attività in libera professione Intramoenia, vaccinazioni non obbligatorie, porto d'armi e patenti, servizio veterinario, tasse di concorso, iscrizione ai corsi, proventi da prestazioni della medicina del lavoro, perizie medico-legali, degenze a pagamento, vitto familiari di degenti e servizio di verifica impiantistiche).

Approfondimento: Il Nuovo Codice degli Appalti e i conseguenti obblighi di Trasparenza derivanti dall'avvio del processo di digitalizzazione

Il Decreto Legislativo del 31/3/2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici) e i successivi provvedimenti dispositivi e di attuazione, hanno dato luogo ad un acceso dibattito in materia sia di natura generale che per la conseguente necessità di dare luogo a quanto previsto in materia di Trasparenza e dell'avvio del processo di digitalizzazione che avrà luogo dal mese di Gennaio 2024.

Gli effetti delle nuove norme sul sistema degli appalti pubblici appaiono controversi. Infatti, a fronte degli indubbi benefici derivanti dalla semplificazione e velocizzazione delle procedure si intravedono significativi costi in termini di trasparenza, controllabilità e concorrenza.

In prima battuta, procurarsi opere, servizi e forniture di interesse pubblico con appalti rapidi va nella direzione dell'efficienza; aumentare le soglie per gli affidamenti diretti e le procedure negoziate riduce la parità fra imprese. Peraltro, una maggiore discrezionalità può deprimere l'efficienza attraverso la selezione di appaltatori inadeguati amici della stazione appaltante. Nell'ipotesi peggiore amplia gli spazi per il malaffare, trovare un bilanciamento fra elementi contrapposti non è mai agevole, soprattutto quando a sostegno delle diverse tesi si rincorrono argomenti normativi e positivi. Tuttavia, almeno su quest'ultimo profilo, ovvero della conoscenza empirica dei fenomeni di interesse, proprio in questi anni l'Italia ha fatto enormi passi avanti, culminati nel progetto Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza, promosso dall'ANAC nell'ambito del PON 2014/2020.

Digitalizzazione dei contratti pubblici

Dal 1° gennaio 2024 ha acquisito efficacia la disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, che prevede la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

La digitalizzazione si applica a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice, ossia contratti di appalto o concessione, di qualunque importo, nei settori ordinari e nei settori speciali.

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita di un contratto pubblico comporta che le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione vengano gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate. Di conseguenza, una stazione appaltante o un ente concedente che intende affidare un contratto di appalto o concessione, di qualunque importo, deve ricorrere ad una piattaforma di approvvigionamento digitale certificata per provvedere a tale affidamento.

Indicazioni dettagliate relativamente all'avvio del processo digitalizzazione sono fornite nel Comunicato adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, consultabile sul sito ANAC al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-582-del-13-dicembre-2023-adozione-comunicato-relativo-avvio-processo-digitalizzazione>

Per dare attuazione alla digitalizzazione è stato realizzato un complesso sistema denominato "ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (eprocurement)". L'ecosistema si fonda sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati.

L'Ecosistema nazionale ha, come fulcro, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita da Anac la quale interagisce, da un lato, con le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate utilizzate dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti per gestire il ciclo di vita dei contratti, dall'altro con le banche dati statali che detengono le informazioni necessarie alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti per gestire le varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici.

La BDNCP scambia dati e informazioni in modalità interoperabile con tutte le altre componenti dell'ecosistema. La BDNCP, attraverso le sue sezioni e componenti, rende disponibili i servizi e le informazioni necessari allo svolgimento delle fasi dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

Nella costruzione dell'ecosistema sono stati individuati tutti i flussi di dati che le piattaforme devono trasmettere alla BDNCP per la corretta gestione delle fasi del ciclo di vita dei contratti e, mediante tale trasmissione, vengono automaticamente assolti i relativi obblighi di trasparenza e pubblicità legale. Ad esempio, quando la BDNCP riceve, da una piattaforma di approvvigionamento digitale certificata, uno specifico flusso di dati relativo alla pubblicazione di un bando, la BDNCP provvede a rilasciare il CIG e ad assolvere ai relativi obblighi di pubblicazione in ambito europeo e nazionale; allo stesso modo, quando la BDNCP riceve dalla piattaforma un flusso di dati relativo ai soggetti che hanno presentato un'offerta in gara, consente l'accesso al fascicolo virtuale dell'operatore economico per effettuare le necessarie verifiche. Le modalità di funzionamento della BDNCP sono stabilite nel provvedimento ex articolo 23 del Codice, adottato con delibera n. 261 del 20 giugno 2023. L'obbligo di ricorrere esclusivamente a piattaforme di approvvigionamento digitale certificate dipende dal fatto che solo queste ultime fanno parte dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale e sono pertanto le uniche che possono scambiare dati e informazioni con la BDNCP e acquisire i CIG. Per questo motivo, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono utilizzare le piattaforme di approvvigionamento digitale che hanno compiuto il processo di certificazione.

Le piattaforme possono ottenere la certificazione per una o più fasi del ciclo di vita del contratto, e la stazione appaltante o l'ente concedente può utilizzare una o più piattaforme nell'ambito della gestione del ciclo di vita del medesimo contratto. In sostanza, la stazione appaltante o l'ente concedente può utilizzare, per il medesimo contratto, una piattaforma diversa per ogni fase del ciclo di vita dello stesso.

Il Registro Piattaforme Certificate (RPC), che contiene l'elenco delle piattaforme di approvvigionamento digitale che hanno ottenuto la certificazione per una specifica fase del ciclo di vita dei contratti pubblici, è consultabile sul sito ANAC. Stazioni appaltanti o enti concedenti che non si siano procurati una propria piattaforma di approvvigionamento digitale certificata possono ricorrere alle piattaforme certificate messe a disposizione da altre amministrazioni (stazioni appaltanti, enti concedenti, centrali di committenza, soggetti aggregatori, Regioni o Province Autonome).

A decorrere dal 1° gennaio 2024, l'acquisizione del CIG viene effettuata direttamente dalle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate che gestiscono il ciclo di vita del contratto, mediante lo scambio di dati e informazioni con la BDNCP. Di conseguenza, il CIG non deve più essere acquisito inserendo dati in un sistema separato, come succedeva con SIMOG/SmartCIG.

Non esiste più lo SmartCIG, ora tutti i contratti sono gestiti mediante acquisizione del CIG.

La gestione del contratto sulla piattaforma di approvvigionamento digitale certificata consente di acquisire immediatamente il CIG, al momento della gestione della specifica fase del contratto che lo richiede, mediante scambio di dati in modalità interoperabile tra BDNCP e la piattaforma.

L'acquisizione del CIG è obbligatoria non solo per tutti i contratti pubblici che sono sottoposti alla disciplina del Codice, ma anche per diversi tipi di contratti esclusi dal Codice, nonché per tutte quelle fattispecie

sottoposte agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Per queste tipologie è stata prevista una duplice possibilità per acquisire il CIG: ricorrere alle piattaforme certificate oppure utilizzare un'interfaccia web messa a disposizione dalla [Piattaforma contratti pubblici – PCP](#) (sezione della BDNCP).

Ulteriori e più dettagliate indicazioni sulle modalità di acquisizione dei CIG per le varie casistiche indicate e per alcuni ulteriori casi particolari, sono contenute nel Comunicato adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con delibera n. 582 del 13 dicembre 2023. Le modalità alternative di acquisizione del CIG sono valide fino al 30 giugno 2024, con successiva comunicazione verranno rese note le nuove indicazioni.

L'ANAC, al fine di favorire le Amministrazioni ad adeguarsi ai nuovi sistemi che prevedono l'utilizzo delle piattaforme elettroniche e garantire così un migliore passaggio verso l'amministrazione digitale, sentito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con un comunicato del Presidente Avv. Giuseppe Busia, del 10 gennaio 2024, chiarisce che, allo scopo di consentire lo svolgimento delle ordinarie attività di approvvigionamento in coerenza con gli obiettivi della digitalizzazione, l'utilizzo dell'interfaccia web messa a disposizione della piattaforma contratti pubblici – PCP dell'Autorità raggiungibile al link <https://www.anticorruzione.it/-/piattaforma-contratti-pubblici>, sarà disponibile anche per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro fino al 30 settembre 2024.

Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE)

Una delle sezioni della BDNCP è il [Fascicolo virtuale dell'operatore economico \(FVOE\)](#) che consente alle stazioni appaltanti ed agli enti concedenti di verificare il possesso dei requisiti di ordine generale e di ordine speciale da parte degli operatori economici. La verifica può essere svolta durante la procedura di affidamento e in corso di esecuzione del contratto. Mediante il FVOE possono essere verificati i requisiti dei partecipanti, degli ausiliari, dei subappaltatori.

Il FVOE, da un lato, acquisisce dati e informazioni certificate attraverso i servizi di interoperabilità con gli Enti Certificanti, dall'altro consente agli operatori economici, tramite apposite funzionalità, di inserire informazioni e certificazioni la cui produzione è carico degli operatori stessi e che sono necessarie alla comprova.

Il funzionamento del FVOE è disciplinato dal provvedimento ex articolo 24 del Codice adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), con delibera n. 262 del 20 giugno 2023, consultabile sul sito ANAC.

Tale provvedimento e i relativi allegati indicano anche i requisiti e le cause di esclusione verificabili attraverso il FVOE, nonché i dati e le informazioni disponibili.

Il FVOE si evolve dalla versione FVOE 1.0, nella quale era richiesto il PassOE da parte dell'operatore economico per autorizzare l'accesso al relativo fascicolo, alla versione FVOE 2.0 nella quale il PassOE non è più richiesto dal momento che sono previsti meccanismi di autorizzazione diversi.

La documentazione di gara relativa alle procedure avviate dopo il 1° gennaio 2024 non deve più prevedere la presentazione del PassOE da parte degli operatori economici.

Ulteriori indicazioni relative alle modalità di verifica tramite il FVOE 1.0 e il FVOE 2.0 sono contenute nel Comunicato adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, consultabile sul sito ANAC.

Pubblicità legale

L'avvio della digitalizzazione prevede notevoli novità in tema di pubblicità legale di bandi e avvisi relativi ai contratti pubblici in ambito europeo e in ambito nazionale.

Per la pubblicità in ambito europeo, dal 1° gennaio 2024 l'ANAC diventa e-sender nazionale, ossia l'unico soggetto deputato a trasmettere bandi e avvisi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.

Di conseguenza le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non devono più provvedere autonomamente a tale trasmissione.

Per la pubblicità in ambito nazionale, la [Piattaforma per la pubblicità legale](#) presso la BDNCP sostituisce la Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, serie speciale relativa ai contratti pubblici.

Di conseguenza, bandi e avvisi relativi a procedure avviate dopo il 1° gennaio 2024 sono pubblicati sulla Piattaforma per la pubblicità legale presso la BDNCP e i relativi effetti giuridici decorrono dalla data di pubblicazione su quest'ultima.

La pubblicità legale è gratuita, pertanto non vi sono più costi a carico degli operatori economici, né a carico delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Per assicurare la pubblicità legale di bandi e avvisi, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non devono fare altro che gestire la fase del ciclo di vita del contratto relativa alla pubblicazione mediante una piattaforma di approvvigionamento digitale, certificata per la fase di pubblicazione.

Con l'avvio della digitalizzazione, infatti, non è più richiesta una diversificazione delle forme di pubblicazione, né di svolgere ulteriori adempimenti per garantire la pubblicità legale.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti compilano, sulla piattaforma, i bandi e gli avvisi secondo i nuovi modelli di formulari europei (cosiddetti "efoms") o secondo i template predisposti per la pubblicazione sulla BDNCP. Le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate per la fase di pubblicazione, interagendo in modalità interoperabile con la BDNCP trasmettono a quest'ultima, tutti i dati necessari alla pubblicazione. La BDNCP, a sua volta, trasmette i dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE affinché quest'ultimo provveda alle pubblicazioni in ambito europeo, e procede alla pubblicazione nazionale sulla piattaforma di pubblicità legale presso la BDNCP stessa.

Le modalità di attuazione della pubblicità legale nella BDNCP sono disciplinate dal provvedimento ex articolo 27 del Codice adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con delibera n. 263 del 20 giugno 2023.

Trasparenza dei contratti pubblici

L'articolo 28 del Codice stabilisce gli obblighi di pubblicazione per adempiere alle prescrizioni in materia di trasparenza dei contratti pubblici e demanda all'ANAC l'individuazione delle informazioni, dei dati e delle relative modalità di trasmissione.

La digitalizzazione dei contratti pubblici semplifica anche l'assolvimento dei relativi obblighi di pubblicazione a fini di trasparenza. Infatti, la gestione del ciclo di vita dei contratti tramite piattaforme di approvvigionamento digitale certificate assicura anche il rispetto degli obblighi di trasparenza per tutti i dati trasmessi alla BDNCP.

In concreto, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti pubblicano, sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente" (AT), sottosezione Bandi di gara e contratti, l'insieme di dati e atti relativi al ciclo di vita del contratto. Quei dati del ciclo di vita del contratto che sono trasmessi alla BDNCP dalle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, non devono essere pubblicati in forma integrale anche in AT, poiché è la stessa BDNCP che provvede alla loro pubblicazione. In AT deve essere solo riportato il collegamento ipertestuale che rinvia, in forma immediata e diretta, alla sezione della BDNCP dove sono pubblicate, per ogni procedura di affidamento associata ad un CIG, tutte le informazioni che le stazioni appaltanti hanno trasmesso alla BDNCP.

Il collegamento ipertestuale che va riportato in AT e che consente di accedere alla BDNCP, è indicato dall'ANAC sul [portale dati aperti](#) dell'ANAC stessa.

Rimane fermo l'obbligo, per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, di pubblicare sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente" (AT), sottosezione Bandi di gara e contratti, tutto l'insieme di dati e atti relativi al ciclo di vita del singolo contratto che non sono comunicati alla BDNCP e che sono oggetto di pubblicazione obbligatoria. Tali dati e atti sono individuati dall'allegato alla delibera n. 264/2023.

Nel caso in cui una parte di tali dati e atti sia già pubblicata sulle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono decidere di sostituire la pubblicazione integrale degli stessi con la pubblicazione del collegamento ipertestuale che rinvia alla piattaforma. Ciò è ammesso solo nel caso in cui la sezione della piattaforma dove sono pubblicati dati e atti sia liberamente accessibile, in modo da consentire a chiunque di prendere visione di tali dati e documenti. Ove si scelga tale soluzione, ossia di non riproporre la pubblicazione integrale ma di rinviare, mediante collegamento ipertestuale, alla pubblicazione sulla piattaforma di approvvigionamento digitale certificata, è necessario che la piattaforma garantisca che la pubblicazione rispetti i termini e i criteri di qualità delle informazioni stabiliti dal d.lgs.