

Le Centrali di Committenza e la Gestione Digitale dell'Esecuzione del Contratto Pubblico

Angelo Luigi Camillo Ciribini, Università degli Studi di Brescia

Chiara Micera, Avvocato Studio Legale Micera

Un'analisi sul ruolo delle centrali di committenza nella gestione digitalizzata dei contratti pubblici, sottolineando i requisiti di qualificazione, l'importanza di competenze tecniche e amministrative, e le sfide legate all'uso dell'intelligenza artificiale e alla gestione dei dati. Viene sottolineata inoltre l'interoperabilità dei dati e l'impatto delle normative internazionali.

La definizione contenuta nell' All. I., comma 1, lettera i) del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici riporta che la centrale di committenza è una stazione appaltante o un ente concedente che fornisce attività di centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti o enti concedenti e, se del caso, attività di supporto all'attività di committenza.

L'art.62 disciplina la fattispecie, prevedendo, al comma 2, che per effettuare le procedure di importo superiore alle soglie indicate dal primo comma, cioè quelle per gli affidamenti diretti, nonché per l'affidamento di lavori di importo pari o inferiore a 500.000 euro, le stazioni appaltanti debbano essere qualificate, ai sensi dell'art.63 e dell'allegato II.4.

La qualificazione prevede tre livelli, in ragione dell'importo crescente di valore, da un livello minimo previsto di 750.000 euro per i servizi e sino ad un 1.000.000 per i lavori, a salire, ed ha ad oggetto l'intero processo, meglio specificato al comma 5: a) la capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure; b) la capacità di affidamento e controllo dell'intera procedura; c) la capacità di verifica dell'esecuzione contrattuale, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

I requisiti per la qualificazione, indicati dal comma 7, rinviano all'allegato II.4, contestualmente richiamando l'utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa delle costruzioni.

Ivi, al comma 7, è previsto che le centrali di committenza possano raggiungere l'accreditamento solo se nella propria struttura organizzativa abbiano dipendenti aventi specifiche competenze in materia di contratti pubblici e di sistemi digitali e di una adeguato sistema di formazione e aggiornamento del personale.

La qualificazione viene certificata dall'ANAC, e alla data del 1° maggio 2024, risultano qualificate 4.353 stazioni appaltanti, delle quali 545 sono centrali di committenza, con cui sono convenzionate altre 8.630 amministrazioni pubbliche.

Questi dati indicano con chiarezza quale possa essere il ruolo delle centrali di committenza nell'affidamento del contratto pubblico e, in taluni casi, nell'esecuzione dello stesso.

Facendo riferimento ai numerosi obblighi previsti dal D. Lgs. 36/2023 in materia di Gestione Informativa Digitale (presenti ben oltre l'art. 43 e l'allegato I.9, riportati altresì negli artt. nn. 41, 45, il sopracitato art.63 e 114, con i relativi allegati tecnici ivi richiamati, ricoprendo così l'intero processo, dalla progettazione al cantiere, sino al collaudo), nelle condizioni assegnate, che dal 1° gennaio 2025 coinvolgeranno migliaia di stazioni appaltanti e di enti concedenti, è d'uopo domandarsi quali modalità intercorreranno a proposito del rapporto tra centrale di committenza e amministrazione convenzionata, specie nella fase di gestione dell'esecuzione del contratto.

In primo luogo, si rammenta che la stazione appaltante o l'ente concedente che ricorra nelle situazioni previste dalla legge (superamento di una certa soglia economica dell'ammontare dell'investimento pubblico e inclusione molto limitata degli interventi di manutenzione) debba essere dotata di un atto organizzativo o atto dell'organizzazione che sostanzialmente configura la gestione dei processi digitalizzati tanto di affidamento quanto di esecuzione del contratto pubblico.

Tale soggetto deve, inoltre, disporre di un ambiente di condivisione dei dati unitario per tutti i progetti di investimento che forzatamente dovrà essere almeno interoperabile con la piattaforma di approvvigionamento digitale.

Esso dovrà, infine, annoverare, internamente, almeno un gestore dell'ambiente di condivisione dei dati e un gestore dei flussi informativi, oltre ad acquisire eventualmente altrove coordinatori dei flussi informativi per l'unità di supporto al Responsabile Unico del Progetto e all'Ufficio di Direzione dei Lavori.

Competenze in materia saranno, ancora, richieste di fatto per il coordinamento per la sicurezza, per la verifica del progetto ai fini della validazione, per la commissione di collaudo tecnico-amministrativo e per il collegio consultivo tecnico.

Orbene, è naturale, anzitutto, interrogarsi sulla presenza, alla data indicata, di questi presupposti nelle 545 centrali di committenza summenzionate, ricordando che in ragione del comma 13, dell'art.62, le stesse, unitamente alle stazioni appaltanti, anche quando svolgono attività ausiliarie sono direttamente responsabili per le attività di centralizzazione della committenza svolte per conto di altre stazioni appaltanti o enti concedenti (notare che il Nuovo Codice Appalti utilizza letteralmente l'avverbio "direttamente" a sottolineare l'importanza del ruolo gestorio conseguente alla qualifica, e, quindi, dell'importanza del processo abilitativo sottostante).

Secondariamente, è necessario comprendere come i vincoli precedentemente citati possano essere riscontrati laddove la centrale di committenza eserciti il proprio ruolo esclusivamente nella fase di affidamento del contratto.

La premessa, al riguardo, implica pure che la centrale di committenza utilizzi risorse umane che non abbiamo esclusivamente una competenza giuridico-amministrativa, dato che è improbabile che sia l'amministrazione convenzionata a detenere quella tecnico-gestionale e quella economico-finanziaria.

Si segnala, peraltro, che, in conformità alla normativa internazionale della serie UNI EN ISO 19650, la stazione appaltante o l'ente concedente, nell'atto organizzativo dovrebbe descrivere come abbia specificato i Requisiti Informativi relativi alla Organizzazione (OIR, nell'acronimo anglosassone), i Requisiti Informativi relativi al Patrimonio (AIR) – con riferimento alle proprie strategia di gestione immobiliare e/o infrastrutturale (non di pertinenza palesemente della centrale di committenza) – e come, per il tramite dei Requisiti Informativi relativi al Progetto (PIR) e alle Transazioni Informative (EIR), elemento essenziale per la redazione del Capitolato Informativo (CI), all'interno del Documento di Indirizzo della Progettazione (DIP).

Per quanto riguarda gli OIR e gli AIR sarà, ovviamente, necessario il concerto tra la centrale di committenza e l'amministrazione convenzionata.

A proposito dei PIR e degli EIR, così come del Capitolato Informativo e dello Schema di Contratto, entro il bando e il disciplinare di gara, la centrale di committenza potrà svolgere pienamente il proprio ruolo, ma occorre considerare la stretta integrazione che sussiste tra il CI e il DIP, sotto la regia del RUP, coadiuvato dal Coordinatore dei flussi informativi.

Allo stesso modo, i criteri e le modalità di gestione della procedura di affidamento, competitiva o meno, richiederanno alla centrale di committenza, per mezzo dei profili professionali non regolamentati (con riferimento alla norma UNI 11337-7:2018), di gestire la relazione esistente tra il CI e l'Offerta, poi Piano, di Gestione Informativa (OdGI e PdGI).

La questione più delicata concerne, tuttavia, due fattispecie: l'evenienza, più rara, che l'amministrazione convenzionata per diversi investimenti pubblici si avvalga di differenti centrali di committenza, nonché il caso in cui l'operato della centrale di committenza si esaurisca con l'affidamento del contratto pubblico.

Per la prima fattispecie, la criticità riguarda il fatto che non si dia un unico ambiente di condivisione dei dati, poiché ogni centrale di committenza potrebbe avere individuato una specifica soluzione tecnologica (anche non tenendo in conto che la normativa volontaria sovranazionale stia modificando sensibilmente la nozione di ambiente di condivisione dei dati).

Al proposito, occorrerebbe anche stabilire se la proprietà dei dati contenuti nell'ambiente di condivisione sia da attribuire alla centrale di committenza o all'amministrazione convenzionata.

Ciò è rilevante, poiché, di là del valore gestionale di esecuzione contrattuale dell'ambiente di condivisione (per cui il Codice dei Contratti Pubblici prevede che in esso siano anche resi interoperabili i contenuti della fase di affidamento), l'ambiente di condivisione unitario è finalizzato a creare un *data lake*, utile nel tempo a generare *dataset* per le attività predittive legate all'Intelligenza Artificiale. L'utilizzo di tale ultima tecnologia solleva molti temi in termini di tutela della proprietà intellettuale, che imporranno riflessioni più stringenti

su quanto a tutt'oggi sia accaduto, in ragione delle fonti normative e regolamentari, nazionali ed internazionali, nonché dalle prassi invalse dall'utilizzo della metodologia di gestione informativa.

Nell'anno in corso, abbiamo assistito alla pubblicazione del Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale, il c.d. Ai Act, entrato in vigore lo scorso 23 maggio, dopo l'approvazione definitiva del Consiglio dell'Unione Europea.

In detta sede, si è rinnovato l'approccio già tenuto dal Legislatore Europeo con il Regolamento GDPR, sulla "privacy", del 2016, basata sulla responsabilizzazione della singola struttura nella valutazione autonoma sul rischio di violazione dei dati personali e conseguente adozione di misure. *Idem* per l'intelligenza artificiale, sebbene in questo caso, in ragione della potenzialità del rischio, sono state individuate a livello normativo, quattro differenti classificazioni di rischio, in ragione delle quali, l'utilizzo della tecnologia potrà essere addirittura vietata (i c.d. rischi inaccettabili), o imponenti l'adozione di misure di mitigazione, secondo un gradiente.

In ragione di detta classificazione sarà da chiedersi in quale di questi quattro gruppi potrà essere valutato l'utilizzo dei dati presenti nell'ambiente di condivisione dei dati, e conseguentemente la necessità di implementare le piattaforme informatiche già esistenti sul mercato, sì con l'ausilio dell'intelligenza artificiale, ma anche con corrispondenti misure.

E ciò valga per tutti i processi di digitalizzazione resi obbligatori dal Nuovo Codice dei Contratti, ricordando *in primis* l'art. 30 sull'uso delle c.d. procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici, che prevedono l'uso sia dell'intelligenza artificiale, nonché delle tecnologie dei registri distribuiti, tra cui la più nota *blockchain*.

Lo stesso articolo al successivo comma due precisa che le decisioni automatizzate dovranno rispettare dei principi: a) la comprensibilità e conoscibilità delle logiche che hanno alimentato l'algoritmo; b) la c.d. non esclusività della decisione algoritmica, cioè la valorizzazione dell'intervento umano capace di "...controllare, validare, ovvero smentire la decisione automatizzata"; c) la non discriminazione algoritmica, cioè l'obbligo dell'utilizzatore di porre in atto misure che, sulla base di una propria valutazione discrezionale, possano evitare il c.d. fenomeno *bias*.

È interessante evidenziare come il Nuovo Codice Appalti, si ricordi emanato nel marzo 2023, abbia riportato, sebbene *in nuce*, i principi poi legislativamente introdotti con l'*AI Act*, come si è detto, pubblicato nell'Unione un anno dopo.

Se ne deduce che il Legislatore Italiano, nella redazione del Codice dei Contratti, abbia senz'altro redatto un testo di diretta trasposizione della normativa europea emanata ed emananda, sul tema della digitalizzazione. E ritornando al tema della proprietà dei dati nell'ambito della gestione informativa digitale, ci sarà d'ausilio, sia la giurisprudenza internazionalmente venuta ad esistenza *medio tempore* in tema della proprietà intellettuale ed utilizzo della tecnologia (vi è anche una prima pronuncia italiana del 2023), nell'ipotesi ormai prevalente che l'opera dell'ingegno consista nell'apporto sia umano, che tecnologico, ma altresì il Disegno di

Legge sull'intelligenza artificiale che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso maggio, sottoposto ora all'esame del Parlamento.

Il documento presta molta attenzione al tema della protezione dei dati e della proprietà degli stessi, in una visione che la stessa proposta di legge, definisce "antropocentrica".

Quanto ciò impatti rispetto alla Pubblica Amministrazione sarà interessante verificarlo nella prassi, ma certo è che lo sviluppo della tecnologia per un verso, nonché la veloce e copiosa produzione normativa nazionale e transnazionale, impongono un significativo sforzo formativo per la macchina statale.

In tale senso, sottolineiamo altresì l'orientamento politico internazionale, ove i leader del G7, composto dalle sette nazioni economicamente più avanzate, e cioè Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Canada, Giappone e Stati Uniti d'America, quest'anno sotto la Presidenza Italiana, il 15 marzo 2024, ha pubblicato una dichiarazione che promuove lo sviluppo e l'utilizzo etico dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico ed i risultati della ricerca effettuata saranno presentati al Vertice dei Leader del G7 previsto in Puglia dal 13 al 15 giugno 2024.

I principi generali ivi richiamati attengono preliminarmente ad un uso responsabile ed etico, preservando la *privacy*, la sicurezza dei dati personali e l'equità dei processi decisionali automatizzati.

Inoltre, come esposto sul sito governativo: *"la Dichiarazione individua come priorità dei Paesi G7 il governo digitale e lo sviluppo di sistemi e servizi pubblici digitali incentrati sull'uomo, sicuri ed efficienti con l'obiettivo di semplificare la vita dei cittadini e delle aziende."*

Sono state individuate diverse aree tematiche: l'intelligenza artificiale nel settore pubblico, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, contestualmente prevenendo e mitigando possibili abusi ed usi impropri; il c.d. governo digitale, e cioè l'accesso ai servizi pubblici, facendo altresì riferimento alla nozione di *Digital Public Infrastructure*; il supporto all'avanzamento dei risultati del Processo di Hiroshima sull'intelligenza artificiale (HAIP) per sviluppare insieme alle parti interessate, meccanismi per l'adozione volontaria del Codice di Condotta Internazionale per le Organizzazioni che sviluppino sistemi avanzati di AI; il *Toolkit* su AI ovvero uno strumento di lavoro per la diffusione e l'uso etico di applicazioni di AI nel settore pubblico.

Inoltre, la Presidenza Italiana del G7 produrrà il Compendio sui Servizi Pubblici Digitali raccogliendo esempi su come gli altri membri stiano utilizzando l'infrastruttura pubblica digitale per ricavarne poi linee guida e prassi virtuose.

La valorizzazione delle prassi ci riporta al tema sollevato poc'anzi delle possibili criticità nel rapporto tra le centrali di committenza e le amministrazioni convenzionate, e cioè quando l'intervento della prima si esaurisca nell'esecuzione del contratto pubblico.

Ci si chiede, in effetti, se una volta sottoscritto il contratto e iniziata l'erogazione dei servizi di ingegneria e di architettura ovvero di realizzazione dei lavori o di gestione dei cespiti immobiliari o infrastrutturali, l'amministrazione convenzionata sarà costretta a ricorrere a soggetti esterni (a supporto di quale RUP?) per

il coordinamento dei flussi informativi, ma chi assumerà le responsabilità per la gestione dell'ambiente di condivisione dei dati e per la gestione dei flussi informativi?

È chiaro che, in queste circostanze, possa darsi una asimmetria conoscitiva e operativa tra le controparti contrattuali, sia perché probabilmente i profili assegnati dalla legge alla amministrazione convenzionata sarebbero esternalizzati sia perché, in loro assenza, l'appaltatore o il concessionario avrebbero maggiore facilità nella dialettica relativa alla evoluzione del Piano di Gestione Informativa (PdGI) e delle corrispondenti prestazioni contemplate.

Si deve, in conclusione, osservare come al termine dei lavori, o nel corso degli stessi, la commissione di collaudo tecnico amministrativo debba verificare che il corredo informativo messo a disposizione permetta all'ente gestore di operare il bene oggetto del contratto pubblico.

Dalle precedenti considerazioni, si evince come una parte considerevole della sfida digitale, relativa alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti, dipenda dall'efficienza e dall'efficacia delle centrali di committenza.