

Relazione di accompagnamento alla consultazione pubblica sul decreto per la modellazione elettronica

Documento a cura della Commissione per la digitalizzazione degli appalti pubblici.

La relazione riguarda la consultazione pubblica on line per l'adozione del decreto previsto dall'articolo 23, comma 13, del nuovo Codice degli appalti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50). Il decreto da adottare definisce, per gli appalti di lavori e le concessioni di lavori, le modalità e i tempi di progressiva introduzione, da parte delle stazioni appaltanti, delle amministrazioni concedenti e degli operatori economici, dell'obbligatorietà dei metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, per razionalizzare le attività di progettazione e le connesse verifiche.

Lo schema del decreto ministeriale previsto dall'articolo 23, comma 13, del nuovo Codice degli appalti pubblici (Decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50) è un testo strutturato, frutto del lavoro collegiale svolto all'interno della Commissione preposta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che richiede una serie di esplicitazioni sul piano dei contenuti analitici.

I soggetti ai quali la consultazione pubblica è diretta, dovranno illustrare, articolo per articolo, le modifiche e/o le integrazioni richieste, unitamente ad una sintetica annotazione motivazionale riferita a ciascuna richiesta.

In particolare nelle motivazioni potranno essere inseriti dei commenti relativi alla chiarezza espositiva e tecnica del testo proposto.

Si chiede, infine, una particolare attenzione sugli adempimenti previsti, in chiave formativa ed organizzativa, e sulla tempistica proposta.

Il contesto internazionale in cui si colloca il testo è quello di un vasto consenso, all'interno della digitalizzazione del settore delle costruzioni e delle amministrazioni pubbliche, di cui godono la modellazione e la gestione informativa, come dimostrano in primo luogo, la disposizione contenuta all'art.22 comma 4 della direttiva comunitaria 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio Europeo del 26 febbraio 2014 da cui promana il disposto del Codice dei contratti pubblici, quindi il mandato conferito dalla Commissione Europea allo EU BIM Task Group, consesso di delegazioni ministeriali che rappresentano quasi tutti gli Stati Membri, tra cui l'Italia, al fine di definire un documento volontario di riferimento per la domanda pubblica comunitaria (EU BIM Handbook). Si noti, peraltro, che l'articolo 23, comma 13 del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n.50 (e s.m.i.), estende i termini di introduzione della progressiva introduzione ai metodi, non limitandola agli strumenti, nel contesto più vasto della strategia di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e del settore delle costruzioni.

Allo stato attuale, a parziale eccezione della Danimarca e del Regno Unito, in attesa degli esiti di alcune iniziative ministeriali in Spagna e, in misura circoscritta, in Germania, il caso italiano si pone come significativo precedente sostanziale in termini di estensione dell'obbligatorietà dei metodi e degli strumenti concernenti la modellazione e la gestione informativa nell'ambito dei lavori pubblici in una direzione che presumibilmente potrà essere successivamente percorsa da molti altri Paesi. Si sottolinea, inoltre, che le ragioni principali che hanno condotto un numero crescente di governi a investire sulla digitalizzazione del settore delle costruzioni siano la necessità di valorizzare la spesa pubblica, nel senso dell'efficienza dell'allocazione delle risorse in funzione della qualità del risultato ottenuto, e l'opportunità di rendere maggiormente produttivo il versante dell'offerta privata, vale a dire le catene di fornitura. Né va trascurata l'internazionalizzazione delle Imprese e dei Professionisti che potranno consapevolmente operare in una realtà mondiale a trazione sostanzialmente digitale.

Parimenti, un intento implicito delle ricadute del decreto, che investe, in primo luogo, la qualificazione della domanda pubblica, è quello di influenzare positivamente, in termini di emulazione, la domanda privata.

Da un punto di vista del raggiungimento del consenso sul provvedimento, la chiave interpretativa sta essenzialmente nel proporre al settore la digitalizzazione (qui nella fattispecie della modellazione e della gestione informativa) come fattore di accrescimento del sistema delle convenienze, sia pure sotto profili differenti da quelli attuali, tanto attraverso una gradualità temporale di implementazione quanto tramite una progressiva maturazione culturale derivante dalla formalizzazione dei processi digitali nelle organizzazioni e dal monitoraggio delle esperienze conseguite, in modo da lasciare comunque impregiudicato il ruolo delle PMI.

Le premesse iniziali, infatti, evocano implicitamente il fatto che la digitalizzazione del settore delle costruzioni possa apportare tanto benefici alla spesa pubblica e ai relativi prodotti immobiliari o infrastrutturali quanto sia in grado di efficientare l'operato degli attori del versante dell'offerta e la loro corrispondente redditività.

La graduazione delle scadenze temporali, trattata all'articolo 6, funge così da elemento di rassicurazione per gli operatori, unitamente alla possibilità che essi, tramite il monitoraggio, contemplato all'articolo 8, possano avvalersi di soluzioni condivise.

Il tema sostanziale che riguarda la digitalizzazione del comparto risiede, però, nel fatto che le logiche intime che comporta vertono non solo sulla trasparenza e sulla tracciabilità delle azioni dei soggetti coinvolti, anche al fine del contrasto ai fenomeni corruttivi, ma anche sulle richieste qualitative che agli operatori sono rivolte dalle stazioni appaltanti e dalle amministrazioni concedenti come requisiti informativi.

L'articolo 1 della schema di decreto ricorda il presupposto contenuto nell'articolo 23, comma 13 del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n.50 (e s.m.i.) che investe le stazioni appaltanti e le amministrazioni concedenti della progressiva introduzione della obbligatorietà dei metodi e degli strumenti elettronici (per la modellazione e per la gestione informativa).

A questo proposito, la strutturazione del capitolato informativo proposto dalla domanda pubblica influenza profondamente le modalità di adozione della modellazione e della gestione informativa proposta dai soggetti appaltatori e concessionari, lungo la propria catena di fornitura, descritte nei piani di gestione informativa.

L'articolo 2 introduce la definizione, inedita per il codice dei contratti pubblici, di ambiente di condivisione dei dati, definendolo come un ecosistema digitale in cui i dati strutturati principalmente attraverso il modello informativo sono, qualora possibile, prodotti, raccolti e condivisi in base a criteri contrattuali, a principî giuridici sulla tutela della proprietà intellettuale e a dispositivi di protezione della sicurezza dei dati.

Si noti che l'ambiente di condivisione permette la compiuta trasparenza e la tracciabilità delle azioni e delle transazioni, in termini informativi: per questa ragione, sarà, a livello contrattuale, importante che le amministrazioni pubbliche decidano liberamente se imporlo o se delegarne la scelta alle controparti.

Un altro elemento probante è dato dalla definizione di lavori complessi che, rispetto a quella contenuta all'articolo 3, comma 1, lettera oo) del codice dei contratti pubblici, risulta meglio contestualizzata all'applicazione del decreto, specie per gli aspetti che vertono, oltre che sulla natura dell'opera, sulla articolazione del procedimento e sulla eterogeneità dei saperi disciplinari e specialistici coinvolti, alla luce della natura di collaborazione e di integrazione che la modellazione e la gestione informativa intimamente includono.

L'articolo 3 pone una serie di vincoli cogenti alla adozione della modellazione e della gestione informativa da parte delle stazioni appaltanti e delle amministrazioni concedenti che si riassumono:

- nella definizione di un programma formativo (possibilmente annuale e pluriennale: intenzionalmente non prescritto in questi termini precisi) del personale di appartenenza alla committenza pubblica, la cui destinazione ai compiti inerenti non preclude evidentemente la possibilità di ricorrere a servizi esterni di supporto;
- nella redazione di un piano di investimento (che include la manutenzione e l'aggiornamento, oltre all'acquisizione) inerente agli strumenti di modellazione e di gestione informativa. Naturalmente l'entità degli investimenti non può essere prefissata e dipende dalle valutazioni di coerenza tra i fabbisogni operativi (dalla maturità digitale della committenza) e le disponibilità finanziarie della amministrazione specifica;
- nella determinazione di un disposto amministrativo che permetta alla domanda pubblica di interiorizzare i processi digitalizzati all'interno delle strutture e delle pratiche organizzative correnti. Si tratta di un elemento determinante in quanto assicura che i benefici che derivano dalla digitalizzazione, quale metodologia di pianificazione/programmazione, di monitoraggio e di controllo dei procedimenti, siano conseguiti interamente, ben oltre la mera richiesta, produzione e controllo dei modelli informativi.

Nell'atto si disciplinano esplicitamente, altresì, i profili e le responsabilità dei soggetti coinvolti nella modellazione e nella gestione informativa e, implicitamente, i quadri contrattuali mediante i riferimenti alle attese espresse contrattualmente, oltre che i temi legati alla gestione dei conflitti.

L'articolo 4 regola le condizioni di produzione e di fruizione dei modelli informativi anche attraverso formati neutri e interoperabili, riconosciuti internazionalmente al fine di non condizionare la modellazione e la gestione informativa al ricorso a predeterminati formati proprietari.

Molto significativa è la previsione che i flussi di dati, espressi in formati neutri, oltre che proprietari, debbano avvenire entro l'ambiente di condivisione dei dati, garantendo che essi siano sempre utilizzabili al fine di migliorare i processi decisionali relativi ai procedimenti.

In altri termini, considerando i diversi disposti tesi a qualificare e a digitalizzare la domanda pubblica, l'intendimento è quello di connettere intimamente la modellazione e la gestione informativa alle rinforzate competenze gestionali (manageriali) dei dirigenti e dei responsabili delle stazioni appaltanti o delle amministrazioni concedenti e dei relativi procedimenti che sono espresse dalla legislazione e dalla regolazione.

L'articolo 5, nel rispetto dell'adempimento delle condizioni previste all'articolo 3, ribadisce la necessità di ottemperare al vincolo prestabilito all'articolo 3 per adottare e richiedere metodi e strumenti di modellazione e gestione informativa.

L'articolo 6 fissa le scadenze temporali dell'obbligatorietà sulla scorta degli intervalli di importi posti a base di gara e della sussistenza della natura di complessità dei lavori.

L'articolo 7 rappresenta il nucleo fondante del provvedimento, in quanto attribuisce alla stazione appaltante oppure alla amministrazione concedente il ruolo di agente determinante del procedimento in materia di modellazione e di gestione informativa attraverso la redazione del capitolo informativo che indica i contenuti informativi dettagliati attesi e la loro progressione, finalizzati alle fasi successive alla progettazione, cioè la esecuzione dei lavori, le attività di manutenzione e, più in generale, la gestione dell'opera e delle attività in essa ospitate, a seconda delle diverse specificità contrattuali.

E' decisivo sottolineare che per le amministrazioni pubbliche l'obbligo concerne la adozione della modellazione e della gestione informativa, prima ancora della sua imposizione alle controparti. Particolarmente importante è la previsione secondo la quale il capitolo informativo debba riportare, tramite un modello informativo, i dati e le informazioni di ingresso alla progettazione

riferiti ai luoghi dell'intervento in oggetto, così da fornire elementi di ingresso certi agli operatori che agiscono nell'ambito dei contratti di appalto o di concessione.

Ciò offre, inoltre, uno stimolo alle amministrazioni per digitalizzare ulteriormente l'anagrafica del proprio patrimonio immobiliare al fine della gestione dei cespiti nel loro ciclo di vita.

In questo comma compare il piano di gestione informativa quale elemento cruciale, a carico di appaltatori o di concessionari, sia in fase di predisposizione dell'offerta sia per l'esecuzione del contratto, che costituisce la risposta conforme alle richieste puntuale in precedenza espresse dalla stazione appaltante o dall'amministrazione concedente.

Determinante è l'obbligo, per i titolari delle offerte o dei contratti, di comunicare e di condividere, per quanto di competenza, i contenuti del capitolato informativo ai soggetti professionali o imprenditoriali coinvolti nelle catene di fornitura, affinché essi contribuiscano attivamente alla comprensione dei requisiti informativi espressi dalla committenza pubblica e alla produzione dei modelli informativi.

La graduazione della prevalenza contrattuale del modello informativo, inteso come aggregazione di uno o più modelli afferenti le varie discipline progettuali e comunque esposti nel rispetto della congruenza geometrica e informativa, come oggetto del contratto, è naturalmente dovuta alla evoluzione tecnologica, in fieri, degli strumenti di istruttoria, produzione e verifica dei modelli informativi, così come di gestione dell'ambiente di condivisione dei dati.

L'articolo 8, che contempla l'istituzione di una commissione di monitoraggio, evidenzia la opportunità di tenere sotto osservazione le dinamiche evolutive della digitalizzazione e della gestione informativa, così come accade in altri Paesi, sia pure con modalità assai differenti tra loro, oltre che di formulare criteri di indirizzo e misure operative a supporto degli operatori della domanda pubblica e dell'offerta privata.

L'articolo 9 infine, oltre all'entrata in vigore, stabilisce che il decreto si applica a opere i cui bandi di gara siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore. L'articolo prevede, inoltre, la facoltà delle stazioni appaltanti di utilizzare i metodi e gli strumenti elettronici specifici alle varianti riguardanti progetti di opere relativi a bandi di gara pubblicati prima dell'entrata in vigore del presente decreto.