



OSSERVATORIO TRASPARENZA
26 LUGLIO 2023

Piattaforme digitali e interconnessione
informativa nel nuovo Codice dei
Contratti Pubblici

di Gherardo Carullo
Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano



Piattaforme digitali e interconnessione informativa nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici*

di Gherardo Carullo

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il presente articolo analizza le implicazioni della digitalizzazione e dell'interoperabilità introdotte dal nuovo Codice dei Contratti pubblici, ponendo particolare enfasi sul “once only principle” e sull'importanza delle piattaforme di approvvigionamento digitale. L'articolo esamina inoltre il ruolo centrale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nella gestione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e le sfide associate all'integrazione e all'interoperabilità tra i diversi sistemi informativi. Nelle conclusioni, l'Autore sottolinea l'importanza delle collaborazioni tra pubblico e privato, dell'armonizzazione delle normative e delle procedure a livello europeo e della costante valutazione delle soluzioni tecnologiche e delle politiche adottate per garantire l'efficienza, la trasparenza e la parità di condizioni tra gli operatori economici.

Title: Digital platforms and information interconnection in the new Italian Public Contracts Code

Abstract [En]: This article analyzes the implications of digitization and interoperability introduced by the new Italian Public Contracts Code, with particular emphasis on the “once only principle” and the importance of digital procurement platforms. The article also examines the central role of the National Anti-Corruption Authority (ANAC) in managing the National Database of Public Contracts and the challenges associated with integrating and ensuring interoperability among different information systems. The concluding remarks highlight the importance of public-private collaboration, of the harmonization of regulations and procedures at the European level, and the continuous evaluation of technological solutions and policies adopted to ensure efficiency, transparency, and equal treatment of economic operators.

Parole chiave: Codice dei Contratti pubblici, piattaforme digitali, ANAC, Banca dati nazionale dei contratti pubblici

Keywords: Italian Public Contracts Code, Digital platforms, ANAC, National Database of Public Contracts

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il principio dell'unicità dell'invio nella prospettiva dello scambio intersoggettivo di dati. 3. L'applicazione del «once only principle» grazie all'interoperabilità. 4. Le piattaforme di approvvigionamento digitale. 5. Ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella gestione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il nuovo Codice dei Contratti pubblici pone una particolare enfasi sui temi legati allo scambio ed al riutilizzo dei dati. La presenza di una Parte II interamente dedicata alla «*digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti*» appare un significativo indicatore dell'importanza che il legislatore ha voluto attribuire alle risorse informatiche nella riforma della disciplina dei contratti pubblici.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Questo approccio dimostra un' apprezzabile e rinnovata¹ consapevolezza dell'evoluzione delle tecnologie a disposizione delle amministrazioni e quindi delle opportunità offerte da tali nuovi strumenti per migliorare e semplificare il complesso² sistema delle commesse pubbliche³.

Risulta in particolare significativa la presa di coscienza da parte del legislatore dell'importanza dei dati quale essenziale fonte conoscitiva per la pubblica amministrazione⁴. La gestione efficiente e l'accesso facilitato alle informazioni permettono alle istituzioni pubbliche di prendere decisioni informate e basate su dati concreti, migliorando così la qualità e l'efficacia delle azioni amministrative⁵.

In tale prospettiva, è degno di nota il fatto che il legislatore abbia espressamente ricondotto le norme di questa Parte seconda al potere legislativo esclusivo statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione⁶. Come già rilevato in dottrina, questa riserva di competenza esclusiva costituisce «*la pietra angolare su cui deve reggersi, oggi, il sistema dell'informatica pubblica*»⁷. Tale scelta dimostra la volontà del legislatore di garantire una regolamentazione coerente e uniforme a livello nazionale⁸, quantomeno per quanto riguarda l'uso delle tecnologie informatiche nella gestione dei contratti pubblici. Il che, sotto un

¹ Nella precedente legislazione si registrano infatti già molteplici interventi volti alla digitalizzazione della contrattazione pubblica. Oltre ai riferimenti di cui alle successive note, si veda G. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLO PERIN; D.U. GALETTA (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 332, la quale, in relazione al d.l. 76/2020, evidenzia che «*il riferimento alla necessità di disporre di piattaforme telematiche evidenzia una maturata consapevolezza verso la digitalizzazione dell'intero ciclo dei contratti pubblici*».

² Sul carattere complesso delle procedure di aggiudicazione, a partire dal dato normativo stesso, risulta interessante notare come già due decenni fa si valutasse come «*semplificare il dato normativo comunitario*», v. F. DALLARI, *Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori COM (2000) 275 def. - 2000/0115 (COD)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2003, p. 1335.

³ Si è del resto da tempo notato che «*l'adozione di procedure informatiche comporta, da un lato, una tendenziale velocizzazione dello svolgimento delle procedure di evidenza, dall'altro, l'automazione del processo decisionale preordinato alla scelta del privato contraente*», v. G. CAMMAROTA, *I contratti telematici delle pubbliche amministrazioni. La digitalizzazione della fase di scelta del privato contraente nelle procedure di approvvigionamento mediante asta pubblica e licitazione privata*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 168.

⁴⁴ In tal senso si rinvia a quanto esposto in G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, *passim*, nonché in G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. Merc.*, vol. 23, 2016, *passim*.

⁵ In tal senso si è sottolineata la «*necessità di condivisione interamministrativa dei dati pubblici ai fini di fornire ulteriori utilità al cittadino*», F. MARTINI, *Il sistema informativo pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 26. Più di recente, ha sottolineato come il poter «*attingere liberamente a tutte le informazioni in circolazione in tempi rapidissimi*» possa «*sfar sì che le amministrazioni operino meglio, cioè in maniera più veloce, più informata*», V. CERULLI IRELLI, *La tecnificazione*, in D. SORACE; L. FERRARA; S. CIVITARESE MATTEUCCI; L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, vol. IV, Firenze University Press, Firenze, 2017, p. 280.

⁶ V. art. 19, comma 9, del nuovo Codice. Sul tema delle competenze dello Stato in materia, v. *ex multis*, F. MARTINI, *Il sistema informativo pubblico*, cit., p. 43.

⁷ In tal senso D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, p. 35, il quale avverte tuttavia che «*si tratta tuttavia di una norma che, pur nella sua apparente essenzialità, presenta margini interpretativi non indifferenti, soprattutto in relazione alla definizione e delimitazione, in questo specifico contesto, del concetto di "coordinamento"*».

⁸ In tal senso si è commentato che «*il coordinamento dei dati viene ricompreso tra le materie riservate, quindi tra gli interessi unitari che devono comunque essere garantiti*» e che «*esigenze di qualità delle informazioni, sono esigenze di carattere unitario, devono essere garantite in modo uguale a tutti i cittadini della Repubblica*», B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli Editore, 2008, p. 172.

profilo tecnico, appare coerente con l'idea secondo cui, per la realizzazione di un complesso sistema di *e-procurement*, si rende necessaria «*la definizione di regole condivise e trasparenti nonché l'adozione di standard di interoperabilità di dati e servizi che permettano l'interscambio e la comunicazione tra sistemi e soluzioni diversificate*»⁹.

Si può inoltre apprezzare lo sforzo di dedicare una sezione specifica del Codice alla digitalizzazione, nella quale si vanno ad affrontare in modo sistematico e organico i diversi aspetti legati all'adozione delle tecnologie digitali nel ciclo di vita dei contratti pubblici. Tale approccio appare particolarmente condivisibile in quanto, in questo modo, viene fornita una cornice normativa chiara ed esaustiva su temi di particolare complessità tecnica, che tiene conto delle peculiarità e delle sfide associate all'implementazione di soluzioni digitali nell'ambito dei contratti pubblici¹⁰. Concentrando in un'unica sezione tutte le disposizioni relative ai temi legati al digitale, il Codice facilita la comprensione e l'applicazione delle norme, promuovendo una maggiore coerenza e armonizzazione tra le diverse previsioni e procedure¹¹.

La Parte II del nuovo Codice testimonia, altresì, l'importanza di una visione globale e plurisoggettiva per quanto riguarda l'uso integrato ed interconnesso di piattaforme per la gestione e lo scambio dei dati utili in tutte le fasi della contrattazione pubblica¹². In vista di una reale digitalizzazione dei processi, che vada oltre la mera dematerializzazione dei documenti cartacei, la gestione dei dati e delle informazioni riveste un ruolo cruciale. La scelta del legislatore di adottare un approccio sistemico appare perciò particolarmente opportuna. Ciò consente infatti di evitare che la gestione informatizzata dei procedimenti costituisca il mero passaggio «*dalla macchina da scrivere*» agli strumenti digitali¹³.

⁹ V. AgID, Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021, pp. 83-84, disponibile all'indirizzo agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf.

¹⁰ Sulla necessità di chiarezza delle norme in tema di digitalizzazione, si veda ad esempio quanto rilevato dalla Commissione Speciale del Consiglio di Stato, parere del 23 marzo 2016 sullo “Schema di decreto legislativo recante “modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche”, secondo cui sussiste una particolare «*esigenza di chiarezza*» delle norme «*in relazione all'obiettivo d'incentivare l'utilizzo della tecnologia digitale nonché al fine di superare gli ostacoli che si frappongono al suo raggiungimento*».

¹¹ Per contro, si è notato che la mancanza di un progetto unitario di digitalizzazione può compromettere la riuscita della transizione digitale, v. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Global Law Press, 2013, p. 224, secondo cui «*el problema en realidad suele presentarse debido a la ausencia de un proyecto institucional bien concebido en orden a la modernización tecnológica de la gestión administrativa*».

¹² Si può sul punto richiamare la condivisibile idea proposta da D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., pp. 143–144, secondo cui risulta necessario che «*la comunicazione telematica tra amministrazioni non sia curata solo sotto il profilo dell'efficace scambio dei dati, ma anche, soprattutto, come interazione operativa procedimentale*», così superando quella che l'Autore definisce una «*informatizzazione “per procedimenti”*».

¹³ L'espressione citata è di D.U. GALETTA, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 2018, p. 325, la quale sottolinea che «*occorrerebbe fare un salto culturale in avanti ed abbandonare quella logica di ragionamento che immagina l'amministrazione all'epoca delle ICT come un'amministrazione che, invece di servirsi della macchina da scrivere, semplicemente si serve di computer e di altri strumenti digitali, senza tuttavia modificare il modo stesso in cui è strutturata la sua organizzazione e, di conseguenza, anche il procedimento amministrativo*». In tal senso v. anche G. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, cit., p. 336.

2. Il principio dell'unicità dell'invio nella prospettiva dello scambio intersoggettivo di dati

Un elemento portante della strategia di digitalizzazione adottata dal Codice è il principio dell'unicità dell'invio, noto anche come «*once only principle*»¹⁴. Tale principio stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono richiedere agli operatori economici dati o informazioni già in loro possesso o che possono essere acquisiti tramite l'accesso a banche dati delle pubbliche amministrazioni. La prospettiva è dunque quella, già ben nota al diritto amministrativo, del coordinamento informativo tra soggetti pubblici¹⁵, che qui viene applicato per ridurre gli oneri amministrativi e facilitare l'interazione tra le parti coinvolte nel processo di aggiudicazione ed esecuzione del contratto.

Il principio «*once only*», dalla prospettiva delle amministrazioni, mira a promuovere una cultura della condivisione intersoggettiva delle informazioni, favorendo una maggiore cooperazione e integrazione tra i vari attori coinvolti nel ciclo di vita delle commesse pubbliche. Questo approccio unitario e olistico alla digitalizzazione ed alla gestione dei dati nel nuovo Codice appare un passo significativo verso un sistema di contrattazione pubblica in linea con l'evoluzione tecnologica¹⁶.

L'articolo 19 del nuovo Codice dei Contratti pubblici, nei suoi commi 3 e 4, sancisce poi alcuni importanti principi e criteri nella prospettiva della condivisione dei dati e della digitalizzazione delle informazioni nelle procedure di affidamento e gestione dei contratti.

Il comma 3 stabilisce l'obbligo di utilizzare strumenti digitali per l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici. La disposizione sottolinea in particolare l'importanza dell'interconnessione dei sistemi informativi, che garantisce la disponibilità e l'accessibilità dei dati in ogni fase del procedimento. Grazie all'uso di piattaforme e servizi digitali infrastrutturali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, le informazioni possono essere condivise e scambiate tra le diverse parti coinvolte in modo rapido ed automatizzato.

È in tal modo che si può efficacemente superare il c.d. “doppio binario”, ovvero la situazione in cui parte delle attività resti ancorata a modalità disallineate rispetto a quelle modernizzate¹⁷. L'esistenza di un doppio binario per la gestione dei procedimenti può generare incoerenze, rallentamenti od ostacoli tanto all'amministrazione quanto ai privati, compromettendo il raggiungimento del «*principio del risultato*» sancito all'articolo 1.

¹⁴ V. articolo 19, comma 2.

¹⁵ Sul punto per tutti v. M.P. GUERRA, *Il coordinamento dell'informazione nel sistema politico-amministrativo*, in M. CAMELLI; M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Bologna, 1997, p. 225 e ss..

¹⁶ In questo senso il principio del «*once only*» appare una “naturale” evoluzione del principio «*digital first*», che è stato a sua volta definito quale principio «*che individua nella transizione alla sola modalità digitale di erogazione non una facoltà, ma un obbligo per gli stessi cittadini o utenti dei servizi dell'amministrazione*», v. C. LEONE, *Il principio “digital first”: obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015*, in *Giustamm.it*, 2016, par. 6.

¹⁷ Sul problema del “doppio binario”, ad esempio in relazione alla transizione al processo telematico, cfr. R. GIORDANO, *Fascicolo informatico e fascicolo cartaceo nel processo telematico*, in *Inform. dir.*, vol. 16, 1–2, 2007, p. 182 e ss..

L'adozione di strumenti digitali per l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici è quindi fondamentale per garantire la piena realizzazione di sistemi informativi realmente interconnessi ed efficaci, in cui le risorse informatiche sono sfruttate al massimo per semplificare i processi e migliorare la cooperazione tra gli attori coinvolti¹⁸.

Il comma 4 del medesimo articolo 19 evidenzia inoltre l'importanza di garantire l'accesso digitale alle informazioni contenute nelle banche dati. I soggetti titolari di banche dati sono tenuti a implementare misure organizzative¹⁹ e a rivedere i propri processi e regolamenti interni per consentire un accesso automatico e interoperabile alle informazioni²⁰. Questo aspetto è cruciale per promuovere la cooperazione tra le diverse amministrazioni e facilitare l'integrazione dei vari sistemi informativi, migliorando così la complessiva operatività dei sistemi digitali al servizio della contrattazione pubblica²¹.

Il comma 7 dell'articolo 19 introduce infine un ulteriore elemento di innovazione, sottolineando il ruolo delle procedure automatizzate nella valutazione delle offerte, ove possibile e in relazione al tipo di procedura di affidamento. Questa disposizione ancora una volta rappresenta un'importante enunciazione dell'idea per cui lo sforzo di digitalizzazione non deve limitarsi alla trasposizione delle procedure dalla carta al digitale, ma deve invece mirare a ridisegnare l'azione amministrativa introducendo nuove logiche e soluzioni precedentemente non disponibili²².

¹⁸ Tale approccio risulta in linea con l'evoluzione degli interventi legislativi di digitalizzazione dell'amministrazione, che dai «*primi strumenti informatici atti a permettere un'efficiente gestione delle risorse documentali*», hanno in misura crescente «*disciplinato l'intero sistema informatico della Pubblica Amministrazione, hanno sempre mirato ad assicurare al Governo ed all'intera Pubblica Amministrazione un patrimonio informativo pubblico organico e affidabile*», v. M. IASELLI, *I registri automatizzati*, in F.S. DI S. IPPOLITO (a cura di), *E-Government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, La Tribuna, Roma, 2003, p. 151.

¹⁹ Quanto al profilo organizzativo, si è ricordato come «*l'impiego della tecnologia informatica per lo scambio dei dati non vada considerato solo in una prospettiva meramente strumentale: l'informatica inerisce infatti strettamente alle logiche dell'amministrare e coinvolge dunque fisiologicamente il piano legislativo dell'organizzazione degli apparati e degli uffici*», v. E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. informaz.*, vol. 27, 2, 2011, par. 4.

²⁰ Sul punto la norma appare in linea di continuità con quanto sancito dall'art. 44 del d.lgs. 50/2016, che, come spiegato in dottrina, mirava alla digitalizzazione delle procedure «*anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*», v. D. VILLA, *Digitalizzazione delle procedure e operatori economici*, in M. CORRADINO; S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici: commento al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 170.

²¹ In tal senso si è condivisibilmente osservato che la «*cooperazione applicativa*» – nozione di cui all'art. 1, c. 1, lett. ee) del d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) indicante la «*possibilità di interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi*» –, sotto un profilo organizzativo, implica che «*le amministrazioni debbano collaborare tra loro per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che coinvolgono più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione*», v. C. NOTARMUZI, *Il procedimento amministrativo informatico*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè Editore, 2008, pp. 247–248. Sul concetto di «*cooperazione applicativa*», v. B. PONTI, *L'informatica nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 67.

²² Oltre alla dottrina citata nelle note precedenti, si può richiamare anche la dottrina straniera che ha evidenziato i limiti di una legislazione che non si ponga in tale prospettiva. Si è infatti commentato, in relazione ad alcune riforme spagnole anche in tema di contrattazione pubblica, che «*aunque afirmaban impulsar un modelo modernizador de gestión basado en el uso de la tecnología, el marco normativo ha seguido anclado hasta nuestros días en parámetros y bases conceptuales propios de otro contexto, así como en la ausencia de un planteamiento elemental sistemático a través del cual se puede dotar de coherencia al conjunto de este sector del ordenamiento jurídico*», v. J. VALERO TORRIJOS, *De la digitalización a la innovación tecnológica: valoración jurídica del proceso de modernización de las administraciones públicas españolas en la última década (2004-2014)**, in *IDP*, vol. 19, 10, 2014, p. 122.

Le procedure automatizzate, costituiscono la naturale evoluzione di un processo basato su flussi di dati e consentono di velocizzare e semplificare la valutazione delle offerte, riducendo gli errori umani e garantendo maggiore oggettività nel processo decisionale²³. Inoltre, l'automazione può contribuire a limitare i rischi di irregolarità, poiché le decisioni vengono prese sulla base di criteri prestabiliti e trasparenti, senza l'intervento diretto di soggetti che potrebbero essere influenzati da interessi diversi da quelli a cui deve essere preordinata la selezione pubblica²⁴.

Sin da questa preliminare analisi emerge dunque l'importanza dello scambio di dati automatizzato quale fattore determinante del processo di digitalizzazione voluto dal legislatore. In particolare, l'adozione di procedure automatizzate e l'accesso interconnesso alle banche dati rappresentano aspetti fondamentali per un'effettiva svolta nella gestione delle commesse pubbliche. Il collegamento tra questi concetti e l'applicazione del «*once only principle*» è strettamente legato all'interoperabilità tra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni coinvolte. In questo contesto, l'interoperabilità diventa un elemento chiave per garantire una gestione efficace dei dati e un'effettiva condivisione delle informazioni, permettendo così di sfruttare al meglio le potenzialità offerte dalla digitalizzazione.

3. L'applicazione del «*once only principle*» grazie all'interoperabilità

Un esempio applicativo del principio «*once only*» è rinvenibile nell'articolo 20, comma 2, ai sensi del quale le comunicazioni e l'interscambio di dati avvengono nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e dell'invio delle informazioni. Questo significa che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non dovrebbero richiedere dati o informazioni già in loro possesso o che possono essere acquisiti tramite l'accesso interamministrativo telematico a banche dati di altre pubbliche amministrazioni²⁵.

L'applicazione del «*once only principle*» è strettamente connessa all'interoperabilità tra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni coinvolte. L'interoperabilità permette, infatti, di garantire un'efficace condivisione delle informazioni in modo automatizzato, consentendo ai sistemi informatici di scambiare

²³ In relazione alle «*decisioni discrezionali a bassa complessità*» si è infatti da tempo evidenziato che «*l'automatizzazione eviterebbe pesanti inconvenienti, quali lentezze intollerabili, costi di personale improponibili e una difficile imparzialità nel trattamento degli innumerevoli casi*», v. A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico: primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 1993, p. 36.

²⁴ Sul ruolo della digitalizzazione nell'assicurare trasparenza e *par condicio* delle selezioni, v. G. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, cit., p. 337, secondo cui, ad esempio, la «*modellazione informativa nella fase di scelta del contraente garantisce trasparenza, tracciabilità e oggettività nella valutazione delle offerte poiché si sviluppa a monte nella definizione di criteri, sub-criteri, modalità di valutazione, metodi e formule per l'attribuzione dei punteggi*». Sui limiti dell'automazione nel procedimento amministrativo, v. per tutti G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, CEDAM, Milano, 2023.

²⁵ In dottrina, si è chiarito che, ai sensi della disciplina sulla protezione dei dati personali, «*l'accesso interamministrativo telematico costituisce un'ipotesi di comunicazione di dati da un soggetto pubblico ad altro soggetto pubblico*», v. M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico. Tra Testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. Pubbl.*, vol. 11, 2, 2005, p. 544.

dati secondo prestabiliti protocolli e così evitando la duplicazione di invii e richieste di dati già disponibili presso altre amministrazioni²⁶. In questo modo, si realizza una vera e propria «*integrazione amministrativa*», intesa quale cumulo di cooperazione amministrativa ed interoperabilità tecnica dei sistemi²⁷, che riduce gli oneri amministrativi sia per gli operatori economici, sia per le stesse amministrazioni, migliorando di conseguenza l'efficienza dei processi di contrattazione pubblica²⁸.

Come detto, per realizzare pienamente il «*once only principle*», è tuttavia fondamentale che le diverse amministrazioni siano in grado di accedere e condividere rapidamente e facilmente i dati e le informazioni attraverso sistemi informativi interoperabili. Questo implica l'adozione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentano la comunicazione e l'interscambio di dati tra le diverse piattaforme e banche dati²⁹, garantendo al contempo la sicurezza e la protezione dei dati – non solo personali – così scambiati³⁰. L'articolo 21 del nuovo Codice dei Contratti pubblici, incentrato sul «*Ciclo di vita digitale dei contratti pubblici*», pone in tal senso l'accento sull'importanza dell'interoperabilità tra le piattaforme e i servizi digitali utilizzati nella gestione delle attività relative al ciclo di vita dei contratti. Come stabilito dal comma 2, tali

²⁶ Sul ruolo dell'interoperabilità nella pubblica amministrazione a fini conoscitivi si rinvia a quanto esposto in G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati*, cit.. Sul punto si può qui anche ricordare quanto spiegato da C. NOTARMUZI, *Il procedimento amministrativo informatico*, cit., pp. 247–248, secondo cui «*il procedimento non viene materialmente svolto dagli operatori delle pubbliche amministrazioni, bensì grazie alle regole della cooperazione applicativa viene ad essere realizzato direttamente dagli apparati informatici. Non più, dunque, una richiesta di dati attraverso un fax o mediante richiesta di dati ad un'altra amministrazione, bensì è l'applicazione informatica che reperisce e gestisce autonomamente gli elementi necessari per lo svolgimento del procedimento*».

²⁷ In tal senso v. R. KLISCHEWSKI, *Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration*, in R. TRAUNMUELLER (a cura di), *Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004, Zaragoza, Spain, August 30-September 3, 2004, Proceedings*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2004 (Lecture Notes in Computer Science), p. 57, secondo cui «*to fulfil the many promises of e-government, organisational and technical performances of different administrative units need to be interrelated. This requires cooperation, pointing to a common cross-organisational strategy and its implementation, as well as interoperability, pointing to the technical means which enable IT systems to exchange messages in order to realise machine performance across system borders. Given these two enablers, integration is the result of both cooperation and interoperability between administrations and their partners*».

²⁸ In linea con questa prospettiva S. D'ANCONA, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3, 2018, secondo cui «*l'utilizzo di queste strutture [per lo scambio di dati, n.d.a.] si traduce in un complessivo miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa*». Sottolinea l'importanza dell'interoperabilità al fine di «*evitare di dover fornire informazioni già in possesso della PA*» M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 10, 2016. In proposito v. anche M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 81, la quale, in relazione al concetto di «*cooperazione applicativa*», spiegava che questa «*dovrebbe consentire anche, proprio sulla base di tale scambio [di dati, n.d.a.], l'erogazione di servizi direttamente ai cittadini, semplificando così il front-office e spostando semmai le complessità al livello del back-office*».

²⁹ Oltre alla dottrina citata nelle note precedenti in tema, sulla necessità di valutare anche i profili di organizzazione degli enti per lo scambio di dati, v. A. BATTAGLIA, *La Politica europea sull'E-government*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 66.

³⁰ Sulla (pur ovvia) necessità che i sistemi informatici presentino adeguati livelli di sicurezza, basti ricordare la Comunicazione della Commissione europea *Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa* del 26 settembre 2003 (COM(2003)), pag. 16, ove si legge che «*la protezione dei dati, la sicurezza delle reti e dell'informazione, la lotta alla criminalità informatica e la garanzia di funzionamento sono elementi indispensabili perché la società dell'informazione funzioni in modo ottimale. Costituiscono pertanto questioni politiche centrali per l'Unione europea per le quali la Commissione ha varato, di concerto con gli Stati membri, una vasta iniziativa strategica*».

attività devono essere gestite attraverso piattaforme e servizi digitali interoperabili, secondo quanto indicato all'articolo 22.

L'articolo 22 definisce a tal fine l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement) quale insieme delle piattaforme e dei servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici e dalle piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti, su cui si tornerà meglio a breve.

Per il momento è sufficiente evidenziare che le piattaforme e i servizi digitali che compongono l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, come elencato nel comma 2, consentono di svolgere diverse attività, tra cui l'acquisizione o la redazione degli atti in formato nativo digitale, la pubblicazione e la trasmissione dei dati e documenti alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'accesso elettronico alla documentazione di gara e la presentazione delle offerte.

Coerentemente con tale impostazione, l'articolo 24 introduce il concetto di «*fascicolo virtuale dell'operatore economico*», che viene gestito presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Il fascicolo virtuale costituisce un ulteriore tassello del complesso di tecnologie volte a consentire l'interoperabilità dei dati in quanto raccoglie i dati e le informazioni necessari per la verifica dell'assenza delle cause di esclusione e per l'attestazione di conformità, nonché i dati e i documenti relativi ai criteri di selezione.

Si può agevolmente apprezzare come l'implementazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico sia strettamente legata all'interoperabilità ed al «*once only principle*». Il comma 3 dell'articolo 24 prevede infatti che le amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni garantiscano alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici la disponibilità in tempo reale delle certificazioni in formato digitale, tramite accesso alle proprie banche dati, con modalità automatizzate mediante interoperabilità, come individuate con linee guida dell'AgID.

Questa disposizione può certamente essere letta quale tentativo di ridurre la complessità della partecipazione alle gare d'appalto, poiché i dati e i documenti contenuti nel fascicolo virtuale dell'operatore economico possono essere utilizzati in tutte le gare cui l'operatore partecipa, evitando la necessità di ripetere la presentazione di documentazione già resa disponibile in precedenza³¹. Viene in altri termini ridotto significativamente il carico amministrativo e burocratico, favorendo una più agile presentazione delle domande e aumentando conseguentemente l'attrattiva delle procedure selettive

³¹ Tale approccio risulta in linea con l'evoluzione dello statuto della cittadinanza digitale di cui al d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale), quale «*binomio diritti/doveri*» dei cittadini, sul che v. M. CAPORALE, *Dalla smart citizenship alla cittadinanza digitale*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021, p. 280.

pubbliche per gli aspiranti concorrenti³², oltre che a facilitare l'esame della documentazione da parte delle amministrazioni³³.

Il fascicolo virtuale dell'operatore economico rappresenta dunque un importante elemento di semplificazione e supporto per le imprese. Grazie a questo strumento, le aziende possono inserire e aggiornare i dati e i documenti relativi ai criteri di selezione, alle cause di esclusione e alle attestazioni di conformità in un'unica piattaforma digitale³⁴. Una volta inserite nel fascicolo virtuale, queste informazioni sono utilizzabili in tutte le gare cui l'operatore partecipa, senza dover ripetere la presentazione di detta documentazione.

È peraltro auspicabile che tale semplificazione vada in particolare a vantaggio delle piccole e medie imprese (PMI). Queste ultime, infatti, spesso non dispongono delle risorse umane, finanziarie e tecniche necessarie per gestire la complessità delle gare pubbliche, che richiedono la presentazione e l'aggiornamento di numerosi documenti e certificazioni³⁵.

4. Le piattaforme di approvvigionamento digitale

In tema di strumenti interconnessi funzionali allo svolgimento delle commesse pubbliche, risulta particolarmente significativo quanto disposto dall'articolo 25 del Codice, che introduce il concetto di piattaforme di approvvigionamento digitale. Dove in precedenza il precedente codice si limitava all'indicazione che le stazioni appaltanti facessero ricorso a «*procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici*»³⁶, il Codice di cui al d.lgs. 36/2023 introduce una più completa disciplina sugli strumenti digitali da utilizzare a partire dalla procedura di selezione del contraente sino alla conclusione della fase di esecuzione.

³² In tal senso si può richiamare l'idea per cui nel processo di digitalizzazione e di presentazione delle domande tramite strumenti telematici, si accentua il dovere di cooperazione effettiva e sostanziale da parte delle pubbliche amministrazioni sostenuto da A. MASUCCI, *Innovación administrativa y administración digital. La iniciación del procedimiento administrativo por vía telemática en la experiencia italiana*, in *Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 1, 2011, pp. 181–182.

³³ Evidenziano come l'uso di formulari può «*agevolare la redazione delle offerte, ma forse ancor più [...] renderne più agevole l'esame*» M. ANDREIS, G. CREPALDI, *Domande di partecipazione (offerte di)*, in *Appalti Contratti Convenzioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 838.

³⁴ Sul punto, in tema di semplificazione amministrativa, si è osservato che «*la digitalizzazione delle procedure integra significativamente il quadro delle misure atte a semplificare l'azione amministrativa e ad alleggerire gli oneri burocratici per le imprese*», v. P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA; F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 537.

³⁵ Sul tema, e sui relativi interventi volti a favorire la partecipazione delle PMI alle gare pubbliche, cfr. per tutti B. RAGANELLI, *Contratti pubblici e politiche a sostegno delle piccole e medie imprese. Gli strumenti compatibili con la disciplina comunitaria e nazionale sui contratti pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2011, p. 551 e ss..

³⁶ Secondo quanto esposto nello «*Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*» predisposto dal Consiglio di Stato, ed in particolare la parte IV recante il «*Testo degli articoli posto a fronte con il d.lgs. n. 50 del 2016*», il nuovo articolo 25 trova quali unici referenti nella previgente disciplina gli articoli 58, relativo a «*Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione*», e 41, relativo a «*Misure di semplificazione delle procedure di gara svolte da centrali di committenza*».

Più in dettaglio, queste piattaforme sono costituite da servizi e sistemi informatici interconnessi e interoperanti e devono essere utilizzate dalle amministrazioni per svolgere una o più delle attività previste in relazione al ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, ossia, in sostanza, la gestione documentale della gara³⁷, al fine di assicurare l'effettiva e piena digitalizzazione della gestione dei rapporti con gli offerenti e, quindi, con l'impresa aggiudicataria.

Il comma 2 dell'articolo 25 stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti utilizzino le piattaforme di approvvigionamento digitale per le procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, seguendo le regole tecniche previste dall'articolo 26. Per quanto qui interessa, si può solo ricordare che le piattaforme devono garantire la parità di accesso degli operatori economici e non devono in alcun modo limitare la partecipazione alle gare, distorcere la concorrenza o modificare l'oggetto dell'appalto.

È ragionevole aspettarsi che dotarsi di siffatti strumenti informatici potrà essere particolarmente complesso per gli enti di minori dimensioni, non solo per i costi che ciò potrà comportare, quanto anche per le competenze tecniche all'uopo necessarie. In tale prospettiva risulta perciò opportuna la previsione ai sensi della quale le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che non abbiano una propria piattaforma di approvvigionamento digitale possano avvalersi di quelle messe a disposizione da altre amministrazioni, che a loro volta potranno ricorrere ad un gestore in grado di garantire il funzionamento e la sicurezza della piattaforma³⁸.

Infine, appaiono degne di particolare nota due previsioni.

In primo luogo, viene disposto che, in caso di malfunzionamenti delle piattaforme, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti debbano garantire la partecipazione alle gare, eventualmente sospendendo o prorogando i termini per la ricezione delle offerte. Come si è evidenziato anche nella dottrina straniera, è importante che siano gestiti questo tipo di imprevisti nelle procedure competitive in quanto i diritti e gli interessi dell'offerente si vanno a scontrare ed intrecciare con quelli degli altri partecipanti³⁹. Avendo disciplinato a livello normativo l'evenienza – che non può essere esclusa a priori – di malfunzionamenti, il legislatore ha così opportunamente anticipato possibili fonti di contestazioni in sede di gara.

³⁷ Attività che, come spiega M.G. VECCHIO, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti conoscitivi*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 111, ha «la finalità di assolvere funzioni giuridico-probatorie e di organizzare e rendere facilmente reperibili i documenti formati o acquisiti dall'amministrazione. Le operazioni necessarie per una corretta gestione dei documenti sono: la registrazione a protocollo; la segnatura; la classificazione e la fasci colazione (vale a dire la creazione di un fascicolo per ciascun affare e/o procedimento in cui inserire i documenti ad esso relativi)»

³⁸ Sulla regolamentazione dei (complessi) rapporti con un siffatto gestore, cfr. per tutti P. SAMMARCO, *I nuovi contratti dell'informatica: sistema e prassi*, CEDAM, Padova, 2006, p. 362 e ss..

³⁹ V. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica*, cit., p. 100.

Inoltre, viene confermato⁴⁰ l'esplicito divieto di addebitare ai concorrenti od all'aggiudicatario eventuali costi connessi alla gestione delle piattaforme di approvvigionamento digitale⁴¹. Anche questa scelta del legislatore appare particolarmente condivisibile in quanto viene così evitato che ricadano sui partecipanti i maggiori costi che la digitalizzazione possa comportare.

A fronte di tale importante investimento normativo sulle tecnologie digitali, è opportuno evidenziare che l'articolo 27, comma 3, prescrive che sia sempre garantita la disponibilità e l'accessibilità della documentazione di gara attraverso le suddette piattaforme digitali e i siti istituzionali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Sotto un profilo tecnico, si tratta quindi – anche – di assicurare la continuità di servizio⁴², intesa come costante capacità dei sistemi informatici di rispondere ininterrottamente alle richieste degli utenti (interni ed esterni all'amministrazione). Tale circostanza non è affatto banale in quanto garantire un servizio continuo e di qualità presenta indubbi profili di complessità tecnica e, conseguentemente, non trascurabili costi.

Ciò è peraltro aggravato anche dalla previsione di cui all'articolo 28, comma 2, del Codice, ai sensi del quale gli strumenti in parola devono anche essere funzionali a garantire la trasparenza nella gestione dei contratti pubblici. Si richiede infatti che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurino il collegamento tra la sezione "Amministrazione trasparente" del loro sito istituzionale e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici⁴³. In questa sezione devono essere pubblicate informazioni riguardanti la commissione giudicatrice, i curricula dei suoi componenti e i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

A fronte di tale disciplina, resta l'interrogativo su come le amministrazioni potranno (*rectius*, dovranno) acquisire materialmente gli strumenti tecnici da utilizzare. Ossia, in altri termini, resta da chiarire chi fornirà le piattaforme per svolgere le procedure di approvvigionamento.

In proposito, AgID ha recentemente avviato una consultazione pubblica, coinvolgendo tutti i soggetti interessati alla produzione, commercializzazione e gestione delle piattaforme di approvvigionamento digitale⁴⁴. L'obiettivo di tale consultazione è di raccogliere elementi utili all'individuazione degli standard

⁴⁰ La norma di cui all'articolo 25, comma 4, era già presente nel precedente Codice all'art. 41.

⁴¹ Articolo 25, comma 4, del Codice.

⁴² In ambito tecnico si parla solitamente di «continuità operativa», ossia dell'«insieme di attività rivolte a minimizzare gli effetti distruttivi o comunque dannosi a seguito di un evento che ha colpito un'organizzazione o parte di essa», v. AgID, *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021*, pag. 14.

⁴³ Quanto al ruolo dell'interconnessione dei dati quali strumento di trasparenza, v. B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 428, secondo cui «decisiva, in questo senso, è la partita, certamente più complessa, sia per i suoi aspetti tecnici, sia per i risvolti giuridici 222, del coordinamento e della integrazione/integrabilità de(lle basi d)i dati».

⁴⁴ V. il comunicato sul sito dell'Autorità all'indirizzo [agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2023/03/15/procurement-riprende-il-confronto-pubblico-sulle-regole-tecniche](https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2023/03/15/procurement-riprende-il-confronto-pubblico-sulle-regole-tecniche).

tecniche cui tali piattaforme dovranno conformarsi, tenendo conto delle regole di interoperabilità definite a livello europeo.

Sebbene l'esito della consultazione non sia ancora noto, è possibile trarre alcune indicazioni preliminari sulla natura delle piattaforme di approvvigionamento digitale. Da quanto emerso finora, si può desumere che si tratti di applicativi forniti dal mercato, progettati per interfacciarsi con i dati contenuti nelle banche dati interconnesse previste dal nuovo codice di cui si è detto *supra*. Questi applicativi, dunque, avranno il compito di facilitare e ottimizzare il processo di approvvigionamento, permettendo alle amministrazioni pubbliche di accedere alle informazioni necessarie per l'effettivo svolgimento delle loro funzioni. Nell'ottica delle varie attività che vengono in rilievo nella gestione dei dati, pertanto, questi *software* sembrerebbero collocarsi prevalentemente nel momento di "fornitura del dato" all'utente finale, sia esso un funzionario dell'amministrazione od altro soggetto abilitato⁴⁵.

Chi scrive non può perciò che accogliere con estremo favore la direzione indicata dal legislatore sul punto. Come già analizzato in altra sede, uno degli interrogativi che oggi l'amministrazione si trova ad affrontare è proprio quello relativo a quale posizione assumere in rapporto all'approvvigionamento dei sistemi informatici necessari per l'espletamento dei propri compiti⁴⁶. Ed in tal sede chi scrive ha ipotizzato di superare il binomio autoproduzione-esternalizzazione esattamente attraverso l'uso di piattaforme che vedano coinvolti, da un lato, l'amministrazione al fine di predisporre l'infrastruttura necessaria all'interoperabilità dei sistemi, e, dall'altro, il settore privato con il ruolo di realizzare i sistemi informatici necessari ad operare in concreto.

Ciò detto, ulteriori dettagli in merito alle caratteristiche specifiche delle piattaforme di approvvigionamento digitale, nonché alle modalità di implementazione e utilizzo, restano ancora da definire. Sarà pertanto fondamentale monitorare l'esito della consultazione pubblica promossa da AgID al fine di comprendere appieno il ruolo e le potenzialità delle piattaforme di approvvigionamento digitale nel contesto del nuovo codice dei contratti pubblici e del più ampio processo di digitalizzazione delle procedure di approvvigionamento a livello nazionale ed europeo.

Per il momento si può comunque già ampiamente apprezzare l'importanza delle piattaforme di approvvigionamento digitale nel processo di digitalizzazione e semplificazione delle procedure di gara. Ancora una volta, l'interoperabilità e lo scambio di dati tra le piattaforme e i servizi della Banca dati nazionale dei contratti pubblici contribuiscono a favorire i flussi di dati e lo scambio automatizzato di

⁴⁵ V. G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati*, cit., p. 81 e ss..

⁴⁶ V. G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, *passim*.

informazioni, favorendo l'accesso e la partecipazione delle imprese, in particolare delle PMI, alle gare d'appalto⁴⁷.

5. Ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella gestione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici

A fronte del ruolo dei dati nel rinnovato disegno legislativo sulla contrattazione pubblica, risulta opportuno segnalare che l'articolo 23 del nuovo Codice conferma il ruolo centrale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nella gestione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Banca dati), che abilita l'ecosistema nazionale di *e-procurement*. È infatti confermata l'attribuzione in via esclusiva all'ANAC, in linea di continuità con il passato⁴⁸, la gestione e lo sviluppo dei servizi della Banca dati⁴⁹.

Giova sul punto ricordare che detta Banca dati raccoglie tutte le informazioni provenienti dai diversi *database* esistenti, anche a livello territoriale, al fine di garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a esse prodromiche e successive. Stando a quanto oggi disposto dal Codice, tra le sezioni che compongono la Banca dati in questione si annoverano l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, il Casellario informatico, l'Anagrafe degli operatori economici, la Piattaforma degli appalti e il fascicolo virtuale dell'operatore economico. Oltre a queste, è data facoltà all'ANAC di individuare, con propri provvedimenti, nuove sezioni e nuovi servizi ad essa collegati.

Nel disegno di profonda interconnessione che connota il Codice, risulta quale naturale evoluzione della previgente disciplina la disposizione di cui al comma 3 del medesimo articolo 23 secondo cui la Banca dati deve essere in grado di interagire con le piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti e con il portale dei soggetti aggregatori, per la digitalizzazione di tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, superando in tal modo il previgente sistema basato sulla stipula di protocolli di interoperabilità.

Per quanto qui di interesse, risulta di notevole importanza, specialmente sotto un profilo operativo, la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 23, ai sensi della quale la Banca dati – e quindi sostanzialmente ANAC – deve rendere «*disponibili mediante interoperabilità i servizi e le informazioni necessari allo svolgimento delle*

⁴⁷ In tal senso, il sistema di integrazione amministrativa, come definita *supra*, può contribuire a superare quella «*ritrosia delle Amministrazioni a dialogare tra di loro*» analizzata da P. PROVENZANO, *Decreti Madia e nuova disciplina del c.d. "domicilio digitale": quali prospettive?*, in *Federalismi.it*, 11, 2016, p. 6, in relazione all'«*uso degli strumenti di ICT nei rapporti "orizzontali"*».

⁴⁸ La Banca dati in questione fu in origine prevista dall'articolo 6-*bis* del d.lgs. 163/2006, introdotto dal cd. Decreto Semplificazioni n. 5/2012 e fu all'epoca attribuita all'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici. Tale ultima autorità, tuttavia, fu successivamente soppressa ad opera dell'articolo 19 del d.l. 90/2014, che contestualmente ne trasferì compiti e funzioni alla ANAC.

⁴⁹ Sulle funzioni di ANAC in relazione alla contrattazione pubblica, cfr. per tutti P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici di legalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 221.

fasi dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici», ivi inclusi i dati necessari per assolvere agli oneri di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013⁵⁰.

Infine, ai sensi del comma 8 dell'articolo 23, ANAC è anche incaricata di valutare il rifiuto o l'omissione, da parte del soggetto responsabile all'interno della stazione appaltante, di effettuare quanto necessario a garantire l'interoperabilità delle banche dati. A tal fine, l'ANAC effettua le dovute segnalazioni all'organo di vertice della stazione appaltante.

L'articolo 26 assegna poi all'ANAC alcune importanti competenze in relazione alle regole tecniche e all'interoperabilità delle piattaforme di approvvigionamento digitale. Il comma 1 stabilisce che i requisiti tecnici delle piattaforme e le regole per assicurare l'interoperabilità e la conformità a quanto disposto dall'articolo 22, comma 2, sono definiti da AgID, in collaborazione con l'ANAC e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la trasformazione digitale. Il comma 3 dell'articolo 26 prevede invece che la verifica dell'osservanza delle regole tecniche sia assicurata dall'ANAC, secondo modalità stabilite dall'AgID.

Questi poteri attribuiti all'ANAC in materia di digitalizzazione e analisi dei dati possono essere considerati alla luce del principio di prevenzione, poiché gli strumenti digitali – specialmente grazie al ricorso ad avanzati strumenti di intelligenza artificiale⁵¹ – possono consentire all'Autorità di monitorare e prevedere anomalie nella contrattazione pubblica⁵². Grazie alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici e alle sue interconnessioni con le diverse piattaforme di approvvigionamento digitale, ANAC viene dotata di efficaci strumenti per rilevare tempestivamente eventuali irregolarità o comportamenti sospetti nelle procedure di gara e nelle fasi ad esse collegate. In tal modo, questa può intervenire tempestivamente per prevenire o limitare il verificarsi di fenomeni *contra legem*.

A fronte della semplificazione, voluta dalla legge delega, della disciplina applicabile ai contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea⁵³, un più preciso e capillare controllo appare un essenziale elemento dell'equazione, onde garantire che all'allargamento delle maglie della contrattazione non corrisponda un indebito aumento di comportamenti contrari ai principi di trasparenza, legalità e

⁵⁰ Sulla questione trasparenza, v. per tutti E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Mulino, Bologna, 2022.

⁵¹ Sull'uso dell'intelligenza artificiale, e relativi rischi, v. T. RADEMACHER, "Predictive Policing" als Herausforderung für das öffentliche Recht, in D.U. GALETTA; J. ZILLER (a cura di), *Information and Communication Technologies Challenging Public Law, beyond Data Protection, Atti del 12° congresso annuale della Societas Iuris Publici Europaei (SIPE)*, Milano, 25-27 maggio 2017, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden, 2018.

⁵² In dottrina si è già da tempo evidenziato che «gli strumenti conformativi a disposizione dell'Autorità nazionale anticorruzione, quale diretta filiazione delle misure di prevenzione, si posizionano sulla frontiera del principio di prevenzione nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni e hanno un deciso impatto sull'allocazione delle risorse pubbliche», v. F. DI CRISTINA, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione nel diritto pubblico dell'economia*, in M. CAFAGNO; F. MANGANARO (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 559.

⁵³ V. articolo 1, c. 2, lett. e), l. 78/2022.

integrità nella contrattazione pubblica⁵⁴. In linea, dunque, con l'ulteriore disposizione della legge delega volta a rafforzare le funzioni di ANAC di vigilanza e di supporto alle stazioni appaltanti⁵⁵, la digitalizzazione dei processi e l'analisi dei dati rappresentano un mezzo fondamentale per l'ANAC nella realizzazione della sua missione istituzionale e nella tutela dell'interesse pubblico, contribuendo in modo significativo al «*buon andamento*» delle procedure selettive.

A fronte dei rilevanti oneri di gestione e sviluppo della banca dati *de qua*, nell'ambito della riflessione qui svolta ci si può solo domandare se l'occasione della riforma non potesse essere un momento adeguato per rivalutare il modello organizzativo che vede accrescere le funzioni di natura strettamente tecnica attribuite ad ANAC. L'evoluzione tecnologica e normativa ha infatti nel tempo portato ad attribuire un crescente numero di compiti prettamente informatici all'Autorità, anziché concentrare le risorse dell'ente sul perseguimento dei fini istituzionali di natura non tecnico-operativa.

Con il progresso della digitalizzazione si è assistito, in misura crescente, ad un accentramento di alcune competenze tecniche verso specifici soggetti⁵⁶, per ragioni di volta in volta diverse accomunate dalla volontà di digitalizzare l'azione amministrativa. Un emblematico esempio può essere rappresentato dall'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, che ha trasferito su un unico soggetto – il Ministero dell'Interno – la responsabilità dello sviluppo e del mantenimento di tutti i sistemi informatici funzionali all'esecuzione delle attività amministrative anagrafiche.

Tale fenomeno, tuttavia, comporta il non indifferente rischio del passaggio in secondo piano dei compiti di natura amministrativa in senso stretto, a favore invece di una crescente tecnificazione e specializzazione informatica delle funzioni⁵⁷. Se certamente chi scrive accoglie con pieno favore la transizione digitale, allo stesso tempo potrebbe essere preferibile mantenere in capo alle Autorità un chiaro mandato amministrativo, delegando a soluzioni operative/organizzative la predisposizione dei mezzi informatici all'uopo necessari⁵⁸.

⁵⁴ In tal senso, se pur in commento al dialogo competitivo di cui alla Direttiva 2004/18/CE, v. B. RAGANELLI, *Il dialogo competitivo dalla Direttiva 2004/18/CE al Codice dei contratti: verso una maggiore flessibilità dei rapporti tra pubblico e privato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2009, p. 170, secondo la quale la «*maggior discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione impone peraltro cautela e l'esigenza di ricercare forme di garanzia proprio in nome della tutela della concorrenza tra gli operatori*».

⁵⁵ V. articolo 1, c. 2, lett. b), l. 78/2022.

⁵⁶ Si è osservato in proposito che «*l'amministrazione digitale, sul versante degli enti statali di riferimento dotati delle necessarie competenze per assicurare il coordinamento informatico [...], continua a scontare, soprattutto per effetto della recente stratificazione normativa, una sorta di policentrismo frammentato, potenzialmente foriero di contrasti e distonie*», v. F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. informaz.*, vol. 31, 2, 2015, p. 235.

⁵⁷ Non appare infatti inutile ricordare che – citando un passaggio che, se pur rivolto a differenziare l'attività pubblicistica da quella negoziale, ben riassume la questione – «*sul versante dell'esercizio della funzione pubblica [...], il miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico, cui deve fisiologicamente mirare l'amministrazione, costituisce il risultato esclusivo da conseguire*», P.M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il principio del legittimo affidamento*, in M. RENNA; F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 190–191.

⁵⁸ Sotto diversa prospettiva, la questione può essere assimilata a quanto avvenuto in materia di semplificazione, secondo quell'idea per cui «*la filosofia legislativa degli espedienti che, in nome della semplificazione, hanno da ultimo rivoluzionato i modelli di chiusura del procedimento, non collima affatto con la ratio del nostro istituto [principio di non aggravamento, n.d.a.], ma ha addirittura*

Come esposto in rapporto alle piattaforme di approvvigionamento digitale, anche in rapporto agli strumenti volti alla fruizione dei dati di ANAC si sarebbe quindi potuto prevedere che l'acquisizione dei sistemi avvenisse con innovativi modelli di azione atti a superare l'alternativa secca tra internalizzazione ed esternalizzazione⁵⁹. Ad ogni modo, il fatto che la norma non abbia espressamente adottato una soluzione analoga a quella di cui all'articolo 25, non sembra precludere ad ANAC, nella sua autonomia organizzativa, di poter valutare come meglio acquisire gli strumenti di cui necessita, eventualmente anche ricorrendo a quella separazione tra infrastruttura informatica e sistemi di fruizione dei dati di cui si è detto *supra*.

6. Conclusioni

La digitalizzazione e l'interoperabilità tra sistemi informativi nel nuovo Codice dei Contratti pubblici rappresentano una sfida importante e un'opportunità per migliorare l'efficienza, la trasparenza e la parità tra gli operatori economici coinvolti nella contrattazione pubblica. Per affrontare queste sfide, è fondamentale che l'amministrazione pubblica sviluppi una funzione di gestione dei dati più avanzata ed efficace, atta a garantire l'accesso e la condivisione delle informazioni tra diverse piattaforme e banche dati⁶⁰.

Come si è evidenziato, in tale prospettiva è auspicabile il ricorso a forme di collaborazione tra settore pubblico e privato che possano consentire di sviluppare sistemi in grado di fruire dei dati messi in condivisione attraverso le piattaforme⁶¹, sfruttando l'esperienza e le competenze specifiche del settore privato nella gestione e analisi dei dati⁶². La collaborazione tra pubblico e privato potrebbe accelerare l'implementazione di soluzioni tecnologiche innovative e garantire un'evoluzione costante dei sistemi di contrattazione pubblica, in linea con le esigenze del mercato e i progressi tecnologici.

*contribuito al relativo depotenziamento. Molti recenti meccanismi di semplificazione non passano affatto attraverso la responsabilizzazione di una p.a. affrancata da formalismi e perciò chiamata a plasmare i procedimenti entro cornici elastiche. Al contrario, intendono proprio sancire automatismi e logiche di emarginazione del decisore pubblico», v. M. CAFAGNO, Il principio di non aggravamento del procedimento, in M. RENNA; F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 505.*

⁵⁹ Sul punto si rinvia a quanto esposto in G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma*, cit., *passim*.

⁶⁰ Sul fatto che la digitalizzazione possa comportare benefici per l'utenza, ma al contempo imponga radicali interventi organizzativi, v. per tutti A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2019, p. 119, il quale spiega che «la digitalizzazione dei servizi pubblici mette in moto profondi cambiamenti organizzativi dell'amministrazione pubblica. Rende più efficiente l'erogazione del servizio, migliora la qualità del rapporto Amministrazione/utente».

⁶¹ In tal senso v. anche quanto esposto da G. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, cit., p. 340, secondo cui «l'instaurazione di una filiera in cui tutti i soggetti apportano informazioni e accedono ai dati prodotti dagli altri accresce il valore complessivo della conoscenza condivisa».

⁶² A supporto di tale idea, oltre alla dottrina citata nell'opera di cui alla nota precedente, si può qui anche richiamare B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, cit., p. 11, secondo cui «i dati nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni rilevano [...] come risorsa, che tramite le tecnologie informatiche e di rete può più agevolmente essere resa fruibile non solo all'interno del sistema pubblico, ma anche al di fuori di esso».

Ciò anche in quanto, allo stesso tempo, è altresì necessario promuovere una maggiore armonizzazione delle normative e delle procedure a livello europeo, affinché l'interoperabilità tra i sistemi degli Stati membri sia effettiva e consenta un trattamento equo e paritario tra gli operatori economici.

L'interoperabilità tra i sistemi di contrattazione pubblica e la raccolta automatizzata dei dati rappresentano infatti due aspetti cruciali per garantire un trattamento equo e paritario tra gli operatori economici provenienti da diversi Stati membri. In questo contesto, è fondamentale garantire che il sistema non crei discriminazioni tra gli operatori in base alla loro origine geografica e alle informazioni disponibili nei rispettivi sistemi.

Per raggiungere questo obiettivo, è importante sviluppare un approccio basato sull'interoperabilità a livello europeo, che permetta di accedere e scambiare informazioni tra i diversi sistemi degli Stati membri⁶³. In tal modo, si potrebbe garantire un trattamento equo sia per gli operatori per cui i dati sono immediatamente disponibili all'interno del patrimonio informativo nazionale, sia per quelli per cui tali dati siano in possesso delle amministrazioni di altri Stati membri.

Tuttavia, affinché questo approccio sia efficace, è fondamentale superare alcune sfide. In primo luogo, è necessario garantire l'armonizzazione delle normative e delle procedure a livello europeo, al fine di semplificare l'accesso alle informazioni e agevolare lo scambio di dati tra i diversi sistemi. Inoltre, è importante sviluppare soluzioni tecnologiche in grado di gestire in modo efficiente e sicuro la raccolta, l'archiviazione e la condivisione di dati provenienti da diverse fonti e in diversi formati.

In secondo luogo, è essenziale promuovere la cooperazione tra le autorità e gli enti responsabili della gestione dei sistemi di contrattazione pubblica a livello nazionale e internazionale. Questo può essere realizzato attraverso la condivisione di *best practice*, la creazione di reti di cooperazione e lo sviluppo di meccanismi di coordinamento e supporto, al fine di facilitare l'integrazione e l'interoperabilità tra i diversi sistemi.

Infine, è importante considerare la necessità di un costante monitoraggio e valutazione delle soluzioni implementate, nonché dei processi amministrativi e delle tecnologie adottate. Questo permetterà di individuare eventuali aree di miglioramento e di adottare le misure necessarie per garantire l'efficienza, la trasparenza e la parità di condizioni tra gli operatori economici coinvolti nella contrattazione pubblica.

In sintesi, la digitalizzazione e l'interoperabilità nel nuovo Codice dei Contratti pubblici offrono importanti opportunità per modernizzare e migliorare la contrattazione pubblica. Affrontando le sfide

⁶³ Sul tema dello scambio di informazioni a livello europeo, e lo sviluppo di reti interoperabili, v. S. FARO, *Informazione (Società della)*, in M.P. CHITI; G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte Speciale*, vol. III, II Ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 1287 e ss.. Più di recente cfr. le riflessioni di A.F. URICCHIO, *La sfida della strategia europea dell'Intelligenza Artificiale tra regolazione e tassazione*, in A.F. URICCHIO; G. RICCIO; U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale tra etica e diritti: prime riflessioni a seguito del libro bianco dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2020, p. 166 e ss., sul governo dei dati nell'Unione europea.



legate alla gestione dei dati, all'armonizzazione delle normative e alla collaborazione tra pubblico e privato, si potranno garantire procedure più efficienti, trasparenti e inclusive, che favoriscano la partecipazione delle imprese e contribuiscano ad uno sviluppo economico sostenibile⁶⁴.

⁶⁴ Sulle connessioni tra informatizzazione dell'amministrazione e sostenibilità, cfr. per tutti M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2002, p. 991 e ss..