



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Province & Comuni

Digitalizzazione e procurement pubblico dopo il dlgs. 36/2023

Prof. Enrico Carloni

Università degli studi di Perugia





digitalizzazione e *procurement* pubblico dopo il dlgs. 36/2023

Prof. Enrico Carloni

Università degli studi di Perugia



Digitalizzazione del procurement e formazione del personale pubblico

- Partendo dalla constatazione che **la digitalizzazione non è una opzione ma una necessità, la qualificazione tecnica del personale costituisce una precondizione perché possa essere attuata** e, peraltro, corrisponde ad un preciso criterio di delega previsto dall'art. 1, c. 2, lett. c) della legge delega.
- *potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali;*
- Da ciò scaturisce l'esigenza che a tale qualificazione si provveda non attraverso sporadiche iniziative, bensì garantendo un'azione mirata, soprattutto attraverso attività di formazione e di costante aggiornamento, adeguate alla rapidità dell'evoluzione digitale: azioni che divengono, quindi, espressione di principi generali che l'amministrazione deve considerare anche in sede di contrattazione.



La spinta alla innovazione negli appalti pubblici

- (52) «*I mezzi elettronici di informazione e comunicazione possono semplificare notevolmente la pubblicazione degli appalti e accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto. Dovrebbero diventare la norma per la comunicazione e lo scambio di informazioni nel corso delle procedure di appalto in quanto aumentano enormemente le possibilità degli operatori economici di partecipare a procedure d'appalto nell'ambito del mercato interno. A tal fine, è opportuno introdurre l'obbligo di trasmissione di bandi e avvisi per via elettronica e l'obbligo di rendere disponibili in forma elettronica i documenti di gara nonché, trascorso un periodo di transizione di trenta mesi, l'obbligo della comunicazione integralmente elettronica, ossia la comunicazione tramite strumenti elettronici, in tutte le fasi della procedura, compresa la trasmissione di richieste di partecipazione e, in particolare, la presentazione (trasmissione per via elettronica) delle offerte. Gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici che lo desiderino dovrebbero mantenere la facoltà di introdurre misure più avanzate. [...]»*
- DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE



Le esigenze di efficienza/trasparenza e la digitalizzazione

- La disciplina dei contratti pubblici è uno di quelli in cui la spinta alla digitalizzazione è più evidente e ne avvertita l'esigenza.
- «Gli obiettivi di questo processo di trasformazione sono essenzialmente due:
 - «rendere più **efficiente** il processo di affidamento dei contratti pubblici, mediante la standardizzazione delle modalità di aggiudicazione, la riduzione dei tempi di decisione, il contenimento dei costi per le stazioni appaltanti e il contenimento degli oneri per le imprese»
 - «limitare e comunque assoggettare a sistemi di controllo **più rigorosi e meno permeabili**, proprio perché automatici, i possibili abusi e i fenomeni di corruzione» (L. Torchia, Lo Stato digitale, Bologna, 2023, p. 160)

«La digitalizzazione dei contratti, dalla fase di programmazione fino a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute, consente evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi in termini di tempi e costi, nonché il continuo monitoraggio dell'evoluzione dei contratti; le stazioni appaltanti più professionalizzate riescono a realizzare affidamenti efficienti, nonostante le possibili limitazioni del Codice, ma soffrono maggiormente le continue modifiche del quadro normativo e regolatorio» (ANAC, Strategie per la digitalizzazione, 27 maggio 2020)



Gli obiettivi e le potenzialità di un sistema di e-procurement

«Da più parti è suggerita la digitalizzazione attraverso il ricorso a piattaforme di e-procurement, al fine di incoraggiare:

- l'efficienza, specie in termini di accelerazione delle procedure di gara e riduzione dei costi transattivi, anche in capo ai partecipanti;
- la **semplificazione** e deflazione del contenzioso;
- una più **diretta (ma trasparente) interazione** col mercato;
- una maggiore **capillarità nel monitoraggio** delle performance e nella creazione degli indicatori.

Per raggiungere lo scopo della digitalizzazione dei contratti occorre un complesso di interventi, anche attuativi delle norme già esistenti, finalizzati a prevedere, incentivare e utilizzare piattaforme telematiche con determinati standard di qualità e interoperabilità.» (ANAC. 27 maggio 2020)

Cfr. “e-Procurement Golden Book of Good Practice” della Commissione europea; la “OECD Recommendation of the Council on Public Procurement”; (2015); Il “Revised Agreement on Government Procurement” dell’Organizzazione Mondiale del Commercio – OMC



L'esigenza di una digitalizzazione del procurement: problemi e sfide

- Attualmente molte delle criticità dell'e-procurement in ambito pubblico sono dovute ad un approccio disfunzionale che si è limitato a digitalizzare singole fasi ovvero ad adottare documenti digitalizzati (in formato *.pdf, firmati digitalmente) senza modificare processi e procedure amministrative preesistenti, rese particolarmente complesse dall'ipertrofia normativa che nel nostro ordinamento caratterizza la gestione degli appalti pubblici.
- In una prospettiva di ripensamento complessivo del sistema di e-procurement, funzionale ad una compiuta digitalizzazione delle procedure di gara, sono state, quindi, condotte attività di analisi volte a comprendere lo stato dell'arte e la qualità dell'attuale esperienza della pubblica amministrazione di procurement. All'esito di tali analisi sono state individuate una serie di **criticità**, riconducibili:
 - (1)- all'attuale gestione infrastrutturale del processo di procurement;
 - (2)- all'attuale configurazione della “esperienza utente” degli attori principali coinvolti nel processo (pubbliche amministrazioni e operatori economici);
 - (3)- alla struttura e alle caratteristiche di alcune piattaforme di e-procurement che si utilizzano.



La digitalizzazione del procurement tra PNRR e nuovo codice

- La digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta la vera grande sfida dei prossimi anni per realizzare, in chiave moderna, la riforma del sistema economico-sociale e per essere, quindi, pronti a creare e a utilizzare la nuova fonte di ricchezza e di conoscenza rappresentata dai “dati”.
- Nell’ambito di tale tema la digitalizzazione dei contratti pubblici risulta fondamentale, non solo per realizzare una vera transizione digitale, ma anche per il rilancio del Paese. Non a caso tra gli obiettivi più rilevanti del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza c’è proprio quello di «**definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività**» (M1C1-70).
- Il PNRR, inoltre, delinea l’obiettivo di realizzare **un Sistema Nazionale di e-Procurement, entro il 31 dicembre 2023**, volto a raccogliere le spinte di efficienza che giungono dallo sviluppo tecnologico e che rinnovino i rapporti tra amministrazioni pubbliche e operatori; soprattutto, il sistema di e-procurement, in stretta aderenza alle direttive europee deve concorrere a realizzare «**la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto fino all’esecuzione del contratto (Smart Procurement), (che) deve essere interoperabile con i sistemi gestionali delle pubbliche amministrazioni e prevedere l’abilitazione digitale degli OE, sessioni d’asta digitali, machine learning per l’osservazione e l’analisi delle tendenze, CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement e status chain**» (M1C1-75).
- (Consiglio di Stato – Relazione allo schema di Codice dei contratti)



Digitalizzazione tra «contingenza» e «strategia»

Visione: **a breve**: continui ritocchi al codice dei contratti del 2016 (con effetti «opposti» a quelli auspicati)

Nel processo di attuazione del PNRR le modalità di digitalizzazione dei contratti pubblici sono definite da un apposito regolamento del Dipartimento della funzione pubblica (12 agosto 2021, n. 148) [specie nelle fasi preliminari: e-notification / e-access / e-submission / ricorso generalizzato al documento unico di gara europeo ESPD / e-certis]

La digitalizzazione richiede un approccio però più **strategico** e «di lungo periodo».

*« occorrerebbe inquadrare il problema dei possibili lacci al sistema produttivo presenti nel Codice superando una visione parziale e di breve periodo per muoversi verso una prospettiva organica e di lungo periodo. Al riguardo, in coerenza con gli orientamenti comunitari, i due perni principali su cui occorre muoversi sono la **digitalizzazione** e la **professionalizzazione degli acquirenti pubblici**»* (ANAC, 27 maggio 2020).



La «nuova logica» del codice dei contratti

- La struttura del codice dei contratti ed il nuovo sistema delle fonti (la legge, gli allegati, il superamento delle «linee guida»)
 - I «principi guida» del codice Art. 1 [Vedi], art. 2 [Vedi]
Art. 3. (Princípio dell'accesso al mercato)
 - 1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici **nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.**
- Art. 4. (Criterio interpretativo e applicativo)
- 1. Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.



In particolare: il «principio del risultato»

- Art. 1. (**Principio del risultato**)
- 1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo**, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.
- 2. **La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato** possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. **La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole** del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità.
- 3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.
- 4. **Il principio del risultato costituisce criterio prioritario** per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per:
 - a) valutare la **responsabilità** del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;
 - b) attribuire gli **incentivi** secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva. [...]



In particolare: il «principio della fiducia»

- Art. 2. (Principio della fiducia)
- 1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul **principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione**, dei suoi funzionari e degli operatori economici.
- 2. Il principio della fiducia **favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici**, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.
- 3. Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. **Non** costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.
- 4. Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.



La digitalizzazione delle procedure di appalto nel «vecchio codice»

Evidente spinta alla digitalizzazione anche nel d.lgs. n. 50/2016: «In questa ottica, preme osservare che da una lettura ragionata del Codice traspare un chiaro **filo conduttore che lega gli artt. 29, 40, 44, 52, 58, 73, 81, 106 e 213, con la normativa sulla trasparenza e quella sulla tracciabilità verso l'obiettivo della progressiva e completa digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici» (ANAC, 27 maggio 2020)**

Già nel precedente quadro normativo; digitalizzazione → professionalizzazione/(qualificazione)

«L'interoperabilità delle piattaforme diventa [...] fattore chiave per garantire qualità, unicità e certezza dei dati e la loro disponibilità per le diverse finalità di pubblicità, trasparenza e controllo della spesa, in linea con l'obiettivo della qualità nella raccolta dei dati sugli appalti pubblici individuato dalla Commissione Europea nella Comunicazione del 3 ottobre 2017. Condizione necessaria affinché si avvii un percorso virtuoso tra digitalizzazione, innovazione e semplificazione è che i processi di acquisto siano gestiti da stazioni appaltanti professionalizzate» (ANAC, 27 maggio 2020)



Digitalizzazione delle procedure per il dlgs 50

- Dlgs. 50 del 2016, art. 44. (Digitalizzazione delle procedure)
- 1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) nonché dell'Autorità garante della privacy per i profili di competenza, sono definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. Sono, altresì, definite le migliori pratiche riguardanti metodologie organizzative e di lavoro, metodologie di programmazione e pianificazione, riferite anche all'individuazione dei dati rilevanti, alla loro raccolta, gestione ed elaborazione, soluzioni informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto.
- (disposizione attuata con d.p.c.m. 12 agosto 2021, n. 148) Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 agosto 2021, n. 148 - Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50
- Art. 2, c. 2. Le regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione di cui al comma 1, comprensive della descrizione dei flussi, degli schemi dei dati e degli standard europei di interoperabilità tra i sistemi telematici e tra i medesimi sistemi e gli organismi di vigilanza e controllo previsti dal codice, sono dettate dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) con apposite linee guida, ai sensi dell'articolo 71 del CAD, tenendo conto delle regole e dei principi di cui all'articolo 29 del codice.
 - La redazione delle regole tecniche è stata sospesa da Agid fino all'approvazione del nuovo codice (comunicato del dicembre 2022)
- Art. 29. Disposizioni finali - 1. Fatte salve le disposizioni transitorie previste dal codice, le stazioni appaltanti adeguano i propri sistemi telematici entro sei mesi dall'adozione delle linee guida di cui all'articolo 2, comma 2.



La disciplina del «libro II»

- Le disposizioni della Parte II del Libro I del Codice, in linea con il PNRR e con le indicazioni rivenienti dalla legge delega, mirano **all'obiettivo di fondo di digitalizzare l'intera procedura dei contratti pubblici, fondandola sulla acquisizione di dati e sulla creazione di documenti nativi digitali, da realizzarsi tramite piattaforme digitali in modo da rendere possibile la interazione con le banche dati esistenti** e consentendo, contemporaneamente, un arricchimento delle stesse con i nuovi dati prodotti dalle singole procedure.
- Rispetto alle disposizioni del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che pur prevede la “Digitalizzazione delle procedure” (art. 44) e le “Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione” (art. 58), in disparte il ritardo con cui è giunto il relativo decreto attuativo (d.P.C.M. n. 148/2021) che non ha consentito nei tempi assegnati dal Codice di attuare le norme menzionate, si impone ora l'estensione della digitalizzazione a tutto il ciclo vita dei contratti pubblici, che inizia con la programmazione (CUP) e l'assegnazione del CIG fino a ricoprendere le attività riferite alla conclusione e poi all'esecuzione contratto. Inoltre, si prevede che l'attività venga svolta senza l'inserimento di documenti in formato *.pdf, ma con l'acquisizione diretta dei dati dalle banche dati esistenti (**machine to machine**).



Il «libro II» (della Parte I): la «digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti»

- PARTE II - DELLA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI
- **Art. 19. (Principi e diritti digitali) / Art. 21. (Ciclo di vita digitale dei contratti pubblici) / Art. 20. (Principi in materia di trasparenza) / Art. 22. (Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement)) / Art. 23. (Banca dati nazionale dei contratti pubblici) / Art. 24. (Fascicolo virtuale dell'operatore economico) / Art. 25. (Piattaforme di approvvigionamento digitale) / Art. 26. (Regole tecniche) / Art. 27. (Pubblicità legale degli atti) / Art. 28. (Trasparenza dei contratti pubblici) / Art. 29. (Regole applicabili alle comunicazioni) / Art. 30. (Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici) / Art. 31. (Anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti) / Art. 35. (Accesso agli atti e riservatezza) / Art. 36. (Norme procedurali e processuali in tema di accesso) Art. 32. (Sistemi dinamici di acquisizione) /Art. 33. (Aste elettroniche) Art. 34. (Cataloghi elettronici)**



L'entrata in vigore (*rectius «efficacia»*) delle nuove disposizioni

- Art. 225, c. 2. Le disposizioni di cui agli articoli **19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37**, comma 4, [...] acquistano efficacia a decorrere dal **1° gennaio 2024**. In via transitoria, le disposizioni di cui agli articoli 21, comma 7, 29, 40, 41 comma 2-bis, 44, 52, 53, 58, 74, 81, 85, 105, comma 7, 111, comma 2-bis, 213 commi 8, 9 e 10, 214, comma 6 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 **continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2023** per lo svolgimento delle attività relative:
 - a) alla redazione o acquisizione degli atti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;
 - b) alla trasmissione dei dati e documenti relativi alle procedure di cui alla lettera a);
 - c) all'accesso alla documentazione di gara;
 - d) alla presentazione del documento di gara unico europeo;
 - e) alla presentazione delle offerte;
 - f) all'apertura e la conservazione del fascicolo di gara;
 - g) al controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie.



I principi e diritti digitali (art. 19)

- Art. 19. (Principi e diritti digitali)
- 1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti nel rispetto dei principi e delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, garantiscono l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale e operano secondo i principi di **neutralità tecnologica**, di **trasparenza**, nonché di **protezione dei dati personali** e di **sicurezza informatica**.
- 2. In attuazione del principio **dell'unicità dell'invio**, ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente. Tale principio si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici soggette al presente codice e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti obblighi di comunicazione a una banca dati o a un sistema informativo.
- 3. Le attività e i procedimenti amministrativi **connessi al ciclo di vita dei contratti pubblici sono svolti digitalmente**, secondo le previsioni del presente codice e del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, mediante le piattaforme e i servizi digitali infrastrutturali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti; i dati e le informazioni a essi relativi sono gestiti e resi fruibili in formato aperto, secondo le previsioni del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.
- 4. I soggetti titolari di banche dati adottano le necessarie misure organizzative e di revisione dei processi e dei regolamenti interni per abilitare automaticamente l'accesso digitale alle informazioni disponibili presso le banche dati di cui sono titolari, mediante le tecnologie di interoperabilità dei sistemi informativi secondo le previsioni e le modalità del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.



Principi e diritti digitali [segue]

- 5. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nonché gli operatori economici che partecipano alle attività e ai procedimenti di cui al comma 3, adottano **misure tecniche e organizzative a presidio della sicurezza informatica e della protezione dei dati personali**. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la formazione del personale addetto, garantendone il costante aggiornamento.
- 6. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la **tracciabilità** e la **trasparenza** delle attività svolte, l'accessibilità ai dati e alle informazioni, la conoscibilità dei processi decisionali automatizzati e rendono le piattaforme utilizzate accessibili nei limiti di cui all'articolo 35. I gestori delle piattaforme assicurano la conformità delle medesime alle regole tecniche di cui all'articolo 26.
- 7. Ove possibile e in relazione al tipo di procedura di affidamento, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **ricorrono a procedure automatizzate** nella valutazione delle offerte ai sensi dell'articolo 30.
- 8. Le **regioni e le province autonome** assicurano il rispetto delle disposizioni di cui alla presente Parte e il supporto alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti.
- 9. Le disposizioni della presente Parte costituiscono **esercizio della funzione di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati** dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.



I principi delle piattaforme digitale (per la Commissione europea)

- I principi che dovranno caratterizzare le piattaforme di e-procurement sono stati indicati dalla Commissione europea:
- 1. "**digital by default**": le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire i servizi in formato digitale, comprese le informazioni leggibili dalle macchine, come opzione predefinita;
- 2. "**interoperability by default**": i servizi pubblici dovrebbero essere progettati per funzionare senza problemi in tutto il mercato unico e tra i silos organizzativi;
- 3. "**once only principle**": le pubbliche amministrazioni dovrebbero garantire che cittadini e imprese forniscano le stesse informazioni una sola volta ad una pubblica amministrazione;
- 4. "**cross-border by default**": le pubbliche amministrazioni dovrebbero rendere disponibili i servizi pubblici digitali pertinenti a livello transfrontaliero e prevenire un'ulteriore frammentazione, facilitando così la mobilità all'interno del mercato unico;
- 5. "**re-usability**": le pubbliche amministrazioni, di fronte a un problema specifico, dovrebbero cercare di trarre vantaggio dal lavoro di altri esaminando ciò che è disponibile, valutandone l'utilità o la rilevanza per il problema in questione e, se del caso, adottando soluzioni che hanno dimostrato la loro valore altrove;



I principi delle piattaforme digitali (per la Commissione europea) [segue]

- 6. "**user centricity**": i bisogni e i requisiti degli utenti dovrebbero guidare la progettazione e lo sviluppo dei servizi pubblici, in conformità con le seguenti aspettative: un approccio multicanale nell'erogazione dei servizi; un unico punto di contatto per nascondere la complessità amministrativa interna; il feedback degli utenti dovrebbe essere sistematicamente raccolto, valutato e utilizzato per progettare nuovi servizi pubblici e migliorare quelli esistenti;
- 7. "**inclusiveness and accessibility**": le pubbliche amministrazioni dovrebbero progettare servizi pubblici digitali che siano inclusivi per impostazione predefinita e soddisfino esigenze diverse;
- 8. "**openness & transparency**": le pubbliche amministrazioni dovrebbero condividere informazioni e dati tra loro e consentire a cittadini e imprese di accedere al controllo e correggere i propri dati, nonché consentire agli utenti di monitorare i processi amministrativi che li coinvolgono;
- 9. "**trustworthiness & security**": tutte le iniziative dovrebbero andare oltre il semplice rispetto del quadro giuridico in materia di protezione dei dati personali e privacy e sicurezza informatica, integrando tali elementi nella fase di progettazione.



Il «ciclo di vita digitale» dei contratti pubblici

- Art. 21. (Ciclo di vita digitale dei contratti pubblici)
- 1. Il ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, di norma, si articola in programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione.
- *«ciclo di vita dei contratti pubblici» da intendersi come le attività riguardanti le procedure di gara fino a includere quelle conclusive del contratto. L'idea di fondo è che tutte le attività devono essere conoscibili e riconducibili a un numero identificativo iniziale assegnato alla singola procedura, avviata con il Codice Unico di Progetto (CUP) e il Codice Identificativo di gara (CIG).*
- 2. Le attività inerenti al ciclo di vita di cui al comma 1 sono gestite, nel rispetto delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, attraverso piattaforme e servizi digitali fra loro interoperabili, come indicati all'articolo 22.
- 3. I soggetti che intervengono nel ciclo di vita digitale dei contratti pubblici operano secondo le disposizioni della presente Parte e procedono all'atto dell'avvio della procedura secondo le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005 e dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 *[Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, all'atto dell'avvio della procedura di gara deve essere acquisito il codice identificativo di gara (CIG) secondo quanto previsto dall'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136. - Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia: art. 3. Tracciabilità dei flussi finanziari]*



L'ecosistema digitale dei contratti pubblici (art. 22) [rinvio]

- 1. **L'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale** (e-procurement) è costituito dalle piattaforme e dai servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici, di cui all'articolo 23 e dalle piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti di cui all'articolo 25.
- 2. Le piattaforme e i servizi digitali di cui al comma 1 consentono, in particolare:
 - a) **la redazione o l'acquisizione degli atti in formato nativo digitale;** / b) la pubblicazione e la trasmissione dei dati e documenti alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici; / c) l'accesso elettronico alla documentazione di gara; / d) la presentazione del documento di gara unico europeo in formato digitale e l'interoperabilità con il fascicolo virtuale dell'operatore economico; / e) la presentazione delle offerte / f) l'apertura, la gestione e la conservazione del fascicolo di gara in modalità digitale; / g) il controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie.
 - 3. **Le basi di dati di interesse nazionale alimentano l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale**, ai sensi dell'articolo 60 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. *Il comma 3 chiarisce che nell'ambito dell'ecosistema nazionale di e-procurement, per l'interscambio delle informazioni e dei dati di rispettiva **once only** competenza, sono necessariamente incluse le banche dati più rilevanti per realizzare il principio Al fine di evitare il pericolo che banche dati di interesse non vengano ricomprese nel perimetro del sistema nazionale di e-procurement, si è previsto che ulteriori banche dati potranno essere individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite l'ANAC e l'AgID, proprio con lo scopo di accrescere il grado di digitalizzazione delle procedure, nonché di garantire la migliore applicazione dei principi di semplificazione e trasparenza.*



Le piattaforme di approvvigionamento digitale [rinvio]

- Art. 25. (Piattaforme di approvvigionamento digitale)
- 1. Le piattaforme di approvvigionamento digitale sono costituite dall'insieme dei servizi e dei sistemi informatici, interconnessi e interoperanti, utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti per svolgere una o più attività di cui all'articolo 21, comma 1, e per assicurare la piena digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici. A tal fine, le piattaforme di approvvigionamento digitale interagiscono con i servizi della Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 23 nonché con i servizi della piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
- 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti utilizzano le piattaforme di approvvigionamento digitale per svolgere le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 26. Le piattaforme di approvvigionamento digitale non possono alterare la parità di accesso degli operatori, né impedire o limitare la partecipazione alla procedura di gara degli stessi ovvero distorcere la concorrenza, né modificare l'oggetto dell'appalto, come definito dai documenti di gara. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la partecipazione alla gara anche in caso di comprovato malfunzionamento, pur se temporaneo, delle piattaforme, anche eventualmente disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte per il periodo di tempo necessario a ripristinare il normale funzionamento e la proroga dello stesso per una durata proporzionale alla gravità del malfunzionamento.
- 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **non dotati** di una propria piattaforma di approvvigionamento digitale si avvalgono delle piattaforme messe a disposizione da altre stazioni appaltanti o enti concedenti, da centrali di committenza o da soggetti aggregatori, da regioni o province autonome, che a loro volta possono ricorrere a un gestore del sistema che garantisce il funzionamento e la sicurezza della piattaforma.
- 4. È fatto divieto di porre a carico dei concorrenti o dell'aggiudicatario eventuali costi connessi alla gestione delle piattaforme.



Digitalizzazione dei contratti: il valore e le indicazioni del PNRR

- La strada della digitalizzazione dei contratti pubblici individuata dal PNRR conduce alla disponibilità, da parte di ogni stazione appaltante, di una e-platform come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della procurement capacity; alla semplificazione e alla digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza; alla definizione delle modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e dei requisiti di interoperabilità e interconnettività (M1C1 -70).
- Va, infine, considerato che la digitalizzazione costituisce anche una efficace misura di prevenzione della corruzione in quanto consente trasparenza, tracciabilità, partecipazione, controllo di tutte le attività, in modo da assicurare il rispetto della legalità. Il settore delle commesse pubbliche rappresenta, infatti, un'attività fortemente esposta a condotte corruttive, in ragione del potenziale economico che esprime e, quindi, occorrono presidi efficaci e qualificati per fare in modo che le risorse stanziate non vengano distolte dal perseguitamento degli interessi pubblici.
- La digitalizzazione potrebbe, quindi, in definitiva assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole.



Le previsioni della legge delega

- In aderenza agli obiettivi del PNRR la legge delega 21 giugno 2022, n. 78 ha delineato i principi che innervano le disposizioni in tema di digitalizzazione:
- - «gli obiettivi di riduzione e di certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, dovranno essere raggiunti anche utilizzando la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico» (lett. m);
- - «le stazioni appaltanti potranno ricorrere anche ad automatismi nella valutazione delle offerte» (lett. t).



L'importanza del processo di digitalizzazione del procurement

- Il processo di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, inteso come **l'insieme di tutte le attività che si susseguono dalla programmazione alla definizione del fabbisogno e fino alla completa esecuzione del contratto**, costituisce una delle attività più onerose per le amministrazioni, le quali impiegano molto tempo ed ingenti risorse nello svolgimento delle procedure, ancora gestite in larga parte in modalità tradizionale.
- La trasformazione digitale dell'attività amministrativa e, in particolare, del procedimento, nato cartaceo e stratificatosi nel tempo in relazione ai diversi ed ulteriori adempimenti via via richiesti dalla normativa vigente, **richiede necessariamente un ripensamento complessivo e una ideazione di procedure e adempimenti in ottica nativa digitale**.
- La **digitalizzazione end-to-end** del processo di acquisto delle amministrazioni, mediante la semplificazione delle procedure dei contratti pubblici e la realizzazione di un **ecosistema integrato di piattaforme digitali**, consente di ridurre notevolmente i tempi e i costi di queste attività, oltre a favorire, di riflesso, la partecipazione di eventuali nuovi operatori economici alle procedure di appalto.



Le regole tecniche per le piattaforme di approvvigionamento digitale

- Art. 26. (Regole tecniche)
- 1. I requisiti tecnici delle piattaforme di approvvigionamento digitale, nonché la conformità di dette piattaforme a quanto disposto dall'articolo 22, comma 2, sono stabilite dall'AGID di intesa con l'ANAC e la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la trasformazione digitale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice.
- 2. Con il medesimo provvedimento di cui al comma 1, sono stabilite le modalità per la certificazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale.
- 3. La certificazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale, rilasciata dall'AGID, consente l'integrazione con i servizi della Banca dati nazionale dei contratti pubblici. L'ANAC cura e gestisce il registro delle piattaforme certificate.



L'uso di procedure automatizzate nel «ciclo di vita» dei contratti (art. 30)

- 1. Per migliorare **l'efficienza** le stazioni appaltanti e gli enti concedenti provvedono, **ove possibile, ad automatizzare** le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse *l'intelligenza artificiale* e le tecnologie di registri distribuiti, nel rispetto delle specifiche disposizioni in materia.
- 2. Nell'acquisto o sviluppo delle soluzioni di cui al comma 1 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti:
 - a) assicurano *la disponibilità del codice sorgente*, della relativa documentazione, nonché di ogni altro elemento utile a comprenderne le logiche di funzionamento;
 - b) introducono negli atti di indizione delle gare clausole volte ad assicurare *le prestazioni di assistenza e manutenzione necessarie alla correzione degli errori* e degli effetti indesiderati derivanti dall'automazione.



L'uso di procedure automatizzate nel «ciclo di vita» dei contratti

- 3. Le decisioni assunte mediante automazione rispettano i principi di:
 - a) **conoscibilità e comprensibilità**, per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata;
 - b) **non esclusività** della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata;
 - c) **non discriminazione** algoritmica, per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici.
- 4. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano **ogni misura tecnica e organizzativa** atta a garantire che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia **minimizzato** il rischio di errori, nonché a impedire effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della nazionalità, dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione, delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dei caratteri somatici, dello status genetico, dello stato di salute, del genere o dell'orientamento sessuale.
- 5. Le pubbliche amministrazioni pubblicano sul sito istituzionale, nella sezione «Amministrazione trasparente», l'elenco delle soluzioni tecnologiche di cui al comma 1 utilizzate ai fini dello svolgimento della propria attività.



Digitalizzazione ed adeguamento da parte delle stazioni appaltanti [rinvio]

- Conclusivamente, va considerato che l'introduzione della digitalizzazione per ogni tipologia di contratto pubblico indica un traguardo ambizioso che potrà realizzarsi compiutamente man mano che le **stazioni appaltanti si doteranno degli strumenti tecnologici necessari e crescerà la dimestichezza e la padronanza con i nuovi servizi informatici**.
- L'introduzione di nuovi strumenti e servizi digitali richiederà non solo una revisione dei processi interni e dei procedimenti amministrativi adottati, con ricadute innovative a livello organizzativo ma anche l'attenuazione dell'approccio emotivo che spesso si registra rispetto all'utilizzo di strumentazioni informatiche nella pubblica amministrazione, soprattutto dall'interno delle stesse e che, invero, l'esperienza della pandemia da Covid-19 ha in parte aiutato a superare.
- Lo sforzo che potrà essere richiesto alle amministrazioni in generale, alle stazioni appaltanti e agli operatori economici, **soprattutto nella fase iniziale di attuazione delle norme sulla digitalizzazione dei contratti pubblici, dovrà necessariamente tenere conto del differente livello di adeguatezza degli uffici**, del grado di formazione dei soggetti coinvolti e della necessità per le stazioni appaltanti, in particolare, per quelle **non qualificate**, di riorganizzare le strutture coinvolte, in termini di dotazione tecnologica, di formazione del personale e di reingegnerizzazione dei processi.
- **Digitalizzazione e qualificazione:** v. ALL. II – 4 – La disponibilità di una piattaforma per la gestione del «ciclo di vita» dei contratti pubblici come condizione di qualificazione per progettazione/affidamento (art. 4, art. 7)



Riferimenti principali:

- Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - **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 (G.U. n. 77 del 31 marzo 2023 - S.O. n. 12)
 - Legge 21 giugno 2022, n. 78 - *Delega al Governo* in materia di contratti pubblici (G.U. n. 146 del 24 giugno 2022)
- Consiglio di Stato, 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” – III – *Relazione agli articoli e agli allegati*, Roma, 7 dicembre 2022 (in www.giustizia-amministrativa.it).
- ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, 27 Maggio 2020