

Gaspere Dalia, 3 luglio 2023

Università degli Studi di Salerno

Che cosa intendiamo per corruzione è, purtroppo, tristemente noto ai più; tuttavia, è necessaria alla trattazione una **definizione di corruzione in un'ottica giuridica**.

**Garzón Valdés** ne ha fornito la seguente definizione:

*“La corruzione consiste nella violazione di un obbligo da parte di un decisore con l’obbiettivo di ottenere un beneficio personale extraposizionale per chi corrompe [...] in cambio del conseguimento di benefici per il corruttore”*. Nell’ambito del settore pubblico, la corruzione è *“l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati e illeciti”*.

Pertanto, affinché si verifichi l’evento corruttivo vi è bisogno della compresenza dei seguenti elementi:

- il potere discrezionale di definire le regole e/o il potere di applicarle;
- il vantaggio economico che deriva dall’accordo corruttivo;
- l’entità della sanzione e nella probabilità di incorrervi.

Il potere discrezionale della pubblica amministrazione si sostanzia quando la normativa non consiste nella mera applicazione di una prescrizione, ma laddove viene lasciato un **marginale di discrezionalità**, di scelta sull'opportunità e la modalità con le quali perseguire un pubblico interesse con riguardo all'*an*, al *quid*, al *quando*, al *quomodo*.

Nel potere discrezionale vi è anche una componente di **necessaria ponderazione** fra interessi pubblici, collettivi, diffusi e privati che deve essere effettuata nell'ottica di **perseguire l'interesse pubblico concreto e attraverso l'applicazione di un principio di ragionevolezza**. Qualora, però, gli interessi privati prevalgano ingiustificatamente sugli altri, la pubblica amministrazione viene meno al suo contratto di agenzia col cittadino.

**L'abuso si determina, quindi, quando il potere non è esercitato nei termini previsti dalla delega.**

***Quale può essere, dunque, il ruolo della digitalizzazione nella prevenzione della  
corruzione?***

**Luca Attias** nel 2015, quando ancora era Direttore generale sistemi informativi della Corte dei Conti, divenuto poi Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale e quindi Capo Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, affermò che *“abbiamo calcolato il fattore di correlazione lineare tra la classifica sulla corruzione redatta da Transparency International e la graduatoria dei Paesi membri dell'UE con il maggior grado di sviluppo digitale. Gli statistici gridano al miracolo quando trovano dei fattori che si avvicinano al 70%: ebbene, nel nostro caso l'indice di correlazione ha superato l'80%, un risultato impressionante”*.

La forte correlazione fra digitalizzazione e corruzione dimostra che al crescere dell'una, l'altra diminuisce: **quindi, più digitalizzazione dei dati e servizi si tradurrebbe in maggiore trasparenza e quindi minor possibilità di corruzione.**

Infatti, uno degli elementi costitutivi della situazione corruttiva **è dato dalla combinazione tra:**

**- disincentivo alla corruzione debole;**

- facilità di compiere l'evento corruttivo, per mancanza di trasparenza;

- basso rischio di incorrere in una sanzione.

Le ragioni che consentivano, ai tempi della dichiarazione di Attias, questo stato di fatto erano da rinvenire in una sorta di **bulimia regolatoria**, da una parte, e dall'altra nella **enorme presenza di centri di dati pubblici** (oltre 10mila, quasi 100 volte quelli statunitensi).

Un tale livello di frammentazione impedisce, infatti qualsiasi tipo di coordinamento: ***“ogni singola amministrazione, ogni regione, ogni comune si digitalizza in autonomia, indipendentemente dal resto del mondo e sviluppa applicativi spesso incapaci di comunicare con tutti gli altri creando una mole di dati in buona parte inutilizzabili. Paradossalmente, sarebbe meglio non aver proprio nulla e poter partire da zero, come alcuni Paesi di nuovo sviluppo che copiano i sistemi più efficienti sul mercato senza il peso di normative che potranno essere costruite ex novo”***.

A tale proposito, nel 2019 l'OCSE ha pubblicato un report dal titolo “*Analytics for Integrity – Data-driven approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments*” in cui sottolinea come l'avvento dell'era digitale, ed in generale l'opera di digitalizzazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, produca nuovi strumenti e nuove opportunità per combattere la corruzione. In particolare, nell'ambito del report si analizza come la gestione efficace della corruzione e dei rischi di frode si basi sulle capacità della pubblica amministrazione di rinvenire significato dai dati a sua disposizione attraverso l'analisi, gli strumenti e le tecniche.

**Analisi dei dati e la lotta alla corruzione**

Il **data mining** è utilizzato in Cile per monitorare il sistema di e-procurement al fine di prevenire collusioni e favoritismi. Mentre in Corea del Sud è in uso il Bid-Rigging (lett. “Manipolazione delle offerte”) Indicator Analysis System (BRIAS) che consente di analizzare enormi quantità di dati di enti pubblici al fine di scovare eventi corruttivi. Le iniziative sopra riportate sono solo un esempio di come i Governi stiano adottando delle strategie digitali anticorruzione che sfruttano gli **open data**, i **big data** e **l'analisi dei dati**.

Tuttavia, sebbene l'analisi dei dati abbia diverse applicazioni, l'uso di **questo metodo di analisi per la prevenzione della corruzione e la valutazione del rischio di frode è sicuramente il più proficuo al fine di aiutare a facilitare le decisioni sulla strategia, l'allocazione delle risorse e le attività di controllo**. L'uso efficace dell'analisi dei dati nel contesto delle valutazioni del rischio ha un obiettivo principale: affinare e migliorare la comprensione dei rischi al fine di informare le azioni di mitigazione. Inoltre, gli approcci quantitativi possono integrare, e non necessariamente sostituire, metodologie qualitative per le valutazioni del rischio che si basano maggiormente sulle percezioni dei dipendenti.

**L'utilizzo degli open data nella lotta alla corruzione**

I dati degli enti pubblici costituiscono uno dei **principali patrimoni informativi** non solo della Pubblica Amministrazione, ma dell'intero Paese. L'obiettivo delle novelle normative che si sono susseguite in questi ultimi anni è quello di:

- aprire e ampliare il patrimonio informativo della pubblica amministrazione;
- incentivare lo scambio di dati tra pubblico e privato;
- fornire ai decisori politici, alle imprese e ai cittadini strumenti basati sui dati per promuovere la trasparenza e interpretare i fenomeni.

A tale scopo, gli ultimi interventi registrati sono stati:



- la Strategia Europea sui Dati, la Direttiva (UE) 2019/1024 del 20 giugno 2019 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, e
- i Piani triennali 2020-2022 e 2022-2024.

Tali interventi mettono in evidenza come i dati pubblici siano un bene comune: **il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta, interoperabile e facilmente riutilizzabile.**

Gli elementi che caratterizzano il sistema degli Open Government Data sono l'accesso e la disponibilità **senza restrizioni o discriminazioni di natura soggettiva o oggettiva**, ad un **ragionevole costo di riproduzione e in formato leggibile e modificabile**, **l'interoperabilità per poter combinare diverse basi di dati e il riutilizzo** (e redistribuzione) **senza divieti o restrizioni** (c.d. partecipazione universale).

La pubblica amministrazione, pertanto, mette a disposizione, tramite il proprio sito web, **dati conoscibili** (in quanto pubblici) **e utilizzabili** (perché in formato aperto), da chiunque.

Il concetto di trasparenza viene introdotto in Italia in particolar modo con la legge 241/1990; lo stesso concetto di trasparenza, oggi, è ribadito nell'articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come novellato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97:

*“la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.*

Con specifico riferimento ai dati, **il Codice dell'Amministrazione Digitale** prevede il principio di “**disponibilità dei dati pubblici**”, enunciato all'art. 2, comma 1, e declinato dall'art. 50, comma 1, che consiste nella possibilità, per soggetti pubblici e privati della fruizione e riutilizzo dei dati e riprende il concetto di formato aperto (un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi) e quelli di dato di tipo aperto.

Gli **open data**, dunque, seguendo anche il principio di Open by default, devono essere aperti dalle pubbliche amministrazioni in formati tali da assicurare a tutti la fruizione, l'utilizzo e il riutilizzo e devono consentire, in un'ottica di trasparenza, la **partecipazione dei cittadini**.

Tale partecipazione può essere motivata da un **interesse personale** al fine di creare valore, ovvero può essere determinata dalla **volontà di verifica dell'azione della pubblica amministrazione**.

I dati aperti, infatti, agevolano la **prevenzione** e il contrasto della corruzione, **responsabilizzando** gli Stati e producendo trasparenza sulle attività dei governi, sulle decisioni e sulle spese sostenute. Questa disponibilità di dati consente ai cittadini di monitorare il flusso e l'uso del denaro pubblico all'interno dei Paesi di appartenenza, permettendo il confronto dei dati con quello di altri Paesi e il monitoraggio del flusso di fondi pubblici a livello transfrontaliero. Dall'altra parte, in un'ottica di sviluppo economico, gli open data sono in grado di fornire alle aziende informazioni in tempo reale sul contesto economico di un determinato Paese, mercato o settore, consentendo alle stesse **consapevoli e ponderate decisioni di investimento** e contribuiscono alla costruzione di

sistemi organizzativi e contesti lavorativi più aperti, trasparenti e meno corrotti, **riducendo il rischio di conflitti di interesse e favoritismi**.

La grande quantità di dati amministrativi e di dataset da parte della pubblica amministrazione finalizzati a descrivere e tracciare processi e attività ritenuti a rischio di corruzione ha richiesto sempre maggiormente un approccio di big data basato sulla elaborazione, combinazione, ed analisi di grandi quantità di dati provenienti da fonti eterogenee. L'applicazione di adeguate tecniche di analisi su tali quantità di dati può fornire una serie di opportunità per la definizione di più solide politiche anticorruzione e per la valutazione di prestazioni e servizi in termini di spesa pubblica e di comportamenti organizzativi.

Ad esempio, **il collegamento dei dati in materia di appalti pubblici** con altri insiemi di dati amministrativi riguardanti le aziende private operanti sul territorio possono fornire indicatori quantitativi e qualitativi per descrivere la trasparenza operativa, la capacità amministrativa e la qualità dell'operato di pubblica amministrazione e imprese a vari livelli di analisi.

Infine, la condivisione delle informazioni e dei dati da parte dei diversi Stati (attraverso l'utilizzo di un approccio open data) contribuisce in maniera determinante ad identificare lacune critiche in ambito anticorruzione e ad incentivare la collaborazione a livello globale.

**Pertanto, la digitalizzazione nelle Pubbliche amministrazioni costituisce, con vis sempre più espansiva, una tematica di primo rilievo nell'ordinamento italiano.**

Il quadro che viene a delinearsi oggi in ambito nazionale vede il **fenomeno della digitalizzazione protagonista indiscusso di un cambiamento organizzativo-burocratico** incidente tanto sulla gestione interna dei documenti amministrativi informatici, tanto sull'iter procedimentale e sui rapporti instaurati con il cittadino utente.

È innegabile che il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione ha avuto una **brusca accelerazione** a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Dopo una prima fase di digitalizzazione forzata di alcune attività amministrative – che si è resa necessaria in seguito all'adozione da parte del Governo italiano di misure di contenimento della pandemia – nel corso dei mesi è emersa con evidenza l'esigenza di giungere, in prospettiva futura, alla conclusione del percorso di trasformazione digitale avviato oltre quindici anni fa ma ancora, in larga parte, incompiuto.

Il **Decreto Legge “Semplificazioni”** (D.L. n. 76/2020) contiene alcune disposizioni molto rilevanti in materia di digitalizzazione dell’attività amministrativa: si tratta di **uno dei provvedimenti normativi più importanti degli ultimi anni**.

La parola chiave è “switch off”, cioè “spegnere”, ovvero abbandonare le modalità di lavoro ed erogazione dei servizi diverse da quelle indicate dal Legislatore.

Dopo una lunga convivenza forzata con la carta, **la modalità digitale diventa (obbligatoriamente) l’unica modalità di gestione dei procedimenti amministrativi e di erogazione di servizi pubblici a cittadini e imprese**.

Due le novità rispetto al passato:

- 1) da un lato, il termine assai breve dato alle amministrazioni per organizzarsi entro il 28 febbraio 2021;
- 2) dall’altro, l’obbligo di ricorrere a soluzioni, sistemi e piattaforme unici per tutte le amministrazioni (SPID, CIE, pagoPA, appIO).

Il segnale è chiaro: non ci sono più scuse per rimandare la trasformazione digitale che diventa, quindi, una vera e propria **urgenza per tutte le amministrazioni**.

La scelta di realizzare una guida agli switch off trova ragion d'essere proprio nella necessità per le amministrazioni di avere, alla luce dei recenti interventi legislativi, un quadro sistematico e aggiornato delle norme vigenti.

### **La digitalizzazione dell'attività amministrativa: percorso evolutivo**

Comprendere a fondo le complesse e molteplici articolazioni della digitalizzazione nel panorama amministrativo odierno richiede una preliminare operazione di decodificazione dei termini correntemente in uso ai fini descrittivi del fenomeno.

Con il termine e-government (amministrazione digitale) si indica il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione. Detto termine viene per la prima volta reso dalla Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione Europea, il quale viene utilizzato per indicare «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche».

A livello definitorio, un **sistema informativo** è “una combinazione di risorse umane, materiali e di procedure organizzate per la raccolta, l’archiviazione e l’elaborazione delle informazioni necessarie alle attività operative, gestionali e di programmazione, controllo e valutazione di un’organizzazione”; un **sistema informatico** rappresenta, invece, “l’insieme degli strumenti informatici impiegati per il trattamento automatico delle informazioni di un’organizzazione al fine di agevolare le funzioni del suo sistema informativo”. Ancorché le due nozioni siano giuridicamente intese in maniera equivalente, il sistema informatico risulta essere concetto più ristretto, agendo quale strumento di supporto al sistema informativo.

Comportando il progresso delle Information and Communication Technologies (ICT) una progressiva e radicale evoluzione della nozione di e-government, **la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione fissativa dei principi cui deve tendere l’azione per l’e-government per il periodo 2016-2023.**

Segnatamente, secondo quanto indicato dalla Commissione Europea, l’implementazione delle nuove tecnologie nel settore dell’azione amministrativa deve conformarsi ai principi



di **massima trasparenza**, efficienza ed inclusività affinché vengano erogati servizi pubblici personalizzati ed intuitivi a tutti i cittadini e a tutte le imprese nell'UE.

Lo strumento attuativo in grado di perseguire con effettività detti obiettivi è da rinvenire nel principio del libero accesso ai dati ed ai documenti delle amministrazioni pubbliche (c.d. Open Data), tanto a livello nazionale che transfrontaliero da parte di tutti coloro che abbiano un comune interesse, ancorché difetti una particolare qualificazione giuridica dell'interesse medesimo.

**Gli obiettivi programmati attraverso l'e-government derivano non solo dai vincoli europei, ma anche da puntuali obblighi internazionali:** sotto questo aspetto, già il Rapporto 2016 sull'e-government della Nazioni Unite evidenziava un sensibile aumento dei Paesi facenti uso di strumenti informatici nella pubblica amministrazione, volti principalmente all'offerta di servizi online ai cittadini. Si è altresì posto l'accento sulla capacità della digitalizzazione di efficientare l'attività dell'amministrazione tanto nell'attività interna della pubblica amministrazione (c.d. **back office**) tanto nella relazione con il pubblico (c.d. **front office**).

Di conseguenza, è plastica l'evidenza per cui l'amministrazione, grazie alle ICT, possa **ricercare i documenti più facilmente** e **accedere in via diretta ed immediata agli atti di altre amministrazioni**, nonché procedere alla trasmissione e ricezione dei dati in tempo reale e a costi inferiori.

Nella prospettiva del cittadino, questi può rinunciare a recarsi fisicamente presso gli uffici competenti, potendo piuttosto accedere alle informazioni tramite una connessione internet in qualsiasi momento e da qualsiasi luogo, con conseguente risparmio in termini di tempo, energie e risorse.

In tale ottica si spiega la capacità delle singole componenti del sistema PA di interagire orizzontalmente e verticalmente, ossia di fare rete, dialogando in forma automatica entro quella che, a rigore, è stata definita la “**quarta rivoluzione industriale**”, grazie a processi di automazione e di interconnessione in grado di esercitare un impatto significativo sull'essere umano stesso e sul suo modo di vivere nel proprio ambiente.

La rivoluzione in parola, nel sistema amministrativo italiano, retto e disciplinato dalle regole del procedimento, ha investito il procedimento telematico, denominato agli inizi degli anni '90 “Teleamministrazione” e successivamente attuato con il Codice dell'Amministrazione

Digitale, CAD, grazie al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (entrato in vigore il 1° gennaio 2006), così come fortemente inciso dal d. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, dalla legge Madia nel 2016 e, di recentissimo, dal D.L. Semplificazioni.

Già per mezzo della nota Legge n. 241, approvata il 7 agosto del 1990, recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” si è intrapreso un processo di **svecchiamento della Pubblica Amministrazione**, anche e soprattutto a livello procedimentale, nel deliberato intento di snellire l'apparato organizzativo attraverso il **ridimensionamento dei procedimenti e la collaborazione tra cittadini e amministrazione**. Non casualmente, la suddetta legge fu appellata dalla dottrina come “inconsapevolmente informatizzata”, sebbene si fosse ancora distanti dagli standards odierni.

Nonostante i primissimi approcci all'informatizzazione dei sistemi informativi pubblici si riscontrino già a partire dagli ultimi anni '70, **è il Decreto legislativo n. 39 del 1993**, recante “Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm) della L. 23 Ottobre 1992, n. 421”, a spianare la

strada all'inserimento degli strumenti informatici nell'attività amministrativa, costruendo il primo vero intervento di promozione della cultura informatica pubblica e di organizzazione dell'informatizzazione.

A tale decreto è altresì ascritto il merito di aver istituito **un'autorità amministrativa indipendente** denominata "Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione" (AIPA) alla quale ha affidato funzioni consultive, di indirizzo e coordinamento, nonché compiti di documentazione, rilevazione, monitoraggio e verifica dei risultati scaturenti dall'utilizzo di tecnologie informatiche.

Invero, il ruolo dell'AIPA è stato successivamente – in parte – obliterato dall'insediamento di nuove figure istituzionali con compiti assimilabili a quelli ad essa attribuiti; in particolare, con l'introduzione del Ministro per l'Innovazione Tecnologica nel 2001 si è ingenerata una sovrapposizione di competenze che ha progressivamente vanificato la prosecuzione dell'esperienza dell'AIPA, poi soppressa nel 2003 e sostituita, dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche di e-government, mantenendo tuttavia l'autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria.

È certamente grazie alla venuta ad esistenza di questo ente che prende avvio la nuova era della digitalizzazione degli apparati pubblici in Italia.

In via parallela si è specificato il ruolo del Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica (DIT), destinato a supportare il Ministro per l'Innovazione nell'elaborazione delle strategie di modernizzazione e dei piani di innovazione tecnologica e, successivamente, a seguito dell'avvento del CNIPA, si è operato un rimodellamento anche della Rete Unitaria per la Pubblica Amministrazione attraverso il D. Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, con cui sono stati istituiti il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e la Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni (RIPA), la cui disciplina confluirà poi nel Codice dell'Amministrazione Digitale, emanato di lì a breve.

**Negli anni successivi il quadro è mutato ulteriormente: in seguito alle indicazioni fornite dall'art. 24, L. 69/2009 l'esecutivo, mediante il Decreto Legislativo n. 177 del 2009, ha modificato l'assetto normativo del CNIPA, attribuendogli la nuova denominazione di DigitPA, quale ente pubblico non economico che ha conservato le medesime caratteristiche e funzioni del suo predecessore, su cui ha poi inciso il**

**governo Monti che, in un contesto storico di forte crisi economica, ha soppresso DigitPA e l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, trasferendo i rapporti e funzioni facenti capo a tali enti all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).**

Così sinteticamente ricostruito il quadro storico degli interventi riformatori tesi all'informatizzazione della Pubblica Amministrazione susseguitisi a partire dalla L. 241/1990, può affermarsi che è solo nel 2005 che, tuttavia, si perviene ad uno stadio di effettiva progressione, allorché con il D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 viene introdotto il primo **Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).**

Emanato in seguito alla delega governativa contenuta nella Legge di semplificazione del 2001 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2006, il CAD costituisce **un'assoluta novità nel panorama della digitalizzazione in quanto affronta per la prima volta organicamente il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nelle pubbliche amministrazioni**, nonché della disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale.

Cionondimeno, negli anni successivi alla sua codificazione e in tempi recentissimi, sono intervenute numerose modifiche che ne hanno ridefinito e specificato la portata.

A livello strutturale, constando di 9 capi, ulteriormente suddivisi in varie sezioni, il CAD esprime la “Costituzione del mondo digitale” con l’obiettivo di semplificare e riorganizzare la normativa in materia di informatica nelle amministrazioni pubbliche, **attraverso l’introduzione di innovativi strumenti digitali e la predisposizione di mezzi necessari per una pubblica amministrazione più economica ed efficiente.**

Di ulteriore rilevanza è l’aver individuato, attraverso la sua positivizzazione, una serie di nuovi diritti dei cittadini e delle imprese nei confronti della P.A., tracciandone il regime giuridico e le relative norme di attuazione.

Volgendo l’analisi alle norme più rilevanti in esso contenute, all’articolo 3 è disciplinato il diritto all’uso delle tecnologie. In esso è stabilito che **i cittadini e le imprese hanno diritto di pretendere di sfruttare ed ottenere l’utilizzo delle moderne tecnologie telematiche nelle comunicazioni con tutte le pubbliche amministrazioni dello Stato, comprese le società partecipate da enti pubblici e con prevalente capitale pubblico, i gestori di pubblici servizi e le amministrazioni regionali e locali, anche se l’applicazione del**

**principio dipende dalle risorse organizzative e tecnologiche disponibili**; la tutela giurisdizionale inerente alle controversie che riguardano l'esercizio di tale diritto è devoluta dall'art. 133 del Codice del Processo Amministrativo alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo**.

All'art. 5 viene riconosciuto il diritto di effettuare qualsiasi pagamento con modalità informatiche, fatte salve le attività di riscossione dei tributi regolate da normative ad hoc; all'art. 6 è garantito **il diritto all'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC)** per trasmettere in forma telematica comunicazioni, documenti e informazioni che richiedano una ricevuta di consegna ai soggetti interessati che ne fanno espressa richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo.

Gli artt. 7 e 8 sanciscono il diritto alla qualità del servizio, alla misura della soddisfazione dell'utenza e il diritto all'alfabetizzazione informatica. Segnatamente, lo Stato e le pubbliche amministrazioni si impegnano a promuovere iniziative atte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini, con speciale attenzione nei confronti delle categorie a rischio di esclusione e dei soggetti minorenni, anche allo scopo di agevolare l'utilizzo dei servizi digitali delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo di competenze di informatica giuridica.



All'art. 9 è disciplinato il diritto alla partecipazione democratica elettronica, introducendo il tema dell'e-democracy: a tal fine le pubbliche amministrazioni incentivano ogni forma di uso delle nuove tecnologie onde facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti.

Ulteriori norme di rilevante portata sono contenute nella Sezione III del Capo I.

In particolare l'articolo 12, in materia di innovazione e digitalizzazione, prescrive l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle P.A. **al fine di realizzare gli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, garantendo l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni e l'interoperabilità dei sistemi con l'integrazione dei processi di servizio tra le diverse amministrazioni.**

Infine, ex art. 15, la riorganizzazione gestionale e strutturale delle pubbliche amministrazioni che contempla l'uso strategico e coordinato dell'ICT è ritenuta necessaria per perseguire quegli obiettivi sopra menzionati e si sostanzia nella razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Come in premessa, il CAD è stato oggetto di plurimi interventi negli anni seguenti la sua entrata in vigore. La prima riforma si è registrata per effetto del D. Lgs. 159/2006; a seguire sono intervenuti il D.L. 185/2008 (convertito in L. 2/2009) e la Legge delega n. 69/2009 recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”. Quest’ultima, nel sancire principi e criteri direttivi diretti a controllare e implementare la digitalizzazione amministrativa ha condotto all’approvazione del D. Lgs. n. 235 del 30 dicembre 2010 al fine di adeguare il dettato del Codice al rapido sviluppo che ha riguardato le tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

La riforma del 2010 ribadisce vecchi e nuovi principi, tra cui i più rimarchevoli sono:

- **l'utilizzo dell'ICT per tutte le attività amministrative basilari, dunque dal lato dei cittadini;**
- **la possibilità di effettuare pagamenti alla pubblica amministrazione attraverso gli strumenti di pagamento elettronici disponibili;**

- l'arricchimento dei siti istituzionali delle amministrazioni, compreso l'obbligo di pubblicazione on-line di formulari e moduli necessari per chiedere l'avvio di procedimenti amministrativi;
- l'introduzione della firma elettronica avanzata (conforme alla normativa europea, con la quale si può sottoscrivere un documento con piena validità legale, nonché l'implementazione delle funzioni della PEC);
- la dematerializzazione dei documenti, con l'annesso onere per la P.A. di servirsi delle tecnologie informatiche per la loro stessa formazione originale;
- il protocollo – per via informatica – di ogni comunicazione inviata mediante PEC tra le pubbliche amministrazioni e tra queste ed i cittadini;
- la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di una figura apposita, vale a dire il Responsabile della conservazione.

Successivi interventi, quali il Piano Industriale della P.A. e la **Riforma Brunetta** n. 150/2009, hanno avviato un processo di modernizzazione foriero di un nuovo impulso per le industrie e per i settori produttivi di beni e servizi; mentre, con il decreto legge n. 5 del 2012 (c.d. Decreto Semplifica Italia) e la legge 190/2012 (legge anticorruzione) si sono

ulteriormente prefissati una semplificazione procedimentale anche attraverso la previsione di alcune misure sull'ICT.

Premessi siffatti interventi legislativi, il provvedimento normativo considerato più rilevante sia per la digitalizzazione che per il processo di semplificazione normativa, è rappresentato dalla Legge 7 agosto 2015 n. 124 (**c.d. Legge Madia**) e successivi decreti attuativi, giunti ad approvazione nel febbraio 2017. Fra essi, per quel che rileva in tema di digitalizzazione, rilevano il Decreto Legislativo n. 97 del 2016, incidente sul Testo Unico n. 33/2013 e il Decreto Legislativo n. 179/2016, che costruisce il più radicale intervento di modifica e integrazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

**Tre le linee direttrici** su cui si sviluppano le **misure** introdotte dalla L. 124 del 2015 in materia di digitalizzazione:

- 1) esse operano una concentrazione degli strumenti;
- 2) esaltano i servizi per i cittadini agli occhi del legislatore;
- 3) connettono sul piano normativo gli strumenti idonei a far dialogare la digitalizzazione e la trasparenza.

Più specificamente, la legge delega mira alla realizzazione di diverse macro-aree, individuate nella razionalizzazione normativa, nel rapporto con la Pubblica Amministrazione e nella ridefinizione delle funzioni, delle infrastrutture, dell'apertura, della governance istituzionale e dell'attuazione dei diritti.

Muovendo dal presupposto che i cittadini vedono riconoscersi il diritto ad aspettarsi dalle pubbliche amministrazioni un livello minimo di accessibilità, alfabetizzazione digitale e partecipazione ai processi decisionali tramite modalità telematiche, viene istituito il principio del “**digital by default**” (c.d. “digital first”), in base al quale **l'erogazione digitale deve prevalere sulle modalità tradizionali**. Sicché, nel solco già tracciato dalla L. Madia, attraverso il già citato D.L. “Semplificazioni” (D.L. 76/2020), si costituisce un intervento organico volto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, all'eliminazione e alla velocizzazione di adempimenti burocratici, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, al sostegno all'economia verde e all'attività di impresa.

Attraverso le disposizioni di nuovo conio si incide anche su diverse norme del Codice dell'Amministrazione digitale al fine di favorire la diffusione di servizi pubblici in rete,

agevolarne e semplificarne l'accesso da parte di cittadini e imprese, oltre che a semplificare le procedure e migliorarne l'efficienza.

Proprio al fine di semplificare e favorire l'accesso ai servizi in rete della pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese e l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, l'art. 24 del D.L. n. 76/2020 ha apportato diverse modifiche agli artt. 3-bis, 6-bis, 6-quater, 64, 64-bis, 65 del CAD – Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005).

Tra le più rilevanti previsioni di nuovo conio si riporta il notevole ampliamento dell'ambito di applicazione del **domicilio digitale**, tendenza già avviata con la precedente riforma del 2017, e del punto di accesso telematico di cui all'art. 64-bis del CAD, ove si richiedeva agli enti pubblici di rendere fruibili i propri servizi in rete tramite applicazione su dispositivi mobili anche attraverso il suddetto punto di accesso, salvo impedimenti di natura tecnologica, entro il 28 febbraio 2021.

Il decreto incentiva, quindi, al massimo l'utilizzo di strumenti come lo SPID e la stessa carta d'identità elettronica facilitando anche le procedure di rinnovo di quest'ultima. L'art. 25 del Decreto Legge semplifica le procedure di conservazione dei documenti informatici

introducendo rilevanti modifiche agli artt. 14-bis, 29, 30, 32-bis, 34, 44 del CAD, tra cui la precisazione che ai fini della qualificazione, i soggetti che intendono fornire servizi fiduciari qualificati o svolgere l'attività di gestore di posta elettronica certificata devono possedere i requisiti di cui all'articolo 24 del Regolamento (UE) 23 luglio 2014, n. 910/2014, disporre di requisiti di onorabilità, affidabilità, tecnologici e organizzativi compatibili con la disciplina europea, nonché di garanzie assicurative adeguate rispetto all'attività svolta.

E ancora, l'art. 26 del D.L. Semplificazioni introduce la piattaforma digitale unica per le notifiche di atti e provvedimenti della P.A. a cittadini e imprese, sostituendo la raccomandata cartacea con una comunicazione digitale, con conseguente semplificazione per l'attività dell'amministrazione; l'art. 27 D.L. cit. prevede inoltre misure per la semplificazione e la diffusione della firma elettronica avanzata e dell'identità digitale per l'accesso ai servizi bancari.

Viene altresì previsto l'obbligo per Pubblica Amministrazione di sviluppare i propri sistemi con modalità idonee a consentire l'accesso da remoto ai dipendenti, nel rispetto dello Statuto dei lavoratori e delle disposizioni di sicurezza delle reti e dei dati.

Infine, si prevede il codice di condotta tecnologica che disciplina le modalità di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto della disciplina in materia di perimetro nazionale di sicurezza cibernetica, nonché misure di semplificazione per la gestione, lo sviluppo e il funzionamento della piattaforma digitale nazionale dati, attraverso cui vengono resi immediatamente interrogabili, disponibili e fruibili alla Pubblica Amministrazione i dati pubblici e conoscibili.

Dal quadro normativo testé ricostruito sembra dunque potersi concludere affermando che **la riforma del codice dell'amministrazione digitale**, promossa dalla legge Madia e proseguita dal D.L. Semplificazioni, costituisca un'**autentica accelerazione verso l'accentuazione dei poteri di indirizzo e coordinamento tecnico a livello centrale e, parimenti, verso la realizzazione di un modello di amministrazione provvista di una struttura organizzativa più snella ed efficace, dai connotati omogenei – giacché validi su tutto il territorio nazionale – in funzione della implementazione delle nuove tecnologie.**



**In definitiva, da un “modello tecnologico policentrico, federato e non gerarchico”, si giunge ad un modello in cui centrale rilievo è assunto dal ruolo di coordinamento centrale rispetto alla autonomia organizzativa delle singole amministrazioni.**

Se, come osservato da autorevole dottrina, il fenomeno certamente costituisce un limite all'autonomia operativa e gestionale delle amministrazioni, si tratta quantunque di un limite che sarebbe irragionevole impedire, atteso che è necessario ad assicurare la funzionalità sistemica.

## **Gli effetti della digitalizzazione sui principi e sugli istituti del procedimento amministrativo.**

Sul precipuo versante dell'attività amministrativa procedimentale, i processi di digitalizzazione avviati hanno prodotto un'incidenza significativa, comportando una inevitabile e non più procrastinabile **semplificazione e standardizzazione dei procedimenti**, come risposta alla necessità di garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), che lo stesso CAD, come riformato dal d.lgs. n. 179/2016, prevede all'art. 1, lett. dd) ed ee).

Ne è conseguita una profonda **riorganizzazione dei sistemi di lavoro e dei processi organizzativi** al fine di attuare concretamente le innovative disposizioni del codice dell'amministrazione digitale e di conciliare i tempi e i modi dell'agire amministrativo con l'integrazione informatica.

**Non si tratta quindi, come è evidente, solo di rimodulare la “forma” del procedimento amministrativo, ma anche di ripensare concretamente la realtà organizzativa in cui esso si cala.**

Nel deliberato intento di perseguire tali obiettivi, il CAD è stato suddiviso in relazione alla sequenza tipica del procedimento amministrativo, attraverso la disciplina delle modalità di realizzazione del documento informatico, di firma, di protocollo, di archiviazione e di trasmissione, in modo da coordinare l'informatizzazione delle singole fasi entro un unico procedimento.

Un primo versante in relazione al quale le ICT determinano una nuova incidenza sugli istituti procedurali, nei rapporti intercorrenti tra cittadino ed amministrazione, attiene all'istituto della partecipazione ai processi decisionali.

Giova precisare che non si verte sull'istituto tradizionale della partecipazione procedimentale ex lege n. 241/1990 in base a cui l'amministrazione si rappresenta fatti che **“ha l'obbligo di prendere in considerazione” onde pervenire ad una decisione, trasfusa in un provvedimento o in un accordo, quanto piuttosto sul coinvolgimento del cittadino nel processo assuntivo di decisioni pubbliche in relazione all'adozione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione** (materie notoriamente escluse ex art. 13 dall'applicazione del capo III della l. n. 241/1990).

Per tal via, la partecipazione pubblica assolverebbe finalità di ulteriore rafforzamento dell'istruttoria, di legittimazione della decisione e di prevenzione del contenzioso, sebbene non si sia assentato chi, criticamente, ha rilevato una possibile alterazione dell'equilibrio tra autorità, giustizia e democraticità delle decisioni pubbliche.

A ben vedere, però, non si tratta di assolute novità, giacché l'ordinamento già prevede in settori specifici il ricorso alla consultazione pubblica: **il riferimento è agli atti di natura regolamentare o a contenuto generale delle *Authorities*, o a procedimenti volti all'assunzione di talune decisioni in materia ambientale.**

Del resto, il principio di trasparenza dell'attività amministrativa è funzionale e strumentale anche alla partecipazione degli interessati e alla promozione di “forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche” (Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 2, comma 1, d. lgs. n. 97/2016).

In attuazione di tale principio, l'art. 9 del **Codice dell'amministrazione digitale attribuisce alle amministrazioni il compito di favorire l'uso delle nuove tecnologie per migliorare la qualità dei propri atti e promuovere una maggiore partecipazione**

**dei cittadini al processo democratico anche attraverso l'utilizzo, "ove previsto", di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare.**

Il CAD, tuttavia, non detta specificazioni in ordine **alla portata da attribuire alla consultazione nei singoli procedimenti, né fissa alcun criterio per consentire ai soggetti pubblici di "pesare" gli esiti della partecipazione degli interessati** (in relazione, ad esempio, alla competenza scientifica e tecnica o alla rappresentatività di interessi di particolari gruppi o categorie).

Entro tale rinnovata disciplina del procedimento amministrativo, l'art. 3-bis della legge n. 241/1990 incentiva l'**uso della telematica nei rapporti interni** tra amministrazioni e tra queste e i privati al fine di conseguire una maggiore efficienza dell'attività amministrativa.

Lo stesso osservato art. 12 del CAD impone alle amministrazioni di organizzare autonomamente la propria attività facendo ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di "efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione".

Ne consegue che l'uso delle tecnologie incide significativamente su numerosi istituti e refluiscе sull'organizzazione e sull'attività amministrativa, nonché conseguentemente, sulla decisione, rivoluzionando gli assetti primari del rapporto intercorrente tra libertà e autorità. Allorché tra amministrazione e cittadino si instauri un rapporto “di cittadinanza digitale”, si cristallizza l'**obbligo per i pubblici poteri di rendere effettivo il diritto d'accesso alla rete quale presupposto per l'esercizio di ulteriori diritti e per la realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità di un'amministrazione digitale**. Di talché, i diritti di cittadinanza digitale possono essere esercitati solo se la connessione offerta è sufficientemente ampia e veloce da permettere il funzionamento delle applicazioni e delle piattaforme fornite dall'amministrazione.

Va altresì rilevato che l'esito del procedimento può anche essere espresso *ab esterno* attraverso un nuovo tipo documentale, quale il **documento informatico, il cui valore probatorio e il soddisfacimento del requisito della forma scritta sono liberamente valutabili in giudizio in relazione alle caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità** (art. 20 CAD).

Financo la fase integrativa dell'efficacia vede le nuove tecnologie assumere un ruolo in ordine alle modalità di comunicazione e non si assentano punti di contatto con le deleghe attuative della legge Madia in relazione alle modifiche al regime della SCIA (il riferimento è alla previsione della presentazione presso un unico ufficio, anche in via telematica, di un unico modulo valido in tutto il Paese, alla indicazione del domicilio digitale da parte degli istanti, alla pubblicazione dei moduli sui siti istituzionali, e alla previsione del rilascio anche in via telematica della ricevuta di presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni di cui al nuovo art. 18 bis della l. 241/90) nonché alla previsione della conferenza di servizi telematica. In tale innovativo agire procedimentale, la stessa conferenza di servizi asincrona assunta a regola dell'*agere* amministrativo, in modalità telematica, si impone quale importante ausilio alla riduzione dei tempi dell'azione amministrativa e alla instaurazione di un confronto virtuale tra le varie amministrazioni coinvolte.

Per tutto quanto detto, tutti gli istituti che reggono la sequenza procedimentale, dalla fase della iniziativa, allo svolgimento dell'istruttoria, alla partecipazione, alla forma dell'atto, agli adempimenti necessari per la piena efficacia dello stesso, lo svolgimento della funzione amministrativa risultano profondamente conformati all'avvento delle ICT.

## **L'instaurazione e la gestione telematica del rapporto procedimentale.**

Il quadro normativo attualmente vigente relativo all'uso delle tecnologie ICT nell'azione amministrativa consente dunque di scansionare le fasi procedimentali.

Le categorie di atti attraverso le quali ha inizio la prima fase del procedimento, denominata fase di iniziativa, sono tradizionalmente individuate nell'istanza, nella denuncia e nell'attivazione d'ufficio.

In detta primaria fase l'invio dell'istanza esprime un nuovo aspetto delle comunicazioni tra cittadino e pubblica amministrazione effettuate per via telematica.

Al fine di consentire agli utenti di definire con l'uso delle tecnologie anche il contenuto dell'istanza, le pubbliche amministrazioni provvedono a definire e a rendere disponibili, anche per via telematica, l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti, i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge.

I moduli o i formulari che non siano stati pubblicati sul sito non possano essere richiesti ed i relativi procedimenti possono essere conclusi anche in assenza dei suddetti moduli o formulari, con la conseguenza che la messa a disposizione dei moduli e dei formulari non



esprime soltanto valore meramente cognitivo ma attribuisce alla pubblicazione sul sito un vero e proprio valore costitutivo.

Le stesse informazioni che il cittadino è tenuto a fornire affinché l'istanza possa essere ricevuta e correttamente gestita dalla P.A. ricevente incidono sulla determinazione del contenuto delle istanze. A tal fine, l'articolo 43, comma 1, del testo unico della documentazione amministrativa preclude alle pubbliche amministrazioni di richiedere al cittadino atti o certificati relativi a dati che siano già in loro possesso o che possano essere autocertificati dal cittadino istante, dovendo acquisire tale informazione d'ufficio dall'amministrazione titolare dell'informazione medesima, sicché l'interessato dovrà fornire gli elementi necessari e tali da consentire all'amministrazione di acquisire tutte le informazioni strumentali al completamento del procedimento.

Tale previsione, oltre a costituire una semplificazione per le attività svolte dal cittadino, avvantaggia anche l'amministrazione, **ponendo un argine alle possibilità di incorrere in errori nelle informazioni fornite, poiché saranno i sistemi informativi stessi a fornire all'amministrazione titolare del procedimento le informazioni corrette.**

Ultimata la predisposizione degli atti e dei documenti necessari, l'istanza o la dichiarazione possono essere trasmesse all'amministrazione anche per via telematica.

**Ai sensi dell'articolo 65 del CAD, requisiti di validità delle istanze e delle dichiarazioni inviate per via telematica sono:**

- **la sottoscrizione con firma digitale;**
- **l'identificazione dell'autore con la carta d'identità elettronica o con la carta nazionale dei servizi;**
- **l'identificazione dell'autore con altri strumenti quali ad esempio PIN e Password, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione.**

Alle riferite semplificazioni della fase dell'iniziativa si contrappone la complessità della fase istruttoria deputata, come noto, all'acquisizione degli elementi necessari per la valutazione e la ponderazione degli interessi.

Con riguardo al procedimento supportato delle tecnologie informatiche e telematiche, nella fase dell'istruttoria si acquisiscono le informazioni e gli elementi utili alla valutazione e al contemperamento degli interessi in gioco, ai fini dell'adozione dell'atto conclusivo del procedimento. **L'uso delle tecnologie consente dunque all'amministrazione**

**procedente di accedere alle banche dati delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento (art. 50) e di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione.**

Da tali previsioni s'inferisce plasticamente che l'uso della digitalizzazione impone, anche a livello tecnico, il ricorso a **moduli procedurali standardizzati** tra amministrazioni, onde garantire l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi, configurando un vero e proprio coordinamento funzionale.

Diversa portata applicativa assume il procedimento amministrativo svolto mediante l'utilizzo di applicativi informatici. In esso, gli strumenti tecnologici in possesso delle pubbliche amministrazioni consentono il dialogo diretto tra i sistemi informativi, finalizzato ad acquisire i dati, elaborarli e trasformarli in una decisione amministrativa.

Il dialogo tra le macchine per l'acquisizione delle informazioni necessarie è realizzato attraverso il d.p.r. n. 445 del 2000, a mente del quale i dati di cui dispone ciascuna amministrazione sono raccolti, conservati e resi disponibili in modo che le altre amministrazioni, ed i privati quando consentito, possano fruire e riutilizzare i dati medesimi. A tal fine, il dato di cui è titolare una pubblica amministrazione può essere utilizzato da altre

amministrazioni allorché la sua acquisizione risulti funzionale al procedimento indetto dall'amministrazione richiedente (art. 50, comma 2, CAD) e nei limiti delle necessità derivanti da ciascun procedimento.

Acquisiti i dati necessari per lo svolgimento del procedimento, le attività che scandiscono i momenti successivi si declinano in attività di **verificazione e di elaborazione dei fatti**.

L'attività di verifica mira all'accertamento dei fatti costituenti il presupposto del provvedimento; l'attività di elaborazione, *ex adverso*, non si arresta ad un riscontro oggettivo fattuale, bensì realizza delicate operazioni intellettive e di ponderazione degli interessi in gioco per l'adozione dell'atto finale.

Dato significativo alla conclusione dell'*iter* è dato dalle informazioni necessarie per lo sviluppo del programma informatico, la cui natura andrebbe ricondotta, a livello giuridico, a quella di atto generale legittimato da regole tecniche.

Dette informazioni rappresentano il contenuto di un vero e proprio atto amministrativo nel quale sono previste diverse e plurime soluzioni in relazione alle molteplici informazioni acquisite e, in relazione alle quali, sussiste una vasta gamma di ipotesi predefinite, ossia diverse opzioni di scelta previste nell'*iter* normativamente definito.

L'attività procedimentale amministrativa si sostanzia, dunque, in una sequenza ordinata e composita di operazioni logiche, in cui la fase della elaborazione del dato esprime la vincolatività o la discrezionalità che la connota.

La realizzazione del programma dovrà avere quindi come indicatore l'applicazione del principio della legittimità amministrativa, da intendere come corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, consentendo l'elaborazione dei dati acquisiti (*input*) in modo da generare atti amministrativi (*output*) conformi alle possibili soluzioni previste dalla normativa. **A tal fine assume rilievo il binomio vincolatività/discrezionalità: allorché l'atto sia a natura vincolata non vi sono ostacoli a che l'emanazione dell'atto stesso sia automatizzata con l'ausilio dell'elaboratore elettronico. La programmazione del calcolatore dovrà avvenire determinando le istruzioni relative alla sussistenza o alla insussistenza di tutti gli elementi previsti per l'adozione dell'atto richiesto con la conseguente adozione o diniego dell'atto medesimo.**

Cionondimeno, non va obliato che dinnanzi all'esercizio di poteri vincolati, talvolta possono permanere margini di apprezzamento opinabile in relazione alla verifica del presupposto di fatto quand'esso non sia inequivoco.

**Maggiori criticità, in relazione all'informatizzazione del procedimento, sono riscontrabili nell'esercizio del potere funzionale pubblicistico connotato da discrezionalità pura.** La possibilità di informatizzare un procedimento amministrativo discrezionale va analizzata alla luce di alcuni parametri, tra cui quelli in forza dei quali, da un lato, l'automazione procedimentale non deve produrre l'eliminazione della discrezionalità; dall'altro, essa può esercitarsi in funzione di categorie attive o ipotesi provvedimentali dai contenuti preventivamente determinati, in ossequio al principio di tipicità e nominatività degli atti.

**Ne consegue che solo ove le forme di scelta dell'amministrazione siano scomponibili in istruzioni dal contenuto elementare e omogeneo è possibile discorrere di "esercizio automatizzato della discrezionalità".**

Del resto, l'inserimento di provvedimenti automatizzati entro un contesto normativo in cui si tende sempre più alla limitazione della discrezionalità dell'amministrazione, la cui

aspirazione è l'ottenimento di provvedimento a contenuto predeterminabile, genera il rischio dell'imposizione di logiche semplificatorie all'amministrazione decidente laddove il caso concreto esprima una realtà complessa che richiederebbe, di volta in volta, risposte adeguate e elaborate in relazione alla specifica situazione concreta.

**L'informatizzazione potrebbe ipotizzarsi, al più, per quegli atti c.d. "a basso tasso di discrezionalità", giacché sarebbe verosimile la previsione di una limitata serie di passaggi tra la gamma ristretta e predefinita di antecedenti e tutte le soluzioni alternative possibili ad essi ricollegabili. Si pensi agli atti a discrezionalità c.d. "negativa" per cui opererebbe il metodo condizionale, secondo cui, per mezzo di una valutazione condotta a monte delle soluzioni alternative scaturibili in termini condizionali, è ipotizzabile che la ricorrenza di certi presupposti positivi valga ad escludere o a prevalere su quelli negativi, rendendo così praticabile una soluzione finale certa.**

D'altro canto, **l'informatizzazione potrebbe costituire un'utile alternativa in tutti i casi di silenzio assenso o di SCIA, giacché il privato disporrebbe di un titolo da esibire a**

**terzi e all'amministrazione, soddisfacendo altresì esigenze di certezza giuridica che in casi simili a quelli in parola spesso vengono frustrate.**

Per mezzo delle tecnologie della cooperazione applicativa è dunque effettuabile una valutazione comparata tra casi simili, nonché la verifica della rispondenza di dati ad un modello predefinito come idoneo, coniugando il benchmarking con la discrezionalità amministrativa, nonché realizzare i benchmarking utili per la valutazione dell'azione amministrativa. Per tali ragioni, il sistema di gestione dei procedimenti dovrà alimentare il processo di gestione delle singole procedure, in modo da evidenziare disfunzionalità, permettendo un intervento preciso, mirato e puntuale così da prevenire ed evitare eventuali conflitti di interesse tra le stesse procedure o tra più amministrazioni interessate.



## **Gli effetti della violazione delle norme sulla digitalizzazione: l'illegittimità dell'atto amministrativo adottato con un procedimento digitalizzato. Profili di responsabilità della pubblica amministrazione**

È opportuno interrogarsi sugli **effetti giuridici** che scaturiscono dalla violazione delle norme sulla digitalizzazione, nonché sugli strumenti adottabili per scongiurare che le nuove tecnologie incidano oltremodo sull'autonomia e sulla discrezionalità della amministrazione frustrandone la sua primordiale e immanente missione della cura dell'interesse pubblico.

È di assoluta rilevanza il ruolo svolto dal **software** volto a tradurre in algoritmo il dettato della legge o la scelta sottesa alla decisione amministrativa.

È chiaro però che tali programmi non troveranno applicazione ai casi di “concetti giuridici indeterminati” o in fattispecie non omogenee; **sicché occorre un ripensamento delle categorie della illegittimità tenendo conto dell'incidenza delle tecnologie sul procedimento.**

Potranno senz'altro ascriversi all'illegittimità provvedimento le scelte compiute a monte dall'amministrazione nell'elaborazione dei software, ovvero le varie ipotesi di malfunzionamento del sistema.

Sotto altro versante, l'esame della categoria giuridica della patologia va condotto anche in relazione ai provvedimenti adottati all'esito di procedimenti avviati e condotti mediante modalità telematiche, ancorché non qualificabili come “provvedimenti automatizzati” *strictu sensu*, poiché materialmente adottati dal pubblico funzionario.

È di tutta evidenza che i tradizionali vizi di legittimità, e in particolare le tradizionali figure sintomatiche dell'eccesso di potere, meritano un ripensamento in relazione alla digitalizzazione del procedimento. Segnatamente, la figura sintomatica dell'eccesso di potere si colora di un diverso contenuto allorché la sequenza procedimentale è predefinita nell'applicativo informatico, spingendosi oltre il dettato dell'articolo 21-octies della legge n. 241 del 1990, laddove la definizione degli aspetti relativi alla forma ed all'ordine procedimentale incontrano un primo e significativo controllo nell'elaborazione del programma.

Il vizio nella conduzione della fase istruttoria, l'errore o il travisamento dei fatti potrà configurarsi in relazione al comprovato malfunzionamento del sistema di interoperabilità delle banche dati o per inadeguatezza tecnica o incompletezza (vizio dell'input): sotto questo aspetto, è orientamento ormai costante nella giurisprudenza che il malfunzionamento della macchina potrà essere valutato come elemento viziante del provvedimento solo se esso avrà influito sul risultato finale.

Del pari, difficoltà tecniche legate alle comunicazioni telematiche potranno costituire motivo di illegittimità per lesione della partecipazione procedimentale dei soggetti legittimati a interloquire con l'amministrazione, e ancora la mancata o erronea messa a disposizione delle istruzioni per la presentazione telematica di istanze potranno essere dedotte come vizi del provvedimento.

Potranno altresì refluire sulla legittimità del provvedimento finale, fianco determinando profili di responsabilità della P.A., le difficoltà riscontrate dal privato nell'avvio del procedimento a causa dell'impossibilità oggettiva di compiere correttamente la procedura automatizzata. Del resto, la finalità primaria dell'interazione con l'utenza, pilastro portante

dell'Open Government o Digital Government, si persegue parallelamente allo sviluppo della qualità dei servizi e alla soddisfazione dell'utenza.

A tale scopo, il CAD prevede all'art. 7 che si provveda ad una periodica “**riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze**” degli utenti e del grado di soddisfazione da essi espresso, nonché ad un periodico aggiornamento degli standard di qualità, intesa anche in termini di **fruibilità, accessibilità e tempestività** del servizio.

È conseguente la previsione per cui, in caso di violazione degli obblighi testé citati, gli interessati possano adire le vie giudiziarie anche mediante il ricorso allo strumento della *class action* pubblica di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 che, come noto, ha finalità **giammai risarcitoria ma solo ripristinatoria** dell'efficienza del servizio negativamente inciso dall'atto o dal comportamento pubblico. Di conseguenza, a seguito del positivo esperimento della *class action* pubblica promossa dall'utenza, l'Autorità Giudiziaria adita potrà adottare provvedimenti di condanna *ad hoc* nei confronti della Pubblica Amministrazione che, violando le norme previste per l'erogazione dei servizi

all'utenza e determinando un detrimento nelle condizioni di fruibilità collettive, sarà obbligata al ripristino dell'efficienza del servizio.

Tuttavia, le ipotesi astrattamente idonee a configurare l'illegittimità provvedimentoale de qua non sono aprioristicamente individuabili, giacché numerose. Può dunque affermarsi che si pone in termini generali un problema valutativo di legittimità del provvedimento, del mancato rispetto delle regole tecniche e delle procedure di standardizzazione applicate dalle amministrazioni.

**Ne consegue che laddove i provvedimenti siano totalmente automatizzati potrà censurarsi la correttezza del software rispetto al parametro legale di cui fa attuazione, nonché le sue modalità di elaborazione. Per tali ragioni, il programma dovrà essere intellegibile all'utente, in quanto il destinatario dell'attività autoritativa dematerializzata deve poter comprendere la logica che ha condotto l'amministrazione a formulare le proprie determinazioni in sede di programmazione.**

Se, infatti, da un lato, l'esclusione dell'intervento umano per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, evita interferenze dovute a negligenza o dolo del funzionario e presidia a una maggiore imparzialità della decisione automatizzata, dall'altro,

la digitalizzazione deve conformarsi ai principi fondamentali che governano l'attività amministrativa e, come tali, da applicarsi alla regola tecnica seguita dall'algoritmo automatizzato.

**In tema, secondo la giurisprudenza amministrativa, “le procedure amministrative informatiche, nonostante il loro maggior grado di precisione, non possono mai soppiantare l'attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che solo un'istruttoria affidata ad un funzionario persona fisica è in grado di svolgere. Detto altrimenti, l'algoritmo “delegato” alla decisione amministrativa deve essere pienamente conoscibile, e quindi sindacabile dal giudice amministrativo”.**

Ne discende che la formula tecnica espressiva dell'algoritmo deve essere corredata da motivazioni che la traducano nella “regola giuridica” ad essa sottesa e che la rendano intellegibile sia per i cittadini che per l'Autorità Giudiziaria.

La suddetta esigenza risponde infatti all'indefettibile necessità sindacatoria del potere esercitato, quale corollario del diritto di difesa del cittadino (art. 24 Cost.), al quale non può essere precluso di conoscere le modalità, ancorché automatizzate, con le quali è stata assunta una decisione destinata a incidere sulla sua sfera giuridica.

In difetto di trasparenza e conoscibilità dell'algoritmo la procedura informatizzata è illegittima e il provvedimento finale da annullare. Cionondimeno, la varietà dei vizi configurabili rende la sanzione dell'annullabilità da soppesare, potendosi anche riscontrare mere irregolarità o financo fare applicazione dell'art. 21-octies l. 241/90.

In definitiva, i vizi che possono affettare l'atto amministrativo informatico possono essere propri del provvedimento stesso, ovvero derivare dal cattivo funzionamento degli impianti elettronici, o ancora da errori derivanti dall'input dei dati nel computer (nella fase dell'imprinting), che finiscono per incidere sull'atto finale, determinando l'incompletezza e l'inesattezza dell'atto informatico vero e proprio.

In tal senso ragionando si perviene a ritenere che i rimedi ai prefati vizi si modulino su quelli generalmente previsti per gli atti amministrativi. Di conseguenza, mentre gli errori della macchina vengono eliminati o emendati attraverso la procedura di rettifica, ove si tratti di vizi di legittimità connotati da gravità e ineliminabilità, non può che ipotizzarsi la sanzione della annullabilità; *ex adverso*, la più lieve entità del vizio consente di ritenere che potranno trovare applicazione gli strumenti conservativi, della riforma, della convalida, della rinnovazione, nonché il regime dei vizi non invalidanti ex art. 21-octies l. 241/90.

Vi è poi da chiedersi se, in un panorama ancora costellato da plurime incertezze giuridiche, il mancato rispetto dell'obbligo di gestione del procedimento e di adozione del provvedimento in via telematica, come prescritto dall'art. 3 CAD, possa tradursi in illegittimità dell'atto per mancanza della forma elettronica, ovvero se tali profili di illegittimità non possano profilarsi anche in ordine alle forme di comunicazione, laddove l'amministrazione, in luogo dell'invio dell'atto al domicilio digitale lo invii in forma cartacea; e ancora, se in questi casi l'atto possa ritenersi inidoneo a produrre effetti in quanto non comunicato al domicilio digitale.

È invece pacifico che avverso l'adozione degli atti amministrativi informatici illegittimi sia ammesso il ricorso all'azione per il risarcimento del danno, seppur permanga il problema della individuazione dei soggetti responsabili del danno ingiusto cagionato ai destinatari.

**La complessità che caratterizza il procedimento di emanazione dell'atto, nonché la significativa partecipazione ad esso, non consentirebbe infatti di risolvere in termini piani il problema della sua imputabilità, fermo restando la possibilità di convenire in giudizio l'Amministrazione da cui promana ed a cui è imputabile l'atto informatico**



**finale, secondo il regime responsabilistico previsto dall'articolo 28 della Costituzione.**

### **Considerazioni**

Sono indiscutibili i vantaggi derivanti dall'automazione del processo decisionale dell'amministrazione mediante l'utilizzo di una procedura informatizzata e digitale attraverso un "algoritmo", ovvero di una sequenza ordinata di operazioni di calcolo, che in via informatica, nel tempo, e grazie ai massicci interventi normativi, si è sempre più resa in grado di valutare e graduare una moltitudine di domande.

Basti in tal senso pensare all'utilità di tale modalità operativo-gestionale dell'interesse pubblico, specie con riferimento a procedure seriali o standardizzate, implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze e caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed oggettivamente comprovabili in cui difetta ogni apprezzamento discrezionale.

Tale assunto si conforma ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 241/90), i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri

fini con il minor dispendio di mezzi e risorse, attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale. A ciò si aggiunga che l'assenza dell'intervento umano in un'attività di mera classificazione automatizzata di molteplici istanze, secondo regole predeterminate – ancorché elaborate dall'uomo – e l'affidamento di tale attività a un efficiente elaboratore elettronico appaiono come doverose declinazioni dell'art. 97 Cost. coerenti con l'attuale evoluzione tecnologica.

**Cionondimeno, non può obliterarsi che un algoritmo, quantunque preimpostato, non possa sempre assicurare la salvaguardia delle guarentigie procedimentali che gli artt. 2, 6,7,8,9,10 della legge 241/90 hanno apprestato al privato.**

Per tali motivi gli istituti di partecipazione, di trasparenza e di accesso e di relazione del privato con i pubblici poteri non possono mai imporsi sino a vulnerare l'indefettibile canone di trasparenza e di partecipazione procedimentale, nonché l'obbligo di motivazione delle decisioni amministrative, in quanto ciò si risolverebbe in una inammissibile frustrazione anche delle correlate garanzie processuali che declinano sul versante del diritto di azione e difesa in giudizio di cui all'art. 24 Cost., diritto che risulterebbe inevitabilmente compromesso tutte le volte in cui l'assenza della motivazione non permetta all'interessato

prima e, successivamente, su impulso di questi, al Giudice, di percepire l'iter logico-giuridico condotto dall'amministrazione per giungere ad un determinato approdo provvedimentale.

## **Gli obblighi di pubblicazione come misura di prevenzione della corruzione**

L'art. 45, co. 1, del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 36, co. 1, lett. a) e b), del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, attribuisce all'Autorità nazionale anticorruzione il compito di controllare «l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza».

Il d.lgs. 97/2016 ha valorizzato, altresì, il ruolo degli OIV ai fini della verifica degli obiettivi connessi alla trasparenza, oltre che a quelli inerenti in generale alla prevenzione della corruzione, prevedendo a tal fine che l'OIV possa chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo. Si ricorda, inoltre, che, ai sensi dell'art. 45, co.

2 del d.lgs. 33/2013, l'ANAC può chiedere all'OIV ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

Allo scopo di verificare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente, il Consiglio dell'Autorità, **nell'adunanza del 17 maggio 2023**, ha individuato specifiche categorie di dati di cui gli OIV, ex art. 44 del d.lgs. 33/2013, o gli organismi con funzioni analoghe nelle amministrazioni e negli enti di diritto privato che non abbiano un OIV, sono tenuti ad attestare la pubblicazione al 30 giugno 2023. **L'attestazione, completa della scheda delle verifiche di rilevazione, va pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente" o "Società trasparente" entro il 31 luglio 2023.**

*Il documento dovrà anche contenere un'attestazione riguardo all'assenza di filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" o "Società trasparente", salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente, trattandosi di adempimento (artt. 7 e 9 del dlgs 33/2013) strettamente connesso alla realizzazione della piena trasparenza amministrativa e alla effettiva disponibilità e riutilizzabilità dei dati pubblicati.*

## **Soggetti tenuti alla pubblicazione dell'attestazione**

### **1. Pubbliche amministrazioni**

Sono tenuti all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 gli OIV, o gli altri organismi con funzioni analoghe, istituiti presso le «pubbliche amministrazioni» (di cui all'art. 2-bis, co. 1, del d.lgs. 33/2013), ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 e, da ultimo, dell'art. 1, co. 8-bis, della l. 190/2012.

Le pubbliche amministrazioni sono quelle per le quali l'Autorità, con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, ha fornito le «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016».

Per «pubbliche amministrazioni» l'art. 2-bis citato intende tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Ai sensi della presente delibera sono tenuti a predisporre e pubblicare l'attestazione anche gli ordini professionali di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. a) del d.lgs. 33/2013, limitatamente agli obblighi di pubblicazione "compatibili" con la natura, l'organizzazione e le attività svolte da detti enti, secondo le indicazioni fornite con la delibera n. 777 del 24 novembre 2021 "Delibera riguardante proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali".

Ai fini della predisposizione della relativa attestazione, gli OIV, o gli altri organismi con funzioni analoghe, si possono avvalere della collaborazione del RPCT il quale, ai sensi dell'art. 43, co. 1, del d.lgs.33/2013, «svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate», segnalando anche agli OIV «i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione».

## **2. Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico**

Sono tenuti all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 gli organismi o soggetti individuati per lo svolgimento delle medesime funzioni attribuite all'OIV delle società e degli enti indicati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 ovvero:

- a) enti pubblici economici;
- b) società in controllo pubblico, con l'esclusione di quelle quotate;
- c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Ai fini della predisposizione dell'attestazione gli OIV o altri soggetti con funzioni analoghe all'OIV si possono avvalere della collaborazione del RPCT il quale, ai sensi dell'art. 43, co. 1, del d.lgs. 33/2013, «svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate»,



segnalando anche agli OIV, o agli organismi con funzioni analoghe, «i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione».

### **3. Società a partecipazione pubblica non di controllo**

Sono tenuti all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 gli organismi o i soggetti individuati per lo svolgimento delle medesime funzioni attribuite all'OIV delle società a partecipazione pubblica non di controllo di cui all'art. 2-bis, co. 3, primo periodo del d.lgs. 33/2013.

Gli organismi/soggetti con funzioni analoghe all'OIV delle società a partecipazione pubblica non di controllo predispongono la relativa attestazione.

### **4. Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. 33/2013)**

Sono tenuti all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 gli organismi o i soggetti individuati per lo svolgimento delle medesime funzioni attribuite all'OIV delle associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013 che hanno un bilancio superiore ai 500.000

euro e che svolgono funzioni amministrative, erogano servizi pubblici, svolgono attività di produzione di beni e servizi a favore di pubbliche amministrazioni.

Gli organismi/soggetti con funzioni analoghe all'OIV di detti enti privati predispongono la relativa attestazione.

Agli OIV o agli organismi o agli altri soggetti con funzioni analoghe è richiesto di attestare l'assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione, concentrando l'attività di monitoraggio su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche.

L'attestazione deve tener conto dello stato di pubblicazione dei dati al 30.6.2023.

**I dati la cui pubblicazione si chiede di attestare, in particolare, sono:**

**Per le pubbliche amministrazioni:**

- 1) Disposizioni generali (artt. 10 e 12)
- 2) Personale (incarichi conferiti o autorizzati - art. 18)
- 3) Bandi di concorso (art. 19)
- 4) Provvedimenti (art. 23)
- 5) Bandi di gara e contratti (art. 37)
- 6) Bilanci (art. 29)

7) Opere pubbliche (art. 38)

8) Altri contenuti - Registro degli accessi (Linee guida ANAC determinazione n. 1309/2016)

9) Altri contenuti – Prevenzione della corruzione (art. 10 d.lgs. 33/2013, art. 18, co. 5, d.lgs. 39/2013, l. 190/2012)

### **Per gli enti e le società:**

1) Disposizioni generali (artt. 10 e 12)

2) Personale (incarichi conferiti o autorizzati - art. 18)

3) Selezione del personale (art. 19, d.lgs. n. 33/2013, art. 1, co. 16, lett. d) l. 190/2012, art. 19, co. 2 e 3, d.lgs. 175/2016)

4) Bandi di gara e contratti (art. 37)

5) Beni immobili e gestione del patrimonio (art. 30)

6) Controlli e rilievi sull'amministrazione (art. 31)

7) Pagamenti (artt. 4-bis e 33)

8) Altri contenuti - Registro degli accessi (Linee guida ANAC determinazione n. 1309/2016)

9) Altri contenuti – PTPCT oppure misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis della legge n. 190 del 2012 (MOG 231)

### **Per le società a partecipazione pubblica non di controllo:**

- 1) Attività e procedimenti (art. 35)
- 2) Bilanci (art. 29)
- 3) Servizi erogati (art. 32 e solo per il SSN anche art. 41, co. 6)

### **Per le associazioni, fondazioni e enti di diritto privato:**

- 1) Attività e procedimenti (art. 35)
- 2) Bilanci (art. 29)
- 3) Servizi erogati (art. 32 e solo per il SSN anche art. 41, co. 6)

La scelta degli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione discende, oltre che dalla consueta rotazione e gradualità delle verifiche che hanno contraddistinto le delibere dell'ANAC sulle attestazioni relative agli anni precedenti, anche da valutazioni in ordine alla rilevanza informativa assunta dagli stessi ai fini della verifica sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche e sull'efficace perseguimento delle funzioni istituzionali.

Quale regola generale, nel caso in cui l'ente, pubblico o privato, sia privo di OIV, o di organismo o di altro soggetto con funzioni analoghe agli OIV, l'attestazione e la

compilazione della griglia di rilevazione è effettuata dal RPCT ovvero RT nei casi in cui la funzione è disgiunta (nel caso delle società a partecipazione pubblica non di controllo dal rappresentante legale; nelle associazioni, fondazioni e enti di diritto privato dal rappresentante legale o dall'organo di controllo, ove previsto), specificando che nell'ente è assente l'OIV o altro organismo con funzioni analoghe e motivandone le ragioni.

**L'attestazione degli OIV**, o degli altri organismi o soggetti con funzioni analoghe, completa della scheda delle verifiche di rilevazione al 30 giugno 2023, **è pubblicata nella sezione «Amministrazione trasparente» o “Società trasparente” sotto-sezione di primo livello «Controlli e rilievi sull'amministrazione», sotto-sezione di secondo livello «Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe», «Attestazione dell'OIV o di altra struttura analoga nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione» entro il 31 luglio 2023.**

Le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. 33/2013 pubblicano l'attestazione sul proprio sito web dandone specifica evidenza nella home page.

Il RPCT, successivamente alla pubblicazione dell'attestazione OIV, avrà cura di assumere le iniziative – misure di trasparenza – utili a superare le criticità segnalate dagli OIV entro il 30 novembre 2023 ovvero idonee a migliorare la rappresentazione dei dati per renderli più chiari e fruibili.

Gli OIV e gli altri organismi con funzioni analoghe, che hanno evidenziato al 30 giugno 2023 nella scheda di rilevazione – fornita nell'applicativo web - carenze di pubblicazione nella colonna “completezza di contenuto”, avranno cura di monitorare le misure di adeguamento agli obblighi di pubblicazione adottate dalle amministrazioni/enti, società, verificando il permanere o il superamento delle sole criticità esposte nella citata griglia di rilevazione.

**I suddetti organismi annotano, nell'applicativo web fornito dall'Autorità, gli esiti di detto monitoraggio nella specifica scheda, aggiornando - entro il 30 novembre 2023, i valori attribuiti nella colonna “completezza di contenuto”.**

**La scheda di monitoraggio – estraibile dall'applicativo web – è pubblicata entro il 10 dicembre 2023 nella sezione «Amministrazione trasparente» o «Società trasparente» sotto-sezione di primo livello «Controlli e rilievi sull'amministrazione», sotto-sezione**

**di secondo livello «Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe», «Attestazione dell'OIV o di altra struttura analoga nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione».**

Entro la medesima data, con la convalida della scheda di monitoraggio, questa è automaticamente acquisita dall'Autorità.

**Sulla base degli esiti di monitoraggio, così acquisiti, le misure assunte dai RPCT potranno essere oggetto di valutazione da parte di ANAC nell'ambito dell'attività di controllo sull'operato dei RPCT di cui all'art. 45, co. 2, del dlgs 33/2013 per le conseguenti determinazioni.**

### **Modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza**

L'Autorità vigila sull'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente effettuando verifiche, d'ufficio o su segnalazione, sui siti web istituzionali delle amministrazioni, degli enti e delle società tenuti all'applicazione delle disposizioni previste dal d.lgs. 33/2013.

### **Vigilanza d'ufficio**

L'Autorità verifica nei siti web istituzionali un campione di soggetti tenuti all'applicazione della presente delibera l'avvenuta pubblicazione, entro la data del 31 luglio 2023, del Documento di attestazione, della Scheda delle verifiche, o degli altri organismi con funzioni analoghe, e ne esamina i contenuti confrontandoli con i dati effettivamente pubblicati dagli stessi soggetti ai sensi del d.lgs. 33/2013 e con le indicazioni nel tempo fornite con propri atti e delibere.

L'Autorità, inoltre, terrà conto dei valori esposti nelle Schede di rilevazione e di monitoraggio, acquisite tramite applicativo web, nello svolgimento di analisi che potranno essere effettuate nell'ambito delle proprie attività istituzionali.

L'Autorità si riserva, inoltre, di segnalare, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 33/2013, agli organi di indirizzo delle amministrazioni/enti/società interessate i casi di mancata o ritardata attestazione degli obblighi di trasparenza da parte degli OIV o degli altri organismi con funzioni analoghe e altresì le ipotesi in cui la verifica condotta dall'ANAC rilevi una discordanza tra quanto contenuto nelle attestazioni e quanto effettivamente pubblicato nella sezione «Amministrazione trasparente» o «Società trasparente».

**Controllo documentale da parte della Guardia di Finanza**



All'attività di vigilanza, d'ufficio o su segnalazione, potrà seguire un controllo documentale da parte della Guardia di Finanza diretto a riscontrare l'esattezza e l'accuratezza dei dati attestati dagli OIV, o dagli altri organismi con funzioni analoghe.

Il controllo della Guardia di Finanza è effettuato mediante estrazione di un campione casuale semplice che garantisca imparzialità e le stesse probabilità, per ogni soggetto, di entrare a far parte del campione.

[https://www.anticorruzione.it/documents/91439/c450013a-4f68-07b7-43a5-](https://www.anticorruzione.it/documents/91439/c450013a-4f68-07b7-43a5-38d754516b60)

[38d754516b60](https://www.anticorruzione.it/documents/91439/c450013a-4f68-07b7-43a5-38d754516b60) (al seguente link sono consultabili le FAQ IN MATERIA DI TRASPARENZA SULL'APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 33/2013).

\*\*\*\*\*

**Focus su 328, 323 e performance**

## **Appalti elettronici**

Nella Comunicazione del 2003 “il ruolo dell’e-Government per il futuro dell’Europa”, la Commissione europea ha rilevato, come, la mancanza di un quadro giuridico coerente sino a quel periodo, ha costituito un ostacolo all’adozione degli appalti pubblici elettronici in Europa. Una svolta per la diffusione delle procedure elettroniche negli appalti pubblici è stata data, attraverso l’adozione di una nuova legislazione, che ha consentito di modernizzare le procedure degli appalti.

La Commissione ha ritenuto essenziale e opportuno definire un quadro normativo chiaro e unitario per dare una dimensione degli appalti legata al mercato europeo, per scongiurare il rischio della frammentazione del mercato dovuta all’incompatibilità dei sistemi e delle norme utilizzate per gli appalti elettronici ed evitare che la lenta introduzione delle nuove tecnologie in alcuni Stati membri potesse determinare uno sviluppo economico squilibrato e disomogeneo.

Nel 2004 è stato adottato il nuovo pacchetto legislativo, le direttive comunitarie c.d. di “Terza generazione”: la direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori, forniture e servizi; la direttiva 2004/17/CE relativa al

coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (cd. Servizi Speciali).

Le direttive forniscono un quadro coerente per poter effettuare elettronicamente le gare di appalto, stabiliscono le regole per presentare le offerte in via elettronica e fissano le condizioni per utilizzare i mezzi elettronici di comunicazione nello svolgimento delle procedure di acquisto.

La direttiva 2004/18/CE merita particolare attenzione, in relazione al tema affrontato, perché introduce numerosi elementi innovativi. In primo luogo, accorpa in un unico testo la disciplina comunitaria previgente nei settori ordinari (la direttiva 1993/3/CE sui lavori; la direttiva 1993/36/CE sulle forniture e la direttiva 1992/50 sui servizi), semplificando e uniformando la normativa; introduce procedure e istituti innovativi che consentono di semplificare e rendere più flessibile il procedimento di acquisto (il Dialogo competitivo e l'Accordo Quadro); modernizza le procedure di appalto del settore pubblico, promuove l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche negli appalti e-Public Procurement, attraverso l'introduzione di strumenti e nuove tecniche di acquisto elettronico (il Sistema Dinamico di Acquisizione; le Aste Elettroniche; la possibilità per gli Stati membri di

centralizzare la committenza attraverso l'istituzione di Centrali di Committenza) che consentono un incremento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, attraverso il risparmio di tempo e danaro che può derivare dal loro impiego.

È molto utile, a tal uopo, focalizzare l'attenzione sulle disposizioni di particolare rilevanza contenute nelle direttive su indicate. In particolar modo, la direttiva 2004/18/CE disciplina i mezzi di comunicazione elettronici, stabilendo il fondamento della comunicazione scritta, la quale include le informazioni trasmesse e archiviate con i mezzi elettronici. Questi ultimi utilizzano apparecchiature elettroniche di elaborazione e di archiviazione dei dati e utilizzano la diffusione, la trasmissione e la ricezione, via filo, via radio, attraverso mezzi ottici o altri mezzi elettromagnetici. Tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni possono avvenire a scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, per posta, mediante fax o per via elettronica.

In merito alle firme elettroniche, la direttiva sottolinea che gli Stati membri sono autorizzati ad esigere che le offerte presentate per via elettronica possano effettuarsi solo utilizzando una firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato.

Elemento di preminente importanza risulta essere il sistema dinamico di acquisizione (DPS), il quale viene definito come un processo di acquisizione interamente elettronico per acquisti di uso corrente, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onori. Il termine per la valutazione dell'offerta indicativa è di 15 giorni. Le amministrazioni invitano tutti gli offerenti ammessi al sistema a presentare un'offerta per ogni appalto specifico. Per tutte le fasi gara si applicano le norme della procedura aperta. Il DPS si usa per l'acquisto di servizi e forniture. Ha una durata massima che non può superare i 4 anni.

Altro elemento di fondamentale rilevanza è rappresentato dalle aste elettroniche. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alle aste elettroniche. Un'asta elettronica è un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte. Il processo avviene dopo una prima valutazione completa delle offerte e influisce sulla loro classificazione, che può essere effettuata attraverso un trattamento automatico. Le aste elettroniche riguardano gli appalti

di lavori, servizi e forniture ricorrenti, le cui specifiche possono essere definite in modo preciso (sono esclusi appalti di servizi e lavori che hanno ad oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori).

Altro profilo rilevante concerne i cataloghi elettronici, nonché la notificazione elettronica. I primi vengono definiti come uno strumento per facilitare gli appalti pubblici, in particolare come una modalità di presentazione dell'offerta nel caso di rilancio del confronto competitivo in una procedura di appalto che si basa su un accordo quadro o nel caso di attuazione di un sistema dinamico di acquisizione.

La seconda, invece, viene effettuata utilizzando formati standard ma non necessariamente mezzi elettronici, ma nelle procedure accelerate i bandi e gli avvisi devono essere inviati per fax o per via elettronica. La notificazione elettronica consente di abbreviare i termini di pubblicazione e di aumentare la lunghezza massima autorizzata dei bandi e degli avvisi (il contenuto di quelli non trasmessi per via elettronica è limitato a circa 650 parole).

Non di poco conto risulta essere l'accesso elettronico ai documenti. Il termine di ricezione delle offerte può essere ridotto di 5 (cinque) giorni quando l'amministrazione aggiudicatrice offre, per via elettronica, l'accesso libero diretto e completo al capitolato d'oneri e ad ogni

documento complementare. Nel bando deve essere indicato l'indirizzo Internet presso il quale questi documenti possono essere consultati.

In ultima analisi, ma non perché sia di minore importanza, vi è la definizione di Centrale di Committenza. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una Centrale di committenza. Una Centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici; aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici.

Vari sono stati gli obiettivi che la Commissione europea ha inteso perseguire, intervenendo, attraverso un primo Piano di Azione triennale (2005-2007) di accompagnamento, su gli aspetti significativi degli appalti pubblici elettronici.

Tra gli interventi e gli obiettivi si possono citare i seguenti: predisposizione di formulari standard elettronici in modo tale da consentire la raccolta, il trattamento e la diffusione elettronica di tutti i bandi di gara e degli avvisi rientranti nell'ambito di applicazione delle direttive. I formulari vengono tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE e sono facilmente

integrabili in tutti i sistemi operativi degli Stati membri; uso obbligatorio del Vocabolario Comune per gli appalti pubblici (CPV). Il CPV è un sistema di classificazione unico per gli appalti pubblici volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti. Il CVP è stato introdotto dal regolamento 2195/2002/CE per favorire la trasparenza ed ampliare le possibilità di accesso agli appalti pubblici da parte degli operatori economici (l'uso di diverse nomenclature compromette l'apertura e la trasparenza degli appalti pubblici europei). L'utilizzo del CPV è reso obbligatorio nell'Unione europea con le direttive del 2004. Le amministrazioni aggiudicatrici devono individuare il codice più aderente possibile all'acquisto che intendono effettuare ed è importante scegliere un solo codice per il titolo del bando di gara per avere un maggior grado di precisione. Gli appalti elettronici creano nuove possibilità di utilizzo del CPV, ad esempio, in sede di redazione di statistiche.

Gli Stati membri sono sollecitati a realizzare e ad utilizzare esclusivamente gli strumenti elettronici per la pubblicazione dei bandi. Le direttive 2004 non prevedono ancora un sistema di notifica interamente elettronico tenuto conto dei livelli differenti di sviluppo e diffusione degli strumenti informatici negli Stati membri. Si è optato per un processo



graduale di utilizzo delle ICT. L'uso dei mezzi elettronici determina economie in termini di tempo, per cui, le direttive stabiliscono una riduzione dei termini minimi per la ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte.

Gli Stati membri devono rimuovere le barriere che possono limitare e ostacolare l'accesso delle imprese agli appalti transfrontalieri, quali la diversità e l'incompatibilità delle soluzioni tecniche, sistemi inadeguati di presentazione delle offerte e standard informatici incompatibili. A tal fine la Commissione ha avviato il programma IDA Interchange of Data between Administrations, sullo scambio elettronico di dati fra amministrazioni, per facilitare lo sviluppo e l'attuazione di reti telematiche per lo scambio di dati tra le amministrazioni degli Stati membri e tra queste verso le Istituzioni europee.

La Commissione promuove le soluzioni che consentono l'uso transfrontaliero delle firme qualificate. Il settore degli appalti elettronici è il primo nel quale le imprese utilizzano le firme qualificate nelle transazioni con le amministrazioni di Stati membri diversi dal proprio paese. Lo sviluppo del commercio elettronico ha bisogno di regole comuni per garantire la libera circolazione dei prodotti e favorire gli scambi nel mercato interno. La direttiva 1999/93/CE che disciplina le firme elettroniche, non ha creato una normativa omogenea tra

gli Stati membri. La Commissione ha proposto soluzioni e iniziative per rimuovere gli ostacoli all'interoperabilità e per creare un mercato che consenta l'uso transfrontaliero delle firme qualificate.

Ulteriori interventi si sono auspicati in tema di efficienza degli appalti, al fine di migliorare la governance e la concorrenzialità. Infatti, si è prevista l'adozione da parte di ciascuno Stato membro di un Piano nazionale per introdurre gli appalti pubblici elettronici e di piani individuali per gli acquirenti più importanti, in modo da adeguare nel tempo l'attuazione dei nuovi strumenti e delle nuove tecniche elettroniche; il perseguimento nell'attuazione di programmi per l'automazione di certi tipi di transazioni come la fattura elettronica, gli ordini e i pagamenti, in quanto il loro sviluppo è funzionale all'interoperabilità con gli appalti elettronici; lo sviluppo da parte degli Stati membri di sistemi elettronici efficienti per la raccolta e il trattamento dei dati statistici sugli appalti; l'introduzione di misure volte alla standardizzazione e al cambiamento della struttura dei documenti richiesti nelle gare di appalto. I numerosi documenti e certificati richiesti in gara, raramente sono disponibili in formato elettronico e accettati negli altri Stati membri. Gli appalti elettronici costituiscono anche un banco di prova per lo sviluppo di servizi di governo elettronico.

La Commissione ha proposto, inoltre, l'avvio di progetti per sviluppare l'uso dei cataloghi elettronici nei sistemi dinamici di acquisizione e negli accordi quadro. Il loro utilizzo potrà agevolare soprattutto le PMI perché consentono loro di presentare alle amministrazioni acquirenti i propri prodotti e servizi con costi e tempi ragionevoli.

Infine, la Commissione ha inteso perseguire l'istituzione di un quadro internazionale per gli appalti elettronici, impegnandosi ad attuare il nuovo regime di appalti in Europa in modo che sia conforme agli obblighi internazionali dell'Unione e ad adottar le iniziative necessarie per adattare le discipline internazionali in base alle esigenze comunitarie. Le esigenze preminenti che emergono sono: semplificazione, standardizzazione ed interoperabilità

Nel 2010 la Commissione ha adottato il Libro Verde sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE. Il documento contiene una sezione in cui viene fatta un'analisi sulla situazione degli appalti elettronici in Europa dall'introduzione delle Direttive del 2004.

Per quanto riguarda la disponibilità delle soluzioni tecniche, la tecnologia c'è e viene utilizzata, ma in molti Paesi, il livello di sviluppo tecnologico non ha permesso di offrire le soluzioni sperate in tutte le fasi della procedura. Ci sono ancora forti limiti all'automazione completa degli appalti elettronici quali, ad esempio, la difficoltà di utilizzo di sistemi di

valutazione automatica nel caso di acquisti complessi o l'assenza di un sistema di validazione temporale accettato in tutta l'Unione europea.

Per ciò che concerne gli investimenti in capacità per gli appalti elettronici, importanti progressi sono stati fatti nello sviluppo di piattaforme e di applicazioni in grado di supportare in tutto o in parte le fasi della procedura di appalto. Alcune regioni e Stati membri hanno sviluppato sistemi per adottare le procedure di appalto totalmente automatizzate.

In altri paesi, invece, i sistemi si limitano all'esecuzione on-line solo dei primi momenti della procedura: la pubblicazione e la disponibilità on-line dei documenti di gara.

Se si passa ad osservare l'accessibilità transfrontaliera dei sistemi per gli appalti elettronici, le difficoltà sono dovute all'esistenza di sistemi diversi tra loro. La presenza di procedure, norme, formati e modi di comunicazione non standardizzati a sufficienza, può determinare la frammentazione del mercato.

Un ultimo aspetto sull'analisi del contesto riguarda l'uso effettivo degli appalti elettronici tra gli Stati membri.

Il quadro è contrastante: in generale, nella maggior parte degli Stati membri, la diffusione degli appalti elettronici rimane limitata. Paesi come il Portogallo, la Lituania e Cipro sono

all'avanguardia e costituiscono un'eccezione, con tassi di utilizzo che raggiungono il 60-90%.

Il Portogallo ha reso obbligatorio l'utilizzo dei mezzi elettronici per l'espletamento di tutte le fasi della procedura di appalto (dalla pubblicazione fino all'aggiudicazione del contratto) dal 1° novembre 2009 per la maggior parte degli acquisti pubblici. Alcuni contratti di importo ridotto non sono assoggettati all'obbligo e per la valutazione di alcuni acquisti è possibile associare mezzi elettronici e mezzi convenzionali.

Altri paesi hanno introdotto requisiti vincolanti per alcuni livelli dell'amministrazione. L'Austria ha reso obbligatorio da parte delle autorità federali l'uso dell'accordo quadro per l'acquisto di alcune tipologie di beni e servizi. Molti dei paesi di maggiore dimensione come l'Italia e la Francia, nonostante il considerevole impegno, accusano ritardi nell'implementazione degli appalti elettronici.

Le regioni e gli Stati membri si muovono a ritmi diversi per sfruttare le opportunità offerte dagli appalti elettronici. Si è dimostrato che, laddove utilizzati, **questi sistemi hanno dato prova della loro capacità di accelerare i tempi impiegati per gli acquisti pubblici e di ridurre la spesa pubblica nel contesto della crisi in corso.**

Questi sistemi sono sempre più una realtà concreta in molti paesi. Tuttavia, nell'intera Unione europea la diffusione rimane limitata e resta ben al di sotto delle aspettative. Gli appalti elettronici non rappresentano più del 5% del totale della spesa per appalti, anche negli Stati pionieri.

Se si volesse considerare un contesto geografico più ampio, la performance resterebbe invariata: l'Europa è in forte ritardo. In Brasile l'80% delle procedure di appalto pubblico viene effettuata per via elettronica.

La Corea del Sud è un paese all'avanguardia nell'implementazione degli appalti pubblici elettronici.

Già dal 2007 è stato completato un mercato degli appalti totalmente elettronico che ha consentito al governo di migliorare la trasparenza, l'efficienza del sistema di approvvigionamento pubblico e ha prodotto risparmi annui pari a 4,5 miliardi (di dollari USA).

È stato creato un portale unico della pubblica amministrazione KONEPS (Korea ON-line e-Procurement System) attraverso il quale l'intero processo di approvvigionamento (dalla pubblicazione dei bandi sino al pagamento) avviene telematicamente. Si usa un'interfaccia

unica per il Procurement pubblico. Le informazioni inerenti le procedure di aggiudicazione sono integrate e devono essere obbligatoriamente pubblicate su Koneps. L'interfaccia è standardizzata, perciò l'accesso ai servizi on-line è più facile e diffuso: non occorre apprendere l'uso di decine di siti per rapportarsi alla Pa.

L'identificazione è unica: ci si registra una sola volta. Con user ID e password uniche si accede a tutti i servizi della PA centrale e locale, e di tutti gli Enti collegati. Una volta autenticate, le imprese possono partecipare a tutte le gare. Anche la fase successiva all'aggiudicazione (dall'ordine al pagamento) è interamente digitalizzata. Inoltre, è sufficiente effettuare un'unica richiesta per i servizi erogati da Enti diversi. Si ottiene tutto da un unico sito anche se i singoli servizi vengono erogati da Amministrazioni o Enti diversi. Koneps ha collegamenti con 58 sistemi esterni, tra cui autorità certificanti, enti di previdenza, banche, associazioni di costruttori e altri.

Il sistema di e-Procurement coreano ha ottenuto importanti riconoscimenti dalla comunità internazionale.

Nel 2003 ha vinto il prestigioso premio delle Nazioni Unite (United Nations Public Service Award) nella categoria "Innovazione dei Servizi Pubblici". Attualmente, un numero

crescente di paesi desidera utilizzare il sistema di e-Procurement coreano come modello di benchmark per migliorare i propri sistemi di approvvigionamento.

Nell'Unione Europea, la transizione all'uso generalizzato degli appalti elettronici continua ad essere ostacolata da diverse barriere.

Già la Commissione nel Libro verde del 2010 sull'uso degli appalti elettronici aveva formulato una serie di domande sul tema ed ha invitato tutte le parti interessate dei diversi Paesi membri a rispondere ai quesiti. Le risposte pervenute hanno consentito di mettere in luce le criticità che impediscono la transizione all'uso degli appalti elettronici ed ha costituito un punto di partenza per proporre nuove idee e percorsi da seguire per poter cambiare in meglio.

Le criticità individuate dalla Commissione sono state: l'inerzia e i timori delle amministrazioni aggiudicatrici e dei fornitori. Al di là dei progressi delle tecnologie informatiche e della loro diffusione, il cambiamento più importante e più difficile è quello di spingere le parti interessate a modificare le proprie abitudini ormai radicate. Per le amministrazioni la lentezza nell'utilizzo degli appalti elettronici è da ricercarsi nei costi di riorganizzazione dei sistemi interni e la scarsa conoscenza dei vantaggi. Allo stesso modo,



le imprese non sempre vedono i benefici, specie le PMI (Piccole e Medie Imprese) che temono di essere estromesse dal mercato a causa della tendenza all'aggregazione e alla centralizzazione della domanda. In realtà i benefici ci sono, sia in termini maggiore trasparenza e accesso alle gare di appalto per le imprese, sia di riduzione dei costi, dei prezzi che il settore pubblico spende per gli acquisti, e di riduzione dei costi di transazione per entrambe le parti anche grazie alla riduzione della durata delle procedure di appalto. Ancora, l'assenza di standard per le procedure di appalto elettroniche. Ci sono molti sistemi informatici e procedure e la maggior parte differiscono tra loro: ciascuno adotta soluzioni tecnologiche diverse.

Questo crea non poche difficoltà agli operatori economici che, per partecipare, devono destreggiarsi attraverso questa pluralità di sistemi; inoltre, c'è una piccola possibilità per loro di poter riutilizzare la precedente esperienza acquisita nell'utilizzo di un sistema, quando passano ad utilizzare quello di un'altra amministrazione perché spesso è completamente diverso. Incide molto l'assenza di mezzi che facilitino il riconoscimento reciproco delle soluzioni elettroniche esistenti a livello nazionale. Incidono, ancora molto, i

requisiti tecnici onerosi, in particolare per l'autenticazione degli offerenti. Come pure la gestione di una transizione a molte velocità verso gli appalti elettronici.

Le criticità individuate dalle parti interessate, invece, sono state: la complessità-bisogno di semplificare le soluzioni tecnologiche e la legislazione. La complessità dell'ambiente tecnologico è dovuta alla presenza di sistemi poco semplici da utilizzare e alla presenza di troppe soluzioni tecniche di e-Procurement tra i singoli Paesi e all'interno di ogni regione. Le imprese fanno fatica ad adattarsi a ciascuna di queste. Molti suggeriscono che sia necessario ridurre al minimo le sofisticazioni tecnologiche. Alcune risposte hanno messo in evidenza il fatto che le soluzioni di e-Procurement sono di scarsa qualità, poco affidabili e non tengono sufficientemente conto delle specificità delle imprese. La normativa e i processi vengono percepiti ovunque come troppo complessi e spesso richiedono risorse dedicate. Oneri eccessivi vengono imposti sia alle amministrazioni aggiudicatrici sia alle imprese coinvolte nelle procedure di e-Procurement. Alcuni considerano che la legislazione cambia molto rapidamente e i programmatori di software fanno fatica ad adattare i software esistenti al nuovo contesto normativo.

Ci sono, inoltre, delle barriere linguistiche. L'uso di lingue diverse comporta costi elevati per la traduzione.

Inoltre, vi è carenza di risorse e incertezza nel recupero degli investimenti. La carenza di risorse finanziarie ma anche del personale specializzato, in particolare con competenze IT, può dissuadere molti operatori economici dal partecipare agli appalti elettronici. Molti ritengono che il problema sia sentito soprattutto dalle PMI e dalle amministrazioni aggiudicatrici di piccola dimensione. Inoltre, il livello dei sussidi erogati a coloro che optano di passare all'e-Procurement differisce tra gli Stati membri. Numerose risposte hanno voluto evidenziare il fatto che i risparmi ottenuti dall'introduzione dell'e-Procurement non saranno sufficienti a coprire i costi iniziali, specialmente se agli operatori economici è consentito, in parallelo, di partecipare ad una gara presentando l'offerta e la documentazione in formato cartaceo.

Vi sono, inoltre, differenze tra Stati membri. Le differenze emergono a livello tecnologico, legale e procedurale e rendono i sistemi di e-Procurement diversi e incompatibili a livello nazionale, regionale e persino locale.

Altro elemento di criticità è rappresentato dalle incertezze di sicurezza connesse agli appalti elettronici. L'introduzione degli appalti elettronici può generare incertezza legale. Alcuni ritengono che la Commissione (nel Libro verde) si sia focalizzata in misura maggiore sui benefici dell'e-Procurement, trascurando le criticità e i rischi. Questa paura è stata espressa in vari modi: il personale che utilizza l'e-Procurement potrebbe non essere sufficientemente a conoscenza delle conseguenze delle proprie azioni dal punto di vista della legalità; quando si utilizzano gli appalti elettronici, in caso di errore, sembrano non esserci rimedi contrariamente a quando ciò avviene utilizzando le procedure non informatizzate; non è chiara la responsabilità quando non è possibile presentare l'offerta per problemi legati al sistema di e-Procurement.

**Vi è anche mancanza di una visione positiva sull'e-Procurement. C'è un bisogno diffuso di spiegare e dimostrare perché l'e-Procurement procura benefici agli operatori interessati. Diverse parti vorrebbero avere più dati e informazioni sugli appalti elettronici. Ci sono amministrazioni aggiudicatrici che non condividono i buoni risultati e non diffondono le economie di scala che è possibile ottenere dall'e-**

**Procurement, per cui si esorta la Commissione a diffondere e pubblicizzare i casi di successo (best practice).**

Vi sono criticità anche in merito alla tipologia e al formato dei documenti richiesti nelle procedure di gara. C'è un'enorme varietà di documenti e certificati non standardizzati che sono richiesti dalle amministrazioni aggiudicatrici in Europa, che complica il lavoro per le imprese. Oltre a questo, vengono evidenziati problemi relativi al formato dei documenti elettronici. Un'altra esigenza riguarda la disponibilità dei sistemi di immagazzinamento e archiviazione dei documenti elettronici.

**Molte sono le preoccupazioni sulla legalità. I requisiti di legalità devono essere garantiti anche negli appalti elettronici per non correre il serio pericolo di non rispettare le procedure contrattuali e di mettere a repentaglio la fiducia sia delle amministrazioni aggiudicatrici che degli operatori economici.**

E molte sono le barriere pratiche: la distanza geografica, le differenze culturali, la differenza delle valute e dei tempi e costi necessari per partecipare ad un appalto elettronico transfrontaliero; le barriere tecnologiche: le differenze nel riconoscimento delle firme elettroniche, l'esistenza di molte piattaforme elettroniche che spesso non consentono

l'interoperabilità, la fase di download dei files sulle piattaforme comporta un dispendio di tempo; le barriere amministrative: le amministrazioni aggiudicatrici richiedono diversi tipi di documenti e di certificati, l'incorretto o impreciso titolo delle gare, le procedure sono complesse e c'è una scarsa conoscenza dei requisiti che sono richiesti negli altri Paesi.

### **MEPA**

Il Mercato elettronico è uno strumento elettronico mediante il quale, le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di forniture e servizi sotto la soglia comunitaria. Si tratta di un mercato virtuale disponibile unicamente attraverso la rete telematica, che favorisce l'incontro tra domanda e offerta. L'Amministrazione può scegliere tra prodotti simili offerti da una pluralità di operatori economici e acquistare i beni o i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze. Attraverso il Mercato elettronico, le amministrazioni possono accedere ai cataloghi on-line che le consentono di svolgere le indagini di mercato e le attività comparative per poi effettuare ordini di acquisto diretti o negoziare i prezzi o le condizioni migliorative attraverso le richieste di offerta. I fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti e servizi, ricevere ordini di acquisto da parte delle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) è stato istituito dalla Consip grazie al D.P.R. 101/2002 (poi abrogato dal D.P.R. 207/2010) che ha introdotto la disciplina del mercato elettronico nel nostro ordinamento. L'art. 328 D.P.R. 207/2010 reca una nuova disciplina, prevedendo per le stazioni appaltanti la possibilità di scegliere, nei casi di ricorso obbligatorio al mercato elettronico previsti dalle norme in vigore, se procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso: il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante; il MEPA avvalendosi della piattaforma Consip; il mercato elettronico realizzato dalle Centrali di committenza di riferimento (art. 33 Codice). Quindi, le stazioni appaltanti possono scegliere tra più mercati elettronici a disposizione.

A seguito del D.L. 52/2012 (conv. in L. 94/2012) il ricorso al Mercato elettronico per gli acquisti di beni e servizi sotto la soglia comunitaria è obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche.

Il Mercato elettronico è “uno strumento di approvvigionamento” che è stato istituito allo scopo di ridurre i costi e i tempi di acquisto per le amministrazioni, per garantire la tracciabilità dell'intera procedura di acquisto e una maggiore trasparenza della stessa, per avere la disponibilità di un numero elevato di potenziali fornitori e individuare quelli più

competitivi. Questo non esula l'amministrazione dallo svolgere un'analisi preliminare e attenta dei bisogni, per capire che tipo di beni o servizi ha la necessità di acquistare. Ciò è importante perché, se il bene o il servizio di cui l'amministrazione ha bisogno non è disponibile sul Mercato elettronico oppure è disponibile sul mercato ma è inidoneo perché non ha le caratteristiche necessarie a soddisfare le sue esigenze, allora è possibile (e a questo punto diventa anche "opportuno") cercare il bene o il servizio al di fuori di tali mercati.

La giurisprudenza della Corte dei Conti si è espressa attraverso alcune deliberazioni in merito, offrendo una lettura dell'art. 328 del Regolamento favorevole ad **ammettere alcune deroghe al mercato elettronico**, sempreché questo sia più conveniente per l'amministrazione in termini di prezzo e qualità del bene o servizio da acquistare: "Gli acquisti in economia devono esaurirsi ed effettuarsi obbligatoriamente all'interno dei mercati elettronici, quindi l'art. 328 del Regolamento comprende anche gli acquisti in economia. La possibilità residua di ricorrere alla procedura ex art. 125 Codice al di fuori di tali mercati residua solo nell'ipotesi di non reperibilità dei beni o dei servizi necessari. Ancora, la giurisprudenza ritiene che "l'obbligo di ricorso ad un mercato elettronico venga



meno nell'ipotesi di indisponibilità o inidoneità dei beni presenti su tali mercati a soddisfare le esigenze dell'ente locale richiedente”.

Operando diversamente verrebbe meno la ratio di contenimento della spesa pubblica insita nelle varie norme del legislatore e i principi generali di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa. È necessario contemperare l'esigenza della massima concorrenzialità per consentire maggiori risparmi di spesa, con il principio di efficienza dell'azione amministrativa. Si può ritenere che i Comuni siano legittimati ad acquistare beni e servizi al di fuori del MEPA con il limite imperativo ed ablativo dell'assoluto rispetto dei limiti massimi di prezzo presenti sul mercato elettronico”.

Il Regolamento, all'art. 290, disciplina la figura del Gestore del sistema informatico di negoziazione e stabilisce che il gestore è il soggetto incaricato dalla Stazione appaltante ad occuparsi della conduzione tecnica e delle applicazioni informatiche necessarie al funzionamento delle procedure telematiche, assumendone la responsabilità. Il gestore del sistema diventa il responsabile del trattamento dei dati. Nel caso in cui il gestore sia un soggetto esterno alla stazione appaltante, da individuarsi mediante le procedure ad evidenza pubblica, è necessario che fornisca idonea garanzia ai sensi dell'art. 133 del

Codice anche per garantire il rispetto dei principi in tema di sicurezza di cui al D.lgs. 196/2003 (Codice di protezione dei dati personali).

Per quanto riguarda le comunicazioni e gli scambi di informazioni tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici, l'art. 77 del Codice stabilisce che possono avvenire, a scelta delle stazioni appaltanti, anche utilizzando i mezzi di comunicazione elettronici. In tal caso, gli strumenti elettronici utilizzati e le relative caratteristiche, devono avere carattere non discriminatorio, essere comunemente disponibili al pubblico compatibili con i prodotti tecnologici generalmente in uso. Quando utilizzano queste forme di comunicazione, le stazioni appaltanti sono, inoltre, tenute a rispettare le disposizioni previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005) e le norme previste dal Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa (D.P.R. 445/2000), in particolare per quanto concerne gli scambi delle comunicazioni tramite la posta elettronica certificata (Pec).

Le offerte possono essere presentate dagli operatori economici per via elettronica, esclusivamente utilizzando la firma elettronica digitale come definita e disciplinata dal D.lgs. 82/2005. Per quanto riguarda le domande di partecipazione, invece, possono essere

presentate per via elettronica solo se consentito dalle stazioni appaltanti e nel rispetto delle modalità stabilite dall'art. 77 del Codice.

**In linea generale, il nostro legislatore ha recepito nel Codice dei contratti pubblici, tutti gli strumenti di e-Procurement previsti dalle direttive comunitarie sugli appalti pubblici del 2004.**

Oltre questo aspetto, è opportuno considerare gli istituti ausiliari e strumentali al processo di approvvigionamento, introdotti nel nostro ordinamento dal legislatore italiano.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005) all'art. 62-bis, istituisce la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) al fine di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi, per garantire il rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è istituita presso l'ANAC ed è disciplinata dal Codice dei contratti pubblici all'art. 6-bis (introdotto dall'art. 20 della L. 35/2012) e dal Regolamento attuativo. L'art. 6-bis del Codice dispone che “a partire dal 1 luglio 2014, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed

economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici”.

L'ANAC ha dato attuazione all'art. 6-bis del Codice, attraverso l'adozione della Deliberazione n°111/2012, nella quale ha individuato i dati che devono essere obbligatoriamente inseriti nella Banca dati al fine di consentire alle stazioni appaltanti di verificare il possesso dei requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei contratti pubblici, ed ha individuato i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati. **Con la delibera veniva istituito il sistema AVCpass (Authority Virtual Company Passport)**, una piattaforma telematica che consentiva alle stazioni appaltanti di acquisire la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici. Agli operatori economici, attraverso un'area dedicata, è consentito di inserire nel sistema i documenti relativi ai requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento.

La piattaforma è stata sviluppata per favorire la semplificazione nel processo di reperimento della documentazione da parte delle Stazioni appaltanti e ridurre così i tempi della fase di verifica dei requisiti.

Il sistema mira a garantire l'interoperabilità con i servizi delle varie Amministrazioni certificanti, che inviano i dati e i documenti di competenza ad un unico interlocutore (AVCP) anziché essere costrette ad interagire più volte con numerose Stazioni appaltanti. L'AVCpass rende disponibile a tutte le stazioni appaltanti i documenti ottenuti dagli enti certificanti per la comprova dei requisiti, senza dover gestire direttamente e inoltrare le richieste dei documenti alle amministrazioni e agli operatori economici. L'AVCP ha reso disponibile una Tabella di approfondimento relativa ai documenti resi disponibili nel sistema da parte degli Enti Convenzionati (Infocamere, Ministero Giustizia, Ministero Interno, Inarcassa, Agenzia Entrate, Inail, Inps, Accredia e AVCP), con l'identificazione del tipo di dati che comunicano all'AVCP, il contenuto delle informazioni, i tempi di pubblicazione ed eventuali note relative alla disponibilità.

Dal 1° luglio 2015, la verifica della regolarità contributiva ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti, ai sensi dell'art. 38 D.lgs.

163/2006, non avviene più attraverso il sistema AVCpass, ma esclusivamente attraverso la nuova procedura di acquisizione del DURC nelle modalità previste dal Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali DM del 30 gennaio 2015, così come specificate nella circolare n°19 dell'8 giugno 2015.

La nuova disposizione appare evidentemente contraddittoria con le finalità di accentramento della fase di verifica dei requisiti, di semplificazione del procedimento e riduzione degli oneri amministrativi per tutte le parti coinvolte nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, per il quale è stato istituito il sistema AVCpass. È prevedibile un aggravio delle procedure, perché a seguito del Decreto non vige più un sistema unico per la comprova e la verifica dei requisiti.

Questa non è l'unica pecca dell'istituto, specie in relazione agli strumenti elettronici di acquisto.

Infatti, dal 1° luglio 2014, la verifica attraverso l'utilizzo del sistema AVCpass, è divenuta obbligatoria per gli appalti di importo a base d'asta pari o superiore a 40.000€. Ma, “per gli appalti di importo a base d'asta pari o superiore a 40.000€, svolti attraverso procedure interamente gestite con sistemi telematici, sistemi dinamici di acquisizione, mercato

elettronico, nonché per i settori speciali, il ricorso al sistema AVCpass per la verifica dei requisiti sarà regolamentato attraverso una successiva deliberazione dell'Autorità".

**Sono diverse le criticità riscontrate nell'uso della piattaforma AVCpass da parte delle stazioni appaltanti, degli enti certificatori e degli operatori economici. Nel documento del 28 novembre 2014, l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ha messo in luce tutte le problematiche emerse nell'utilizzo della piattaforma.**

A seguito di una indagine a cui hanno partecipato diversi comuni, è emerso che sistema **AVCpass**, contrariamente alle intenzioni iniziali, costituisce un aggravio del procedimento anziché semplificare la fase di verifica dei requisiti da parte delle stazioni appaltanti. Questo influisce negativamente sui tempi di gestione delle gare. Le procedure risultano macchinose e poco intuitive anche per gli operatori economici e, tra gli effetti negativi rilevati da alcune amministrazioni, vi è quello della riduzione della partecipazione alle gare di appalto.

D'altro canto, sono stati riscontrati problemi relativi alla tempistica nella disponibilità dei vari tipi di documenti da parte degli enti certificanti. Inoltre, i documenti richiesti non sono tutti

caricati sulla banca dati e le stazioni appaltanti devono continuare ad effettuare la verifica dei requisiti richiedendoli alle amministrazioni.

Alla luce di tutto questo, è necessario che il legislatore italiano colga l'occasione offerta dalla nuova normativa europea sugli appalti pubblici, per rivedere e ammodernare, sia il sistema delle banche dati, per favorirne l'interoperabilità e quindi la condivisione delle informazioni tra amministrazioni, sia gli strumenti di e-Procurement.

AVCpass è stato sostituito dal 27 ottobre 2022 dal servizio Fascicolo virtuale dell'operatore economico – FVOE

Il nuovo Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, come sancito dalla Delibera n. 464/2022, permette rispettivamente alle Stazioni Appaltanti e agli Enti aggiudicatori l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici ed agli Operatori Economici di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a proprio carico.

L'Operatore Economico, accedendo al fascicolo, ha possibilità di creare un *repository* dove collezionare documenti utili in sede di partecipazione alle procedure per l'affidamento di



contratti pubblici. La componente del fascicolo dedicata alle Stazioni Appaltanti offre la possibilità, attraverso un'interfaccia web integrata con i servizi di cooperazione applicativa con gli Enti Certificanti, di procedere all'acquisizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici messi a disposizione da diversi enti certificanti, come disciplinato dalla delibera n. 464/2022.

### **L'e-Procurement alla luce del Codice dei contratti pubblici del 2016**

L'Italia, con l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici» provvedimento abrogato dal decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023), ha dato attuazione alle direttive comunitarie 2014/23/UE sui contratti di concessione, 2014/24/UE sugli appalti pubblici e 2014/25/UE sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nel rispetto dei termini di recepimento da parte degli Stati membri previsti dal legislatore comunitario.

Il nuovo codice dei contratti è entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale abroga il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture di cui al D. Lgs.163 del 12 aprile 2006 e il Regolamento di attuazione il D.p.r. 207 del 2010.

Le novità apportate dal D. Lgs. 50/2016 sono molteplici in relazione ai diversi ambiti in cui è possibile declinare il termine e-Public Procurement: la governance, gli strumenti di e-Procurement, gli istituti e le tecnologie ICT ausiliarie e strumentali al processo di approvvigionamento pubblico, l'aggregazione della domanda e la centralizzazione della committenza.

Una delle disposizioni senz'altro più innovative del Codice è l'articolo 38, sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle Centrali di committenza. La norma prevede l'introduzione di un apposito sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui fanno parte anche le Centrali di committenza, volto a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di una serie di parametri obiettivi, suddivisi in requisiti di base e requisiti premianti, tra i quali è compresa la disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione delle procedure di gara.

Presso l'ANAC è istituito l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate in cui sono iscritti di diritto il MIT (compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche), CONSIP S.p.a., i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e le città metropolitane.

L'ANAC definisce le modalità di attuazione del sistema di qualificazione, assegnando alle stazioni appaltanti un congruo termine per porre in essere i processi di riorganizzazione e professionalizzazione necessari al fine di ottenere la qualifica.

La qualificazione sarà conseguita in relazione agli ambiti di attività (capacità di programmazione e progettazione, della capacità di affidamento e della capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura (compreso il collaudo e la messa in opera) da parte delle stazioni appaltanti, in relazione ai bacini territoriali, alla tipologia e alla complessità del contratto e per fasce di importo. La qualificazione conseguita ha validità di cinque anni e può essere rivista a seguito di verifica, anche a campione, da parte di ANAC o su richiesta della stazione appaltante.

Al fine di rendere effettiva la qualificazione sono previste misure sanzionatorie e misure premianti. Per quanto riguarda le misure sanzionatorie è previsto che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'ANAC non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita. Per ciò che concerne le misure premianti, invece, è previsto che siano attribuite risorse al fondo per la remunerazione del risultato dei dirigenti e dei dipendenti appartenenti alle unità organizzative competenti per i procedimenti di cui al presente codice e che la valutazione positiva della stazione appaltante sia comunicata dall'ANAC all'amministrazione di appartenenza della stazione appaltante perché ne tenga comunque conto, ai fini della valutazione della performance organizzativa e gestionale dei dipendenti interessati.

Particolare attenzione merita l'articolo 37 (abrogato), che disciplina le Aggregazioni e le centralizzazioni delle committenze. La disposizione, nel combinato disposto dall'articolo 38 (abrogato), recepisce i principi e i criteri direttivi espressi nella legge delega n° 11 del 28 gennaio 2016, rispondendo al contempo all'esigenza di ridurre il numero delle stazioni

appaltanti e di qualificare le stesse sulla base di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione.

L'articolo 37 ridisegna le funzioni e le prerogative delle stazioni appaltanti sugli acquisti e prevede forme differenti di accentramento rispetto a quelle previste dall'articolo 33 bis del Dlgs 163/2006. L'articolo prevede l'obbligo anche per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze.

Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia può procedere agli acquisti secondo una delle seguenti modalità: ricorrendo a una Centrale di committenza o a Soggetti aggregatori qualificati; mediante Unioni di comuni costituite e qualificate come Centrali di committenza; associandosi o consorziandosi in Centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; ricorrendo alla Stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014 n° 56.

L'articolo 37, al comma 7, definisce le attività che possono essere svolte dalle Centrali di committenza: aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori; stipulare accordi quadro ai quali le

stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti; gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici.

Le Centrali di committenza qualificate possono svolgere attività di committenza ausiliarie in favore di altre Centrali di committenza o per una o più Stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti.

Altra importante novità prevista dall'articolo 37, riguarda la possibilità per le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, di individuare una Centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro dell'Unione Europea, dietro adeguata motivazione e nel rispetto del principio del buon andamento dell'attività amministrativa.

Le stazioni appaltanti possono ricorrere ad una Centrale di committenza ubicata in altro Stato membro dell'Unione europea solo per le attività di centralizzazione delle committenze svolte nella forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi a stazioni appaltanti.

La fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza ubicata in altro Stato membro è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza.

L'articolo 41 contiene le misure di semplificazione delle procedure di gara svolte dalle Centrali di committenza. L'intento del nostro legislatore è quello di creare un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico e l'effettiva partecipazione delle PMI, nel rispetto delle disposizioni del Codice e della normativa europea.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, saranno individuate con decreto, le misure di revisione e di efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro e delle convenzioni e delle procedure utilizzabili da CONSIP, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzate a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare. Tali misure dovranno rispettare una serie di criteri, tra cui, l'esigenza di standardizzazione delle soluzioni di acquisto in forma aggregata per rispondere all'esigenza pubblica in maniera più ampia possibile e un aumento progressivo del ricorso agli strumenti telematici.

Sempre entro un anno, saranno definite con decreto, le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. La disposizione prevede, altresì, che siano 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 (articolo 41).

Per quanto riguarda gli strumenti elettronici di acquisto, l'articolo 3 del D.lgs. 50/2016 definisce il sistema telematico e distingue tra gli strumenti di acquisto gestiti attraverso di essi: gli "strumenti telematici di acquisto" e gli "strumenti telematici di negoziazione".

Gli strumenti di acquisto sono strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo e comprendono: le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da CONSIP S.p.A. e dai soggetti aggregatori; gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;



il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo.

Gli strumenti di negoziazione, invece, sono strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo.

Rientrano tra gli strumenti di negoziazione: gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo; il sistema dinamico di acquisizione realizzato da centrali di committenza; il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale; i sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del presente codice.

Il D.Lgs. 50/2016 dedica una sezione specifica agli strumenti per gli appalti elettronici e aggregati in cui, disciplina l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione (SDA), le aste elettroniche, i cataloghi elettronici recependo le disposizioni previste dalle attuali direttive.

Un plus, l'articolo 58 che disciplina le fasi delle procedure svolte attraverso le piattaforme telematiche di negoziazione e in cui si specifica che tali tipologie di procedure possono essere adottate anche ai fini della stipula delle convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

All'articolo 40 viene introdotto l'obbligo, nello svolgimento di procedure di aggiudicazione, dell'uso dei mezzi di comunicazione elettronici. La disposizione è da subito applicabile per le centrali di committenza, mentre, per le stazioni appaltanti, l'obbligo dell'uso dei mezzi di comunicazione elettronici decorre dal 18 ottobre 2018.

Per quanto riguarda la documentazione amministrativa, l'articolo 85 introduce il Documento di gara unico europeo (DGUE) che dovrà essere fornito esclusivamente in forma elettronica a partire dal 18 aprile 2018.

Importante novità riguarda la documentazione a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure di affidamento. Tale documentazione, ai sensi dell'articolo 81, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal MIT, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici. Con decreto che sarà adottato dal MIT, sentite

l'ANAC e l'AGID, sono indicati i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, i documenti diversi da quelli per i quali è prevista l'inclusione e le modalità di presentazione, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati.

Con il medesimo decreto si provvede alla definizione delle modalità relative alla progressiva informatizzazione dei documenti necessari a comprovare i requisiti di partecipazione e l'assenza di cause di esclusione, nonché alla definizione dei criteri e delle modalità relative all'interoperabilità tra le diverse banche dati coinvolte nel procedimento.

La disposizione è volta a sostituire la piattaforma AVCpass gestita dall'ANAC, che non ha dato sinora i risultati sperati. Ciò in conformità con lo stesso principio contenuto all'art. 1, comma 1, lettera z) della legge delega n. 11/2016, in base al quale è prevista: “la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, con attribuzione a questi ultimi della piena possibilità di integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento di natura formale della domanda, purché non attenga agli elementi oggetto di valutazione sul merito dell'offerta, e semplificazione delle procedure di verifica da parte

delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCpass, garantendo a tal fine l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo l'applicazione di specifiche sanzioni in caso di rifiuto all'interoperabilità”.

Secondo quanto previsto dall'articolo 213, l'ANAC gestisce la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici nella quale confluiscono tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive.

Con proprio provvedimento, l'Autorità individua le modalità e i tempi entro i quali i titolari di suddette banche dati, previa stipula di protocolli di interoperabilità, garantiscono la confluenza dei dati medesimi nell'unica Banca dati accreditata, di cui la medesima autorità è titolare in via esclusiva.

Ferma restando l'autonomia della Banca dati nazionale degli operatori economici di cui all'articolo 81, l'ANAC e il MIT concordano le modalità di interscambio delle informazioni per garantire la funzione di prevenzione dalla corruzione e di tutela della legalità dell'Autorità e nel contempo evitare sovrapposizione di competenze e ottimizzare l'utilizzo dei dati nell'interesse della fruizione degli stessi da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti.

Per la gestione della Banca dati di cui al comma 8, l'Autorità si avvale dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. L'Osservatorio opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche e altri soggetti operanti nei settori dei contratti pubblici.

Un ruolo di primaria importanza, in questo processo di completa transizione verso l'e-Public Procurement, sarà svolto dalla Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui sono affidate le funzioni di indirizzo e di coordinamento sull'attuazione del Codice.

La Cabina di Regia avrà il compito di effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del nuovo Codice dei contratti e sulle difficoltà riscontrate in fase di applicazione, di esaminare proposte di modifiche normative, nonché di promuovere la realizzazione, in collaborazione con i soggetti competenti, di un Piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto, al fine della diffusione dell'utilizzo degli strumenti informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto.

La Cabina di Regia, inoltre, assume l'importante funzione di rappresentare la struttura nazionale di riferimento per la cooperazione con la Commissione Europea per quanto riguarda l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni, e per l'adempimento degli obblighi di assistenza e cooperazione reciproca tra gli Stati membri, per assicurare lo scambio di informazioni sull'applicazione delle norme contenute nel D. lgs. 50/2016 e sulla gestione delle procedure.

Il D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 ha disposto (con l'art. 226, comma 2) che "A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi

**esclusivamente ai procedimenti in corso.** A tal fine, per procedimenti in corso si intendono:

a) le procedure e i contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano stati pubblicati prima della data in cui il codice acquista efficacia;

b) in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure e i contratti in relazione ai quali, alla data in cui il codice acquista efficacia, siano stati già inviati gli avvisi a presentare le offerte; c) per le opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione, oggetto di convenzioni urbanistiche o atti assimilati comunque denominati, i procedimenti in cui le predette convenzioni o atti siano stati stipulati prima della data in cui il codice acquista efficacia; d) per le procedure di accordo bonario di cui agli articoli 210 e 211, di transazione e di arbitrato, le procedure relative a controversie aventi a oggetto contratti pubblici, per i quali i bandi o gli avvisi siano stati pubblicati prima della data in cui il codice acquista efficacia, ovvero, in caso di mancanza di pubblicazione di bandi o avvisi, gli avvisi a presentare le offerte siano stati inviati prima della suddetta data".

## **Comunicazione della Commissione europea sugli appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa del 2017**

La Comunicazione della Commissione europea del 3 ottobre 2017 è densa di principi fondamentali da rispettare e da perseguire in tema di appalti pubblici elettronici. Tra questi, la Commissione ha individuato sei settori prioritari in cui un'azione chiara e concreta può trasformare gli appalti pubblici in un potente strumento a disposizione della politica economica di ciascuno Stato membro, con vantaggi notevoli per gli esiti degli appalti.

Gli appalti pubblici strategici dovrebbero rivestire un ruolo di maggiore importanza affinché i governi centrali e locali possano rispondere agli obiettivi sociali, ambientali ed economici, quali l'economia circolare. L'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali, un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato o di valutazioni qualitative (MEAT24), nonché gli appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale richiedono non solo un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, ma soprattutto visione strategica e titolarità politica.



Alcuni Stati membri hanno reso obbligatorio nelle loro procedure di appalto il principio MEAT, ivi compresi i criteri ecologici. Altri potrebbero valutare la possibilità di introdurre obiettivi volontari per monitorare la diffusione. In ogni caso, per ottenere risultati ottimali in materia di appalti pubblici è necessaria l'applicazione sistematica di criteri strategici. Ciò può essere fatto con un ampio sostegno pratico, mediante la diffusione di norme, metodologie per la definizione di parametri, aggiornamenti periodici dei marchi e dei criteri di valutazione e disponibilità di un catalogo delle buone pratiche.

Per quanto riguarda ad esempio gli appalti verdi, la Commissione intende proporre di modificare la direttiva 2009/33/CE sui veicoli puliti, pubblicare una versione aggiornata del toolkit di formazione sul GPP e sviluppare strumenti da utilizzare su base volontaria per calcolare i costi del ciclo di vita di determinati prodotti. Per quanto riguarda gli appalti pubblici sociali, gli orientamenti esistenti saranno aggiornati.

Per l'aggiornamento verrà utilizzato un approccio collaborativo: si comincerà con una consultazione delle parti interessate per raccogliere suggerimenti sulla portata degli orientamenti e sulle questioni che dovrebbero affrontare, nonché su come meglio integrare

la domanda di innovazione e imprenditoria sociali. Il proposto atto europeo sull'accessibilità mira a fissare requisiti funzionali di accessibilità comuni per le persone disabili e anziane. Per quanto riguarda l'innovazione, sono in corso di preparazione una panoramica del quadro strategico attuativo favorevole e gli orientamenti in materia di procedure di appalto pubblico aperte all'innovazione.

Una maggiore diffusione degli appalti strategici è prioritaria, ma la Commissione riconosce che in molti Stati membri il funzionamento del sistema di appalti pubblici presenta ancora carenze. La Commissione continuerà a fornire sostegno e orientamenti affinché i sistemi di appalti pubblici raggiungano la piena operatività in tali paesi prima di approfondire ulteriori sforzi nell'integrazione di criteri ecologici, sociali e innovativi.

Per i settori prioritari, quali il settore delle costruzioni, dell'assistenza sanitaria e delle tecnologie dell'informazione, è necessario un approccio mirato in virtù del loro effetto leva, delle loro specificità e delle loro sfide particolari, compresa la rapida evoluzione tecnologica e del mercato. L'iniziativa della Commissione relativa a un meccanismo di valutazione ex ante volontario per i grandi progetti infrastrutturali può essere inserita in questo contesto.

Esistono già iniziative e strumenti quali la promozione di appalti pubblici per l'assistenza sanitaria basati sul valore, il Building Information Modelling (modello di informazioni di un edificio) e approcci basati sulla logica del ciclo di vita a sostegno dell'appalto di edifici pubblici sostenibili o il catalogo europeo delle norme TIC negli appalti pubblici, per migliorare l'interoperabilità ed evitare la dipendenza (lock-in) da un unico fornitore.

Parallelamente è necessario un approccio mirato ai settori della difesa e della sicurezza, compresa la cibersicurezza. Per quanto riguarda il piano d'azione europeo in materia di difesa i lavori sono già a buon punto. Il piano d'azione si concentra sull'attuazione efficace della direttiva sugli appalti nel settore della difesa ed è inteso a fornire opportunità alle imprese europee indipendentemente dalla loro dimensione e ubicazione. Ciò comporta: fornire orientamenti su determinati aspetti della direttiva; elaborare relazioni periodiche (quadri di valutazione) sull'attuazione da parte degli Stati membri; discutere con gli Stati membri in merito all'esecuzione e promuovere iniziative per migliorare l'accesso al mercato transfrontaliero per le PMI e i subfornitori (raccomandazione agli Stati membri e dialogo con l'industria).

Per guidare il cambiamento sono necessari individui con le giuste competenze. Il basso livello di professionalizzazione degli acquirenti pubblici è un problema sistemico in molti Stati membri. Un miglioramento delle competenze, comprese le competenze informatiche, in tutte le fasi delle procedure di appalto è di vitale importanza.

Per un cambiamento di cultura e un maggiore uso degli appalti pubblici strategici è necessario un più ampio uso di pratiche flessibili, conoscenza dei mercati e strumenti innovativi. Il settore pubblico deve attuare una strategia globale volta a contrastare l'avversione al rischio e ad attirare, formare e sviluppare il talento e le competenze in tutto il panorama degli appalti pubblici.

Gli Stati membri si trovano in fasi diverse del percorso verso la professionalizzazione, ma è importante che tutti si impegnino a compiere tale percorso.

Condividere esperienze li aiuterà a migliorare le loro pratiche in materia di appalti e aumenterà l'impatto e la reputazione degli appalti nel raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica. Le strategie di professionalizzazione a lungo termine a livello nazionale sono fondamentali per disporre delle persone giuste, con le competenze e gli strumenti giusti, nel posto giusto e al momento giusto, al fine di ottenere i migliori risultati.

La Commissione si impegna ad assistere gli Stati membri nei loro sforzi volti a ideare e ad attuare tali strategie attraverso una raccomandazione sulla professionalizzazione adottata insieme alla presente comunicazione, l'istituzione di un quadro europeo delle competenze, la creazione di un centro delle competenze informatiche per le conoscenze in tale ambito e la condivisione delle buone pratiche e mediante l'assistenza mirata per lo sviluppo di capacità e la formazione offerta dagli strumenti di sostegno specifici per paese disponibili in vari programmi della Commissione.

Le PMI sono fondamentali per la creazione di occupazione, crescita e innovazione, ma hanno difficoltà ad accedere agli appalti, sia sui mercati dell'UE che internazionali. Attualmente le PMI si aggiudicano il 45 % del valore aggregato dei contratti al di sopra delle soglie dell'UE, direttamente o come offerenti congiunti o subappaltatori. Le direttive del 2014 comprendono misure che dovrebbero facilitare l'accesso delle imprese, comprese le PMI, agli appalti pubblici, anche transfrontalieri.

Tale miglioramento delle opportunità in materia di appalti per le PMI deve essere comunicato al pubblico, alle imprese e alle amministrazioni aggiudicatrici in modo più

efficace. Ciò è particolarmente importante in vista della promozione di un maggior numero di appalti transfrontalieri.

L'obiettivo è aumentare la quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI affinché corrisponda al loro peso complessivo nell'economia. La Commissione ha anche avviato azioni specifiche volte ad agevolare l'accesso delle PMI agli appalti, quali i progetti finanziati dal programma COSME. Per quanto riguarda in particolare il settore della difesa, sono state inoltre avviate azioni volte ad agevolare l'accesso delle PMI al mercato transfrontaliero, come indicato nel piano d'azione europeo in materia di difesa.

Un altro modo per migliorare l'accesso è creare fiducia tra gli operatori del mercato, comprese le PMI, affinché partecipino alle procedure di appalto. A tal fine si devono offrire opportunità eque ed efficienti per la risoluzione dei problemi e una verifica indipendente delle decisioni in materia di appalti.

Le direttive sulle procedure di ricorso sono state recentemente oggetto di una valutazione e nel marzo 2017 è stata istituita una rete di organi di ricorso di prima istanza.

La Commissione continuerà a monitorare la situazione in tale ambito, a fornire orientamenti e a promuovere attivamente la collaborazione e gli scambi delle migliori pratiche tra gli Stati

membri, ivi compresi gli organi di ricorso e di appello, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi di ricorso in tutta l'UE.

L'UE è il mercato più aperto del mondo nel settore degli appalti, ma non sempre le imprese beneficiano di una reciprocità di accesso ai mercati degli altri paesi. I principali partner commerciali dell'UE applicano misure discriminatorie nei confronti delle imprese dell'UE garantendo un trattamento preferenziale agli offerenti nazionali.

Il documento di riflessione della Commissione sulla gestione della globalizzazione ha sottolineato che ripristinare le condizioni di parità è quanto mai necessario e ha sollecitato la rapida adozione di uno strumento per gli appalti internazionali.

Ciò aumenterebbe l'influenza dell'Unione europea nei negoziati con i partner commerciali. Vi è un'urgente necessità di superare rapidamente l'attuale fase di stallo nel Consiglio per quanto riguarda tale strumento.

La Commissione continuerà a guidare gli sforzi volti a promuovere l'accesso ai mercati degli appalti, aiutando le imprese dell'UE a vendere all'estero. In tale contesto la Commissione incoraggia i paesi terzi ad aderire all'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici e si adopera per concludere ambiziosi capitoli sugli appalti pubblici negli accordi di libero

scambio. Tali capitoli mirano a garantire alle imprese dell'UE il diritto legale di partecipare alle gare di appalto in paesi terzi, compresi i paesi in fase di adesione e i paesi partner della politica europea di vicinato, in condizioni di parità con le imprese nazionali.

La Commissione promuove inoltre un ambiente normativo favorevole nei paesi terzi sostenendo lo sviluppo di norme globali e convergenti negli appalti pubblici.

Per elaborare risposte strategiche adeguate è fondamentale disporre di dati affidabili.

La trasformazione digitale, il generale aumento della quantità di dati e la disponibilità di standard in materia di dati aperti offrono opportunità per creare migliori strumenti di analisi per un'elaborazione delle politiche orientata alle esigenze e di sistemi di allarme per segnalare e contrastare la corruzione negli appalti pubblici.

È opportuno rendere disponibili dati migliori e più accessibili sugli appalti, poiché in questo modo si apre la strada a molteplici possibilità per valutare meglio l'efficacia delle politiche in materia di appalti, ottimizzare l'interazione tra i sistemi di appalti pubblici e delineare future decisioni strategiche. I sistemi di appalti elettronici devono produrre dati di buona qualità, ma è ancor più importante che i responsabili politici utilizzino tali dati e li condividano con altre parti interessate. Tali sistemi costituiscono inoltre un mezzo per



identificare irregolarità. A livello dell'UE, la Commissione proporrà nuovi formulari elettronici per migliorare la raccolta dei dati.

L'accesso ai dati sugli appalti pubblici dovrebbe consentire il dialogo con la società civile e responsabilizzare ulteriormente i governi. Le autorità pubbliche avrebbero quindi strumenti migliori per la lotta contro le frodi e la corruzione.

A tal fine è caldamente raccomandata l'istituzione di registri dei contratti accessibili al pubblico, per una maggiore trasparenza in merito agli appalti aggiudicati e alle loro modifiche.

Anche agevolare la segnalazione di casi di corruzione istituendo meccanismi di denuncia efficaci e tutelando i denuncianti contro eventuali ritorsioni può contribuire a migliorare la trasparenza degli appalti pubblici e a risparmiare denaro pubblico.

La Commissione sta attualmente valutando la necessità, la fattibilità giuridica e la portata di un'azione orizzontale o di un'ulteriore azione settoriale a livello dell'UE al fine di rafforzare la tutela dei denuncianti.

Le direttive sugli appalti offrono molte opportunità per progredire verso procedure di appalto pubblico esenti da corruzione e pienamente trasparenti, ad esempio introducendo

entro il 2018 l'obbligatorietà degli appalti elettronici e rafforzando le disposizioni in materia di conflitti di interessi o ampliando i motivi di esclusione per gli offerenti. È necessario sensibilizzare tutti i livelli di governo in merito a tali possibilità.

Alcuni mercati degli appalti pubblici presentano spesso fenomeni di collusione, che possono causare un aumento fino al 20 % del prezzo altrimenti applicato in mercati concorrenziali.

Alle autorità garanti della concorrenza sono stati conferiti poteri di indagine e di esecuzione al fine di punire le pratiche collusive, ma solo quando si sospetta che la collusione si sia già verificata.

La Commissione intende pertanto sviluppare strumenti e iniziative per affrontare il problema e sensibilizzare a riguardo, al fine di ridurre al minimo i rischi di comportamenti collusivi sui mercati degli appalti. Tali strumenti e iniziative comprenderanno azioni volte a migliorare la conoscenza del mercato delle autorità aggiudicatrici, a sostenere le autorità aggiudicatrici nell'attenta pianificazione e definizione delle procedure di appalto e a migliorare la cooperazione e la condivisione delle informazioni tra le autorità garanti della concorrenza e le autorità responsabili degli appalti pubblici. La Commissione preparerà

anche delle linee guida sull'applicazione delle nuove direttive dell'UE sugli appalti in materia di motivi di esclusione per collusione.

Le nuove tecnologie digitali offrono grandi opportunità per snellire e semplificare le procedure di appalto con l'introduzione degli appalti pubblici elettronici. Le direttive in materia di appalti prevedono l'obbligatorietà della presentazione elettronica dei bandi di gara entro ottobre 2018.

Tuttavia solo se l'intera procedura degli appalti pubblici sarà sottoposta alla trasformazione digitale sarà possibile usufruire pienamente dei vantaggi degli appalti elettronici. Tale trasformazione comprende varie fasi, dalla pianificazione, notifica e presentazione alla fatturazione, al pagamento e all'archiviazione.

Le nuove tecnologie offrono la possibilità di ripensare radicalmente il modo in cui sono organizzati gli appalti pubblici e i pertinenti settori delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un'occasione unica per ridefinire le pertinenti procedure e realizzare una trasformazione digitale.

La Commissione migliorerà e promuoverà ulteriormente gli strumenti e le norme che ha sviluppato per consentire tale trasformazione digitale degli appalti a livello nazionale, e

attuerà strumenti in settori complementari, come lo sportello digitale unico e la carta elettronica europea dei servizi.

Continuerà inoltre a sostenere gli Stati membri su base bilaterale identificando ambiti critici nella trasformazione digitale degli appalti pubblici. Ciò comprende problemi con l'interoperabilità delle soluzioni o delle definizioni, l'istituzione di architetture strategiche adeguate, le competenze e la mobilitazione dei soggetti interessati necessari ad attuare le riforme in modo efficiente.

L'aggregazione degli acquisti pubblici ha cominciato a prendere piede in tutta l'UE.

In qualità di aggregatori, le centrali di committenza gestiscono quote crescenti dei mercati di appalti pubblici e stanno diventando soggetti importanti nella promozione della riforma degli appalti pubblici, ivi compresa l'attuazione di un approccio strategico. Esse creano la possibilità di aumentare l'effetto leva degli acquirenti pubblici, che è indispensabile in taluni mercati dominati da pochi operatori. A seconda della situazione, le centrali di committenza possono essere istituite con un mandato generale a livello nazionale, concentrarsi su settori specifici (quali la sanità o le tecnologie dell'informazione) o specializzarsi in appalti regionali/municipali.

I grandi volumi di appalti delle centrali di committenza potrebbero essere usati per sfruttare gli appalti strategici, ad esempio fissando obiettivi di appalto. Il loro ruolo nella standardizzazione delle procedure di appalto pubblico e la loro conoscenza del mercato rappresentano un elemento chiave per la professionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e agevolano procedure favorevoli per le PMI. L'aggregazione di conoscenze e competenze genera effetti di ricaduta positivi, poiché le centrali di committenza offrono spesso servizi di sostegno e consulenza ad altre amministrazioni aggiudicatrici.

Anche la maggiore cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici offre numerosi vantaggi.

Gli appalti transfrontalieri congiunti, tramite i quali amministrazioni aggiudicatrici di diversi paesi organizzano in maniera congiunta le proprie procedure di appalto, sono enormemente agevolati dalle nuove norme dell'UE. La fattibilità di tali partenariati è dimostrata da diversi esempi recenti. L'appalto di grandi progetti infrastrutturali che attraversano i confini nazionali necessita inoltre di una solida cooperazione tra gli enti appaltanti e della capacità di parlare un linguaggio comune. In determinati settori, in particolare nei progetti infrastrutturali nella rete trans-europea di trasporto, verrà effettuata

un'analisi più approfondita delle cause alla base del limitato numero di appalti transfrontalieri e verranno prese in considerazione misure specifiche.

In tale contesto la Commissione continuerà a sensibilizzare e a promuovere buone pratiche per gli appalti transfrontalieri congiunti.

**Determinazione dell'AGID n. 137/2023 avente ad oggetto [Adozione del provvedimento “Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale”, ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante Codice dei contratti pubblici].**

L'Agenzia per l'Italia Digitale, d'intesa con ANAC e Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha recentemente pubblicato il provvedimento contenente i requisiti tecnici e le modalità di certificazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale, come previsto dall'art. 26 del nuovo Codice dei contratti (D.lgs. n. 36/2023).

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, così come prevede il Piano Triennale per l'informatica nella PA, si basa sulla semplificazione e sull'innovazione dei

processi, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi al cittadino e alle imprese. **La digitalizzazione degli appalti pubblici è parte fondamentale di questo percorso e contribuisce a snellire e accelerare le procedure di acquisto delle amministrazioni, ad allargare la partecipazione dei soggetti che operano nel mercato e a rendere il ciclo di vita degli appalti ancora più trasparente, rendendo semplici e puntuali i necessari controlli.**

Il documento contenente le Regole tecniche di e-procurement è il risultato dei numerosi confronti organizzati dall'Agenzia nell'ultimo anno. Una consultazione permanente del mercato, avviata da AgID già nell'aprile del 2022 con la precedente normativa e proseguita nell'ambito del nuovo Codice, che ha consentito di coinvolgere tutti gli attori dell'ecosistema dell'e-procurement. L'approccio aperto "open innovation" ha evidenziato, da parte degli operatori del settore, la capacità di produzione di soluzioni digitali per il procurement pubblico, favorendo inoltre l'emersione di proposte e suggerimenti volti a definire regole tecniche coerenti con lo stato attuale di implementazione delle piattaforme di approvvigionamento e abilitanti, delineando inoltre le evoluzioni strategiche necessarie per la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

## **Interoperabilità delle piattaforme**

Per la prima volta, un'intera sezione del Codice degli Appalti viene dedicata alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici (articoli 19-36 del nuovo Codice). Vengono stabiliti i principi e i diritti digitali sottesi alla partecipazione alle gare pubbliche, tra cui quello dell'unicità dell'invio, secondo cui ciascun dato deve essere fornito dal suo possessore una sola volta a un solo sistema informativo (articolo 19).

Il nuovo Codice recepisce l'esigenza di “definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività”, prevista tra gli obiettivi più rilevanti del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza.

Partendo dal Codice di amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005), viene costituito l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement), composto da piattaforme telematiche “certificate”, che assicurano l'interoperabilità dei servizi svolti (articolo 22) e la confluenza delle informazioni sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'Anac. Gli obblighi informativi verso la Banca Dati Anac, attraverso le piattaforme telematiche, riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house (articolo



23). Tutte le gare transitano attraverso le piattaforme abilitate, pertanto le stazioni appaltanti non dotate di una propria piattaforma devono avvalersi di quelle messe a disposizione da altre stazioni appaltanti (articolo 25).

### **La centralità della Bdncp**

In tale ecosistema, diviene quindi centrale la Banca Dati Anac e, con essa, il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (articolo 24), già reso operativo dall'Autorità Anticorruzione, nonché l'Anagrafe dell'Operatore Economico (articolo. 31). Il Fascicolo virtuale è utilizzato per accertare, in capo agli operatori economici, il possesso dei requisiti generali (articoli 94 e 95) e speciali (articolo 99 del Codice).

**Ad Anac viene affidata la pubblicità legale degli atti (articolo 27), riportati sul portale istituzionale, nonché dei dati relativi ai singoli appalti, incluso l'elenco degli operatori economici invitati (articolo 28).**

Si prevede inoltre che tutte le comunicazioni e gli scambi d'informazione avvengano mediante le piattaforme dell'ecosistema nazionale sui contratti pubblici e solo per quanto non ivi previsto attraverso l'utilizzo del domicilio digitale (articolo 29).

### **Le dichiarazioni**

“Abbiamo raggiunto un’importante milestone nel processo di digitalizzazione degli appalti pubblici - evidenzia il **Direttore Generale di AgID, Mario Nobile** - Un risultato ottenuto grazie al lavoro di squadra con il Dipartimento della trasformazione digitale e ANAC e ai preziosi contributi pervenuti dagli operatori del settore. L’ampia partecipazione registrata durante questo percorso dimostra che abbiamo un mercato vivo e un tessuto produttivo in grado di rispondere alle esigenze del Paese, ricco di competenze, presenti prevalentemente sul territorio nazionale. Il nostro sistema di appalti è tra i più digitalizzati d’Europa ma proprio per questo è necessario aggiornare la sua regolamentazione tecnica. Quando si definiscono le regole è fondamentale avere contezza del quadro d’insieme dell’ecosistema e soprattutto delle sue evoluzioni future. Naturalmente, questo percorso non si conclude qui; AgID si impegna a supportare e accompagnare i produttori e i gestori di piattaforme nel processo di adeguamento alle regole che abbiamo definito”.

“La realizzazione del e-procurement, del passaggio completo al digitale di tutto il ciclo di vita del contratto pubblico, dalla programmazione alla sua esecuzione finale, è fondamentale per la modernizzazione del Paese e il raggiungimento di standard europei - dichiara il **Presidente di Anac, Giuseppe Busià** - L’obiettivo è di semplificare e

velocizzare le varie fasi del ciclo di vita dei contratti. Offrire qualità e tempestività dei dati raccolti, maggiore trasparenza e condivisione delle informazioni, attuare il principio dell'unicità dell'invio (cioè, ridurre la burocrazia inutile), e garantire un monitoraggio tempestivo del mercato con la prevenzione di fenomeni distorsivi e corruttivi”.

Il documento contenente le regole tecniche per le piattaforme di approvvigionamento digitale è consultabile al seguente link: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2023/06/01/procurement-pubblicate-regole-tecniche-piattaforme-approvvigionamento-digitale>

## **Il Procurement nelle aziende sanitarie pubbliche: regolamentazione giuridica, efficacia ed attività della CONSIP per le aziende sanitarie**

Negli ultimi venti anni in Italia si sono susseguite molteplici riforme che hanno avuto come snodo cruciale le amministrazioni pubbliche. Il punto di non ritorno è segnatamente individuabile nell'inizio degli anni novanta cui si possono riportare alcune importanti riforme per la pubblica amministrazione volte ad orientare verso la privatizzazione del pubblico

impiego, la riorganizzazione e l'autonomia degli enti locali, e, importante ai nostri fini, l'aziendalizzazione della sanità.

Il modello italiano di gestione delle amministrazioni pubbliche è, quindi, oggi in un momento di grande modificazione: sintetizzando si può affermare che è facile identificare i mutamenti correlando gli stessi con un prima e un dopo anni novanta.

Il prima fa comprendere che sono stati definitivamente abbandonati modelli burocratici del passato ispirati alla prima generazione di gestione delle istituzioni pubbliche (modelli burocratici si stampo weberiano). Il dopo fa verificare che l'accoglimento in Italia dei modelli nati sotto la spinta del New Public Management (Npm) di tipo anglosassone, ha avuto vita ancor più breve dei 20-30 anni che hanno connotato le riforme nei paesi anglosassoni (Osborne, Pollit, Barzelay e Gallego).

In ultimo, si sono sviluppati i modelli che fanno riferimento ad una relazione importante fra i processi di riforma intrinsecamente collegati alla natura istituzionale delle pubbliche amministrazioni (i modelli burocratici) e quelli che si ispirano ai modelli manageriali (Npm). Quello che emerge in termini di azione di riforma del legislatore in Italia è il registrare che la PA necessita non solo di un'azione di enforcement verso l'utilizzazione di strumentazioni,

tecniche, approcci di management, ma anche di un riconoscimento del ruolo degli attori deputati allo sviluppo dell'azione pubblica, di tutti gli attori sia politici che organizzativi che sociali.

Oggi, il dibattito scientifico verte sul riconoscimento e l'affermarsi di modelli denominati di Public Governance.

Il superamento del Npm e del Government (l'esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale) a favore della **Public Governance (Pg)**, **porta allo sviluppo di un approccio che affida alle istituzioni pubbliche il ruolo di regia del sistema di relazioni che si vanno via via determinando (in modo temporaneo o stabile) tra i diversi attori del contesto economico e sociale quali enti pubblici, privati profit e non profit, e cittadini e volto alla creazione partecipata di valore pubblico.**

In questi modelli la tensione è verso forme di co-decisione, di convergenza di azioni, di compartecipazione, ma anche di corresponsabilizzazione. Esse dipendono da alcune spinte alla modificazione dell'azione della PA prioritariamente sul riconoscimento del ruolo dei portatori d'interesse, sui cui convergono determinate scelte: elevata attenzione al grado di calibratura dei servizi offerti ai cittadini; pressione sui livelli di accountability e

trasparenza necessari da parte delle pubbliche amministrazioni; volontà di determinare forme di *disclosure* riguardo a processi decisionali e analisi delle priorità strategiche della PA; richiesta di coinvolgimento nella presa delle decisioni e nella loro implementazione; capacità di sviluppo di azione di auditing interno alle pubbliche amministrazioni ed esterno ad esso con conseguente capacità di influenzare le decisioni di attori politici e organizzativi delle stesse. Valorizzando la teoria della Public Governance riguardo al settore delle PA che si occupano di politiche pubbliche e azioni gestionali sulla salute si può ricordare che essa trova corrispondenza nella sociologia organizzativa e nella teoria dei *network* poiché evoca uno “stato plurale” dove attori inter-dipendenti contribuiscono alla fornitura dei servizi pubblici e una pluralità di processi intervengono nella definizione delle politiche pubbliche. Niente di più assimilabile al settore che eroga servizi pubblici finali nel settore socio-sanitario. Le differenti modalità definitorie comunque accettano taluni elementi comuni di Public Governance: esiste uno scenario caratterizzato da una pluralità di attori (gli *stakeholders* o portatori d'interesse); da ciò consegue che i problemi della collettività non possono più essere risolti esclusivamente dalle istituzioni pubbliche che si occupano di salute, ma richiedono la cooperazione di altri attori (cittadini, imprese, enti non profit,

associazioni, media, ecc.); la regolazione giuridica riveste un ruolo fondamentale nell'azione della PA, tuttavia altre prassi, quali la mediazione, l'arbitrato e la *self-regulation*, possono essere più efficaci dell'azione di autorità della PA; la produzione normativa pubblica tradizionale mantiene un suo ruolo specifico (leggi di diverso grado, regolamenti, ecc.) ma la regolazione legata alla *soft law* (codici etici, consuetudini, ecc.) assume precipuo rilievo; non è focalizzata solamente su meccanismi di mercato, come invece propone l'approccio convenzionale del Npm, ma considera anche le gerarchie e i *network* come strutture idonee in determinate circostanze ai fini dell'ottimizzazione delle relazioni per tutti i portatori d'interesse; non determina processi decisionali solo in termini di logica di mezzi e fini, input e output, ma riconosce che le caratteristiche chiave dei processi di interazione sociale (quali trasparenza, integrità ed inclusione) sono importanti; ha natura eminentemente politica, si tratta di un "gioco di poteri e di interessi" cui la PA non può abdicare lasciandolo alla esclusiva volontà di classi di manager o decisori professionali.

**In sanità, questo significa che si sta sviluppando la tendenza a coinvolgere direttamente i cittadini non solo nella definizione di servizi pubblici che soddisfino le loro preferenze, ma anche nella successiva fase di produzione-erogazione**

rendendoli primi attori nel processo di creazione di valore pubblico. Questa, sintetica, citazione dei modelli paradigmatici d'azione delle amministrazioni pubbliche che fa affermare uno stadio evolutivo volto al riconoscimento della *Public Governance* non deve far dimenticare che lo stato dell'arte osservabile è, in realtà, molto più complesso e fluido ed è fatto di una intrinseca compresenza di più modelli contemporaneamente.

Le aziende sanitarie, peraltro, anticipano tali fenomeni, e sono certamente state le prime fra le aziende pubbliche a riconoscere, ad intercettare, a provare e a contestualizzare i paradigmi teorici che fanno riferimento alla *Public Governance*.

Si possono osservare meccanismi di siffatta portata negli aspetti di:

- modificazione istituzionale (il Sistema sanitario nazionale è determinato attraverso una pluralità di livelli di governo, che con integrazione orizzontale e verticale sviluppano le politiche, la gestione e le valutazioni legate alla produzione del servizio di salute finale);
- rideterminazione dei processi decisionali (nella sanità la creazione di consenso, il ricorso all'effetto annuncio da parte dei *policy maker*, la contrattazione sulle scelte sono consolidati; organizzazione dei processi produttivi);



- le aziende sanitarie determinano le modalità attraverso le quali creare economie di scala, di scopo e di valore.

Prima di entrare in una disanima puntuale dei processi d'acquisto, si può sottolineare l'ambito di definizione dei processi di acquisto-vendita. Possono infatti essere configurabili come tali l'insieme delle attività connesse alle azioni che ogni azienda sanitaria pubblica pone in essere per creare una relazione di scambio economico avente per oggetto dello scambio stesso la costruzione di un'opera, la fornitura di un bene, l'erogazione di un servizio (o un *mix* dell'insieme delle attività) e la fissazione di un prezzo come controprestazione nello scambio.

La regolazione della relazione fra l'azienda sanitaria pubblica, il soggetto acquirente e l'impresa assume caratteristiche specifiche, tipiche, dell'azione pubblica.

In particolare, vi è una architettura giuridica peculiare che, a seconda dei casi, orienta (ricerca di spazi interpretativi della norma), vincola (determina aree di azione non diversamente orientabili), dettaglia (definisce una serie di alternative specifiche a seconda delle fattispecie) l'azione della azienda sanitaria stessa.

Non è certo questa la sede di una puntuale analisi sulle motivazioni giuridiche che stanno alla base di una così stringente regolazione del comportamento degli attori coinvolti nella relazione d'acquisto; tuttavia, si ritiene che l'interesse pubblico sotteso all'azione d'acquisto dell'azienda sanitaria sia necessariamente finalizzato al soddisfacimento di un bisogno che avviene mediante l'utilizzazione di risorse, appunto, pubbliche.

L'importanza crescente dell'approccio economico-aziendale derivante, come si è anticipato, dalle modificazioni culturali che nei primi anni novanta hanno incoraggiato il cambiamento nelle PA e nella sanità, consente un'azione di enforcement efficace verso nuove modalità per le politiche, la gestione ed il controllo dell'azione di procurement.

L'attenzione al concetto di amministrazione come attività strumentale ai fini d'istituto permette di superare una concezione di azienda sanitaria pubblica attenta alla correttezza formale al di là dei risultati sostanziali ottenuti e della produzione di risultati economici. Si tratta di una puntualizzazione che assume valenza specifica per l'attività di acquisto delle aziende sanitarie poiché rende più rapido il processo di ri-orientamento dell'azione pubblica consentendo lo spostamento di orizzonte da attività avente principalmente rilevanza giuridica ad attività avente rilevanza economico-finanziaria.

Si determina, quindi, una nuova agenda sui punti fondamentali necessari al riconoscimento della funzione di procurement sanitario: **le istituzioni coinvolte nell'erogazione del servizio pubblico finale di salute, oggi svolgono attività non solo d'acquisto, ma anche di vendita secondo specifici criteri di regolazione del comportamento; la crescente competitività non è, nelle aziende sanitarie pubbliche, legata ai soli processi di combinazione dei fattori produttivi, ma è influenzata dalla capacità di gestire relazioni tra le diverse istituzioni - la rete - in cui si articola il sistema economico che coinvolge le stesse; nelle aziende sanitarie pubbliche le decisioni hanno una visibilità sociale rilevante per l'insieme delle risorse a disposizione.**

**In conclusione, la modificazione del modello di Stato, e la conseguente evoluzione dei sottosistemi, quali le aziende sanitarie e le istituzioni deputate all'azione di *governance* pubblica in sanità, enfatizza l'azione di *contracting out* e la più generale distinzione fra i ruoli di *provider* (fornitore) e di *producer* (produttore) dell'istituzione pubblica.**

Si ridefiniscono le formule istituzionali, gestionali, organizzative e di rilevazione economica del *procurement* per orientare i modelli di *contracting* con le modificazioni delle istituzioni, dei bisogni pubblici, del ruolo degli attori coinvolti. La tabella di seguito delineata illustra lo stato dell'arte degli studi sul *public management* e *procurement* e si mettono in relazione i paradigmi teorici via via evocati con la tensione verso la relazione *input* – processi – *output* – *outcome* con l'evoluzione del *contracting* nella PA e con le aree di governo del *procurement* in sanità.

I modelli di *procurement* dovrebbero essere coerenti ai modelli paradigmatici delle amministrazioni pubbliche **e il settore sanitario è certamente un precursore delle tendenze innovative sperimentabili e attuabili.**

Superata in virtù della cosiddetta Direttiva europea unificata degli appalti la *summa divisio*, offerta dal diritto interno e da quello comunitario che differenziava l'azione di *procurement* delle aziende sanitarie pubbliche, in virtù dell'emanazione del Codice unico degli appalti, almeno apparentemente, sembrerebbe sciolto uno dei nodi burocratici più rilevanti all'azione economica dell'azienda sanitaria che acquista.

Si registra, tuttavia, che il legislatore italiano ha recepito con grave ritardo il Codice e il Regolamento attuativo.

Si tratta, si è trattato, di un ritardo con una valenza politica rilevante, ma anche con una altrettanta rilevante valenza economica: scarsa omogeneizzazione con i Paesi europei significa difficoltà all'interazione, alla determinazione di meccanismi di offerta da parte dei fornitori del nostro Paese, sviluppo di prassi comportamentali da parte degli attori economici difficili poi da eliminare, eccessiva proliferazione di norme e atti a livello locale, in alcuni casi, contrastante con quanto stabilito a livello sovranazionale, con evidenti asimmetrie informative.

**Tutto ciò in sanità diventa un ritardo non giustificabile dal punto di vista economico e gestionale ancor prima che politico e sociale. La ricaduta economica comporta costi rilevanti nei processi decisionali di chi ha responsabilità sull'azione d'acquisto nelle aziende sanitarie. Inoltre, tali ritardi comportano incertezza dell'azione del mercato dell'offerta che deve continuamente riorientare il comportamento per aderire ai bisogni delle aziende sanitarie pubbliche.**

Un elemento non marginale, osservato di frequente, è dato dalla tentazione di veicolare l'azione verso la regolamentazione del **sottosoglia**. È un modo per oltrepassare i vincoli legati al rispetto dei principi comunitari del *procurement* pubblico: divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità; parità di trattamento; libera circolazione delle merci; libertà di stabilimento; libera prestazione di servizi; rispetto del principio di trasparenza.

Si rammenti che la legislazione sanitaria in tema, oggi, raccomanda due criteri fondamentali per l'azione di procurement: un notevole spazio allo snellimento e alla semplificazione dell'azione amministrativa per il *contracting* (si possono limitare sino a quattro - cinque i documenti formali utilizzati nelle aziende sanitarie per l'azione di *contracting*); il bisogno di ispirarsi ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità e del rispetto del vincolo di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie.

Le aziende sanitarie “agiscono mediante atti di diritto privato. I contratti di fornitura di beni e servizi, il cui valore sia inferiore a quello stabilito dalla normativa comunitaria in materia,

sono appaltati o contrattati direttamente secondo le norme di diritto privato indicate nell'atto aziendale".

Nonostante tali raccomandazioni siano ormai datate nel tempo, sono ancora variabili critiche poiché: rinviano, in quanto ad applicabilità, al disegno dell'atto aziendale e al regolamento degli acquisti collegato; vi è una forte personalizzazione delle norme a livello di singola azienda sanitaria con deroghe, anche sostanziali (si pensi ai tetti delle spese in economia, rispetto alle raccomandazioni della normativa di grado superiore).

Il tema della centralizzazione degli acquisti è da almeno dieci anni uno degli ambiti privilegiati del dibattito politico, amministrativo e scientifico in Italia.

Consip è stata certamente l'istituzione pubblica che ha modificato radicalmente il modo di approcciare le problematiche legate agli appalti in Italia.

Per quanto concerne gli acquisti per le aziende del sistema sanitario, Consip è stata dapprima "contrastata" sia dalle stesse istituzioni pubbliche sanitarie che dalle imprese fornitrici. Le istituzioni pubbliche sanitarie acquirenti (le stazioni appaltanti sono un ampio spettro di istituzioni dal livello centrale a quello locale, da aziende produttrici di servizi di salute ad aziende erogatrici ad agenzie coprodottrici, ad agenzie tecniche che supportano

tecnicamente od operativamente l'azione d'acquisto ai diversi livelli di governo) coglievano Consip come un “avversario” interno che poteva togliere legittimazione e aree di attività alle istituzioni sanitarie deputate all'acquisto paventando, o manifestando, in alcuni casi, forme di *internal competition*.

Le imprese fornitrici del sistema sanitario, singolarmente laddove la forza economica o di mercato (piccolo fornitore con posizione monopolista di fatto per il brevetto di un principio attivo riconosciuto dalla comunità scientifica medica) lo permettevano, o in associazione, attraverso l'azione dei lobbisti del settore, creavano forme di resistenza generale alla centralizzazione – dibattito alternativo alla formula istituzionale della centralizzazione – o specifica – riorganizzazione dell'offerta con modalità alternative.

Oggi si registra una modificazione della visione del ruolo di Consip tanto da parte degli *stakeholder* interni al sistema generale - la rete di PA fornitrici del servizio pubblico finale di salute che esterni - le imprese fornitrici e le associazioni in rappresentanza degli interessi dell'offerta.

Si riconosce a Consip un ruolo fondamentale per: stimolare il valore qualitativo ed economico dell'offerta, in virtù dell'azione di *contracting*; creare meccanismi di grande



trasparenza nei processi decisionali in tutto il ciclo del processo d'acquisto, il portale di Consip attua una informazione e una comunicazione continua; stimolare la crescita di competenze manageriali sul procurement, tecniche gestionali ed organizzative diventano fondamentali nella presa delle decisioni; rendere sempre più consapevole la determinazione dei sistemi di programmazione della domanda d'acquisto direttamente attraverso la programmazione di Consip stessa e indirettamente verso gli *stakeholder* interni (da parte delle singole stazioni appaltanti) che sono indirizzati, se vogliono agire autonomamente, ad una programmazione e azione di acquisto "motivata".

La competizione in campo sanitario è stata palese, ne sono manifesta espressione la pluralità di formule istituzionali che negli ultimi dieci anni hanno visto la luce con sorte altalenante (centrali d'acquisto sanitario fra più Regioni, regionali e sub regionali, consorzi, Spa pubbliche, accordi in rete, ecc.).

In termini assolutamente generali, si può affermare che le formule istituzionali che raggiungono gli obiettivi prefissati sono quelle che legano il loro ciclo di vita a quello della compagine di decisori politici che perdurano nel tempo prefissato (almeno il quinquennio).

Le tabelle di seguito riportate sono state elaborate con l'ottica di palesare non, alcuni, *output* quantitativi, ma piuttosto quelli qualitativi dell'azione di *contracting*.

**Si può concludere con una riflessione generale orientata al futuro: la conoscenza e l'esperienza che Consip rappresenta, come quella di tutte le amministrazioni pubbliche che innovano, deve essere capitalizzata. Il valore di una istituzione pubblica non può essere misurato solo dalla capacità di governo della spesa (i.e. diminuzione della spesa sanitaria in acquisti di beni e servizi, diminuzione in percentuale del costo unitario per singolo bene), ma dovrebbe essere misurato dal raggiungimento degli obiettivi finali determinati dalla relazione fra missione e visione dell'istituzione.**

**Consip assolve alla sua funzione, per esempio, se diventa *benchmark* per l'azione d'acquisto delle aziende sanitarie aderendo alla logica della *Public governance*, quando non è attore diretto della relazione impresa – PA.**

## **Intelligenza artificiale e P.A. Il Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)**

Allo scopo di favorire la trasformazione digitale, il Libro Bianco dell'AgID, frutto del lavoro dell'Agenzia per l'Italia Digitale con una task force di esperti, si è prefisso l'obiettivo di analizzare l'impatto dell'Intelligenza Artificiale nella nostra società e, più nello specifico, nella Pubblica amministrazione. L'obiettivo è facilitare l'adozione di queste tecnologie da parte dello Stato, per migliorare i servizi ai cittadini e alle imprese, dando così un impulso decisivo all'innovazione, al buon funzionamento dell'economia e, più in generale, al progresso nella vita quotidiana.

L'Intelligenza Artificiale, oggi, può guidare al posto nostro, prendersi cura delle persone anziane o malate, svolgere lavori pericolosi o usuranti, aiutarci a prendere decisioni ponderate, basate sulla gestione razionale di grandi moli di dati. Ci può permettere di comunicare in lingue che non conosciamo, può seguirci nello studio e aumentare le esperienze culturali o di intrattenimento a nostra disposizione. Nella Pubblica amministrazione può essere utilizzata con profitto nel sistema sanitario, scolastico,

giudiziario, nel pubblico impiego, nella sicurezza e, più in generale, nella gestione delle relazioni coi cittadini, che possono venire semplificate e rese allo stesso tempo più efficaci, veloci ed efficienti.

Per raggiungere questi obiettivi, è necessario innanzitutto capire cosa si intende per “Intelligenza Artificiale”, da un punto di vista teorico e tecnico. Così facendo, se ne possono comprendere le opportunità ed anche i limiti, nonché gli ambiti di applicazione più immediati ed efficaci. Queste riflessioni vengono portate avanti con un’attenzione particolare verso gli strumenti che già oggi possono avere effetti benefici sul lavoro della Pubblica amministrazione. Prima della corretta implementazione di queste tecnologie, bisogna valutare le diverse sfide che è necessario affrontare, per integrare l’Intelligenza Artificiale in maniera proficua.

Innanzitutto, la sfida etica, che è alla base di ogni altra riflessione in questo campo. Va affermato con forza il principio antropocentrico, secondo cui l’Intelligenza Artificiale deve essere sempre messa al servizio delle persone e non viceversa.

Inoltre, bisogna formulare diversi principi generali di equità con la necessità di soddisfare, per mezzo di queste nuove tecnologie, alcuni bisogni universali come il rispetto delle libertà e dei principali diritti individuali e collettivi.

Più nello specifico, nell'ambito dell'etica alcuni problemi sono sollevati dal funzionamento dell'Intelligenza Artificiale, vale a dire quelli della qualità e della neutralità dei dati, della responsabilità di chi utilizza gli algoritmi, della trasparenza e dell'apertura di questi ultimi, nonché della tutela della **privacy**. L'obiettivo è mostrare come un uso scorretto delle tecnologie a nostra disposizione possa contribuire allo sviluppo di una società più ingiusta che alimenta le disuguaglianze, mentre la consapevolezza dei rischi che si corrono, nell'affidarsi alle macchine "intelligenti", può aiutarci a minimizzare questi ultimi e a progettare un mondo migliore.

La seconda sfida che viene affrontata è quella tecnologica: l'Intelligenza Artificiale non è ancora in grado di riprodurre il funzionamento complesso della mente umana, ma solo alcune sue capacità circoscritte. Uno degli obiettivi è dunque quello di rendere queste tecnologie un po' più simili al nostro modo di relazionarci col mondo, pur essendo qualcosa ancora da costruire. Nell'immediato si lavora sui concetti di personalizzazione e adattività,

per fare in modo che i dati e gli algoritmi a nostra disposizione siano sempre più efficaci nel permetterci di operare individualmente in alcuni specifici ambiti della nostra vita quotidiana che, nel Libro Bianco, sono ancora una volta strettamente legati al lavoro della Pubblica amministrazione.

Si passa quindi al tema, fondamentale, delle competenze che è necessario sviluppare nell'epoca dell'Intelligenza Artificiale e lo si fa da due punti di vista: quello dei cittadini e quello del personale della Pubblica amministrazione. Per i primi, è necessario innanzitutto capire come funzionano gli algoritmi e le basi di dati su cui questi ultimi operano, per inserirsi come lavoratori nel settore informatico che produce questo genere di applicazioni. Ma anche per chi intende impegnarsi in altri settori, sarà necessario sapersi muovere in ambiti che devolveranno sempre più alle macchine compiti che prima venivano svolti dalle persone (tipicamente, quelli più semplici e ripetitivi).

Infine, più semplicemente, in ogni momento della vita quotidiana sarà fondamentale capire come relazionarsi con le macchine stesse, per poter esercitare nella maniera migliore il proprio diritto di cittadinanza, in un mondo sempre più popolato da queste ultime.

A tutte queste esigenze, lo Stato deve fornire delle risposte, sia approntando un sistema scolastico al passo coi tempi, sia favorendo la formazione permanente. Ma per raggiungere questi obiettivi, è fondamentale che anche il personale dello Stato sia adeguatamente preparato.

La quarta sfida è quella legata ai dati su cui si basano molti degli algoritmi su cui si appoggiano gli algoritmi di Intelligenza Artificiale. È necessario, innanzitutto, che questi siano di buona qualità, esenti il più possibile da **bias** (pregiudizi) dovuti a errori nella loro generazione, quando devono essere “annotati” dagli esseri umani, per insegnare alle macchine come interpretarli.

Per questo è importante che si creino le migliori condizioni, soprattutto organizzative, nei contesti in cui i dati stessi vengono prodotti. C'è poi il problema di quelli che provengono dalla *Internet of Things*, oggetti e sensori che, pur essendo collegati gli uni con gli altri, sono frammentati, eterogenei e poco interoperabili. Inoltre, ci sono i cosiddetti *linked open data* degli enti pubblici, una vera e propria miniera di informazioni che sarebbero utilissime per generare applicazioni di Intelligenza Artificiale al servizio dei cittadini, ma che prima devono essere recuperate e filtrate, per mezzo di tecnologie semantiche e ontologie

condivise. Infine, proprio per questo genere di dati, si evidenzia l'esigenza di fare in modo che chiunque li voglia utilizzare vi possa avere un accesso paritario e non discriminatorio. La quinta sfida è quella legale, incentrata – come sempre accade quando si tratta di disciplinare l'attività della Pubblica amministrazione – sul bilanciamento tra gli interessi della collettività e quelli dell'individuo. A questo proposito, per esempio, nell'ambito dell'Intelligenza Artificiale è necessario contemperare il principio di trasparenza degli atti amministrativi o la protezione dei dati personali con il diritto alla *privacy*.

Ma un altro problema è quello del rapporto tra la necessaria trasparenza del funzionamento degli algoritmi che prendono decisioni di rilevanza pubblica e la tutela del diritto d'autore di chi ha creato gli algoritmi stessi. Oppure, ancora, sempre nel caso in cui la Pubblica amministrazione si serva di programmi che l'aiutino a prendere decisioni, o che addirittura decidano autonomamente, è necessario affrontare il problema dell'*accountability*, ossia dell'effettiva responsabilità giuridica a monte.

Tutte queste tematiche vengono affrontate, nel Libro Bianco, proponendo anche alcune soluzioni tecniche, del resto già raccomandate nel Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (GDPR).



In generale, comunque, i principi che devono essere seguiti sono quelli della trasparenza degli algoritmi e delle logiche di costruzione dei database su cui essi operano, la definizione delle correlate responsabilità di chi li utilizza e la necessità di evitare che l'utilizzo di dati da parte della Pubblica amministrazione generi un controllo sociale pervasivo, in contrasto con i diritti fondamentali del cittadino.

La sesta sfida è tutta in carico alla Pubblica amministrazione e consiste nelle azioni necessarie per accompagnare la trasformazione del Paese verso l'adozione dell'Intelligenza Artificiale, innanzitutto nella gestione del rapporto tra lo Stato, i cittadini e le imprese. Nel Libro Bianco si sottolinea l'importanza di formare il personale pubblico, soprattutto i funzionari e i manager, alla comprensione del funzionamento, dei vantaggi e dei possibili problemi, etici e tecnici, legati a questo genere di tecnologie.

Il principio di fondo è che l'Intelligenza Artificiale debba servire soprattutto per affiancare le persone e aiutarle a svolgere le loro attività, ma non per sostituirle. Si evidenzia poi l'importanza del coinvolgimento degli utenti finali in tutte le fasi del design dei servizi pubblici.

Quest'ultimo punto anticipa il tema della settima sfida: prevenire le disuguaglianze. L'Intelligenza Artificiale, infatti, deve essere accessibile a tutti, in modo che chiunque possa godere dei suoi vantaggi. Per questo, è necessario che sia di semplice e immediato utilizzo. D'altra parte, questo genere di tecnologia può ridurre le disuguaglianze sociali, come si è già visto per l'istruzione e la formazione, la sanità e la disabilità, la conoscenza e la garanzia dei diritti. Ma l'Intelligenza Artificiale può anche aumentare le disuguaglianze, se i dati di cui si nutre o gli algoritmi che la costituiscono sono affetti da *bias* (pregiudizi) di tipo discriminatorio.

Al fine di verificare gli effettivi vantaggi derivanti dall'uso dell'Intelligenza Artificiale nella Pubblica amministrazione, l'ottava sfida riguarda la misurazione dell'impatto di questo genere di tecnologie. Questo problema viene affrontato, ancora una volta, da due punti di vista: quello del cittadino e quello delle Istituzioni. Nel primo caso, si ragiona nei termini del miglioramento della qualità della vita delle persone e della *customer satisfaction*, nel secondo si riflette sull'ottimizzazione dei processi organizzativi, in termini di efficienza ed efficacia. Su tutti e due i temi, comunque, si sottolinea che è necessario condurre ricerche sia quantitative sia qualitative, improntate alla multidisciplinarietà, poiché l'impatto della

tecnologia nell'esistenza degli individui e delle organizzazioni ha diverse sfaccettature, economiche e tecniche, ma anche sociali, culturali, psicologiche e antropologiche.

Le misurazioni di tutte queste variabili non vengono generalmente condotte dalla Pubblica amministrazione con la necessaria frequenza, ma su un argomento delicato come l'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nei meccanismi di funzionamento dello Stato, è necessario che queste pratiche vengano portate avanti con decisione.

L'ultima sfida, l'essere umano, è quella della costruzione del senso attorno all'Intelligenza Artificiale, intesa come la necessità di fare in modo che tutti, sia i cittadini, sia le Istituzioni, siano consapevoli del significato profondo che può assumere l'utilizzo di questi strumenti, dei loro vantaggi, ma anche dei loro problemi.

[...]

**Intelligenza Artificiale come metodo per il contrasto al conflitto di interessi nel  
procurement sanitario**

Si è tenuto a Parigi il *Global Anti-Corruption & Integrity Forum 2019* dell'OCSE, consueto appuntamento annuale dedicato a tematiche in ambito internazionale relative a corruzione, governance, concorrenza e cooperazione, al quale hanno preso parte leader di governo, imprenditori, esponenti della società civile ed esperti, con il comune obiettivo di promuovere e rendere sempre più efficaci iniziative a sostegno del contrasto al malaffare e alla corruzione. L'attenzione del Forum 2019 si è focalizzata sui rischi e sulle opportunità che caratterizzano le nuove tecnologie che stanno trasformando il modo di lavorare di governi, imprese e società, riferendosi in particolar modo a *blockchain*, *big data analytics* e intelligenza artificiale.

Senza pretesa alcuna di argomentare su ciò che è stato oggetto di autorevoli interventi nel corso dell'importante evento e tralasciando in questa analisi le considerazioni sulla tecnologia *blockchain* come strumento anticorruzione, proviamo a trarre qualche considerazione sull'interessante **legame *big data* – intelligenza artificiale e su come questo possa in effetti rappresentare un reale ed efficace metodo di contrasto alle dinamiche corruttive, soprattutto in un'ottica preventiva di intercettazione dei reati.**

Non vi è dubbio che la condivisione delle informazioni tra Stati attraverso gli open data contribuisca in maniera determinante ad identificare lacune critiche in ambito anticorruzione e ad incentivare la collaborazione a livello globale. L'obiettivo generale è quello di consentire un uso ampio ed esteso dei dati aperti delle amministrazioni pubbliche da parte di chiunque e ovunque, senza limitazioni giuridiche o tecniche (ad esempio, i diritti d'autore, formati proprietari) e con la dovuta osservanza dei requisiti di sicurezza e *privacy*. I dati aperti agevolano la prevenzione e il contrasto della corruzione, responsabilizzando gli Stati e facendo chiarezza sulle attività dei governi, sulle decisioni e sulle spese sostenute, consentendo ai cittadini di monitorare il flusso e l'uso del denaro pubblico all'interno dei Paesi di appartenenza, permettendo il confronto dei dati con quello di altri Paesi e il monitoraggio del flusso di fondi pubblici a livello transfrontaliero.

I dati aperti sono in grado di fornire alle aziende informazioni in tempo reale sul contesto economico di un determinato Paese, mercato o settore, consentendo alle stesse consapevoli e ponderate decisioni di investimento e contribuiscono alla costruzione di sistemi organizzativi e contesti lavorativi più aperti, trasparenti e meno corrotti, riducendo il rischio di conflitti di interesse e favoritismi.

La produzione da parte delle PA (e l'analisi da parte dei governi) di grandi quantità di dati amministrativi e dataset finalizzati a descrivere e tracciare processi e attività ritenuti a rischio di corruzione, è divenuta nel tempo sempre più orientata ad un approccio di tipo 'big data' basato sulla elaborazione, combinazione, ed analisi di grandi quantità di dati provenienti da fonti eterogenee.

L'applicazione di adeguate tecniche di analisi su tali quantità di dati può fornire una serie di opportunità per la definizione di più solide politiche anticorruzione e per la valutazione di prestazioni e servizi in termini di spesa pubblica e di comportamenti organizzativi.

**Intelligenza artificiale e *big data* sembrano rappresentare l'ottimale impiego della tecnologia informatica nella lotta alla corruzione: tramite l'uso delle reti neurali e degli strumenti di apprendimento automatico è possibile effettuare analisi sui dati a un tale livello di granularità da poter individuare relazioni, collegamenti e anomalie all'interno di grandi dataset.**

**Nel gennaio 2018 ricercatori della *Higher School of Economics* (HSE) e dell'università spagnola di Valladolid, partendo dal presupposto che i fenomeni corruttivi debbano essere necessariamente rilevati quanto prima in modo da**

**adottare idonee misure atte a contrastarli, hanno sviluppato un sistema di allerta basato sull'utilizzo di reti neurali, in particolare mappe auto-organizzanti, in grado di intercettare la corruzione in ambito pubblico basandosi sull'analisi di fattori economici e politici.**

**Nello specifico, il sistema di intelligenza artificiale implementato è in grado di individuare le province spagnole che corrono maggiori rischi di corruzione e di identificare le variabili economiche e politiche che inducono la corruzione pubblica.**

A seconda delle caratteristiche di ciascuna regione analizzata, secondo i ricercatori è possibile stimare la probabilità di casi di corruzione emergenti in un periodo di tre anni. Mentre in alcune circostanze i casi di corruzione possono essere previsti ben prima che si verifichino e consentire quindi l'attuazione di misure preventive, in altri casi il periodo di previsione è molto più breve, rendendo necessarie urgenti misure correttive. Il modello può essere applicato anche ad altre regioni e Paesi e potrebbe essere migliorato se si prendessero in considerazione fattori specifici per singolo Paese o regione. Seguendo la guida dei ricercatori spagnoli, dunque, i governi potrebbero utilizzare i sistemi di

intelligenza artificiale per identificare le vulnerabilità e indirizzare le azioni e i controlli in particolari aree a rischio.

**Il punto di forza dei sistemi di modellazione basati su reti neurali è dato dall'essere strumenti potenti e flessibili che consentono di superare il limite di dover fare ipotesi restrittive sul processo di generazione dei dati o sulle leggi statistiche riguardanti le variabili rilevanti.** Questi sistemi sono caratterizzati dalla capacità di elaborare grandi quantità di dati a diversi livelli di dettaglio; questo consente di poter accelerare le attività di analisi dei dati di routine e di poter disporre di una maggiore disponibilità di risorse umane per attività di approfondimento e controllo su operazioni sospette o da monitorare nel tempo.

L'intelligenza artificiale rappresenta un insieme di tecnologie capaci di apprendere piuttosto che affidarsi alle istruzioni impartite dagli sviluppatori e di fare previsioni al di là della normale capacità umana.

**Il ricorso all'intelligenza artificiale consente di ridurre sensibilmente i compiti di routine, ma le risorse umane sono importanti per indirizzare il sistema di intelligenza**



artificiale nella giusta direzione e per incanalare le informazioni 'supervisionate' quando il sistema viene sviluppato per la prima volta.

Il risultato della ricerca spagnola non rappresenta il primo caso di impiego della tecnologia informatica in ambito anticorruzione, dato che già da tempo governi, organizzazioni internazionali e società civile sono impegnate nella diffusione e nel perfezionamento di strumenti e metodologie di raccolta, tracciamento e analisi di informazioni e dati per il contrasto dei fenomeni corruttivi.

L'auspicio è quello di poter addestrare algoritmi su set di dati sempre più complessi ed eterogenei alla ricerca di *alert* e indicatori di corruzione sempre più difficili da individuare e che Università e centri di ricerca continuino ad essere coinvolte assiduamente nella progettazione e nella implementazione di soluzioni innovative che possano agevolmente essere utilizzate nella quotidiana lotta al contrasto dei fenomeni corruttivi.

### **I limiti all'utilizzo dell'I.A. nella P.A.**

«Come sono stati raccolti i dati che usiamo per istruire le reti neurali? Come sono strutturati?». «Per esempio, se un set di dati dice che i maschi guadagnano più delle

femmine, questo non significa che sia giusto così. Ma un algoritmo istruito con simili dati costruirà il suo modello sulla base di queste differenze e produrrà nuovi dati che andranno a rinforzare queste disuguaglianze». Una possibile soluzione è la cosiddetta *algorithmic accountability*. Sarà quindi il produttore di una macchina senza pilota a dover dimostrare che il veicolo si ferma davanti a qualsiasi pedone e non fa discriminazioni a causa di un addestramento con dati mal strutturati. **Si tratta di un concetto chiave, ribadito nel General Data Protection Regulation (Gdpr) che, fra le altre cose, sancisce il diritto dei cittadini di contestare decisioni che li riguardano e che siano state prese su basi esclusivamente algoritmiche.**

L'Intelligenza Artificiale debole si fonda sul “come se” ovvero agisce e pensa come se avesse un cervello. L'Intelligenza Artificiale debole consente di verificare le ipotesi in maniera estremamente precisa. Alla base di questa teoria c'è la possibilità di costruire una macchina che sia in grado di simulare il comportamento umano, senza mai né eguagliarlo né superarlo. In parole povere, in un ipotetico confronto tra uomo e macchina, la mente umana mantiene la sua supremazia. La macchina non è capace di pensare in maniera autonoma, svolge egregiamente il suo compito ma ha bisogno della presenza dell'uomo. Il

suo compito è semplicemente quello di realizzare un'intelligenza “simulata”. L'AI debole nasce quando l'automazione primordiale non riesce a risolvere problemi sempre più complessi e si ha la necessità di nuovi sistemi di calcolo ed elaborazione.

Nell'Intelligenza Artificiale forte, la macchina non è soltanto uno strumento. Se programmata in maniera opportuna, diventa essa stessa una mente, con una capacità cognitiva non distinguibile da quella umana. Una teoria forte, affascinante la cui genesi è facilmente rintracciabile nelle parole del filosofo Hobbes, quando affermava che

**l'intelligenza, ovvero la facoltà di ragionare, non è altro che un insieme di calcoli della mente umana.**

La tecnologia alla base dell'Intelligenza Artificiale forte è quella dei sistemi esperti, cioè una serie di programmi che vogliono riprodurre, attraverso una macchina, le prestazioni e le conoscenze delle persone esperte in un determinato campo.

Il sistema esperto opera in 3 *step* distinti. Il primo riguarda la base di partenza, che consiste in regole e procedure di cui il sistema ha bisogno nel corso del suo operato. Il motore inferenziale è il secondo elemento e consiste nell'applicazione, in una determinata situazione, dei dati e delle nozioni. Infine, l'interfaccia utente ove si profila l'interazione tra la macchina e l'essere umano. È questo il cuore pulsante dell'AI forte. Se la conoscenza

di un esperto in un campo può essere riversata in un calcolatore, tale macchina può sostituirsi con successo alla persona?

L'Intelligenza Artificiale forte si è concentrata su alcuni punti, ritenuti fondamentali: la logica matematica che rappresenta l'intero scibile umano; il ragionamento e la dimostrazione automatica del problema; l'analisi del linguaggio, elemento fondamentale per rendere semplice la comprensione delle espressioni linguistiche umane da parte della macchina; la pianificazione, tramite gli algoritmi.

## **Approfondimento: intelligenza artificiale e processo**

L'intelligenza artificiale (IA), intendendosi per tale la capacità di un sistema tecnologico di risolvere problemi o svolgere compiti o attività tipici della mente e dell'agire umano, è ormai utilizzata, come anticipato, nei settori più disparati.

Siccome esistono delle machine learning capaci anche di acquisire, sulla base di appositi algoritmi, la attitudine a formulare previsioni o assumere decisioni, viene quindi affrontato il tema se un sistema di IA possa trovare applicazione anche in ambito giudiziario. Ciò alla luce della Carta etica europea del 2018, che consente l'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi di giustizia penale, seppure a condizione che sia “*under user control*”. Viene infine analizzata, in particolare, la possibile applicazione di una “macchina pensante” nell'ambito della c.d. “giustizia predittiva” e, cioè, per formulare previsioni sull'esito di una causa, o anche, in un prossimo futuro, per affiancare il giudice nella fase decisoria.

Sempre più spesso si sente parlare di intelligenza artificiale, applicata con successo in vari settori. Da quelli della medicina, della difesa e dei trasporti, a quello della produzione a

livello industriale di robot umanoidi e, cioè, di macchine automatiche in grado di aiutarci nei lavori più disparati.

Considerata la eccezionale rapidità con la quale i *computer*, in questi ultimi anni, hanno trasformato la loro originaria funzione di semplici calcolatori in quella di strumenti in grado di svolgere compiti sempre più complessi e, tenuto altresì conto della crescente diffusione di automi (*robot*) capaci di interagire con gli esseri umani agevolandone il lavoro in ambito industriale, commerciale, sociale e perfino domestico, ci si chiede, come giuristi, se l'intelligenza artificiale possa trovare qualche utile applicazione anche nel settore della giustizia.

La questione non è affatto stravagante, come forse potrebbe apparire in un primo approccio. Prova ne sia che, recentemente, il 4 dicembre 2018, la Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa ha emanato la “Carta etica europea per l'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi di giustizia penale e nei relativi ambienti”.

**In particolare, la Carta etica enuncia i seguenti principi: 1) principio del rispetto dei diritti fondamentali; 2) principio di non discriminazione; 3) principio di qualità e sicurezza; 4) principio di trasparenza; 5) principio di garanzia dell'intervento umano.**

L'ultimo principio – noto anche come principio “*under user control*” – è quello che qui precipuamente interessa, essendo specificamente finalizzato a “precludere un approccio deterministico” e “assicurare che gli utilizzatori agiscano come soggetti informati ed esercitino il controllo delle scelte effettuate”.

L'enunciato, seppur nella sua essenzialità, implica, dunque, la più ampia possibilità di utilizzo della IA nell'ambito della giustizia penale, ma a due condizioni: che gli operatori siano soggetti qualificati all'uso del sistema di IA e che ogni decisione sia sottoposta al controllo umano.

Tali condizioni tendono ad evitare quello che la Carta etica definisce “approccio deterministico”, vale a dire il rischio di un eccessivo automatismo o standardizzazione delle decisioni.

Ciò posto, vediamo quali applicazioni, già oggi o in un prossimo futuro, possa avere l'intelligenza artificiale nel campo della giustizia.

A seconda della diversa tipologia dei dati inseriti nell'elaboratore (*input*), degli algoritmi di apprendimento utilizzati dal sistema (*learning algorithms*) e del risultato finale del procedimento di elaborazione (*output*), sono ipotizzabili tre diversi modi attraverso i quali la tecnologia delle machine learning può agevolare il lavoro degli operatori del diritto e, conseguentemente, rendere più efficiente la giustizia: mediante l'analisi di documenti e la predisposizione di atti; previsione dell'esito di una causa; formulazione di giudizi, seppure sotto il controllo umano.

**La prima modalità, consistente nella analisi e predisposizione automatica di atti e documenti, trova preferibilmente applicazione nel campo del diritto civile e**

**commerciale**, segnatamente quando si tratta di analizzare documenti o predisporre atti per lo più ripetitivi. Ma non è da escludere che possa essere utilizzata anche in ambito penale, soprattutto quando occorre analizzare una mole notevole di documenti.

Una recente applicazione dell'intelligenza artificiale nel campo del diritto penale è quella del sistema "Toga", consistente in un *database* nel quale sono censite tutte le fattispecie criminose disciplinate dal Codice penale e dalla legislazione speciale, che permette di verificare, tra l'altro, la competenza, la procedibilità, l'ammissibilità a riti alternativi, i termini



prescrizionali e di durata delle misure cautelari, nonché di calcolare la pena per ciascun tipo di reato.

Altra recente applicazione, nel caso dell'indagine relativa al crollo del **ponte Morandi**, nell'ambito della quale la Procura di Genova ha deciso di utilizzare un *software* dell'FBI, dotato di algoritmi particolarmente complessi, con l'obiettivo di incrociare tutti i dati raccolti (corrispondenti a circa 60 terabyte) con quelli dei dispositivi elettronici sequestrati, con la documentazione tecnica ed i pareri dei consulenti sia del P.M. che della difesa.

Del resto, negli Stati Uniti, già da tempo esistono servizi di intelligenza artificiale dedicati al mondo del diritto. Basti pensare al sito *ROSS Intelligence* che, munito di un ricco database di giurisprudenza, consente agli avvocati di redigere atti tenendo conto dell'orientamento dei giudici su un determinato argomento.

Una grossa banca americana – la *Jp Morgan Chase & Co.* – ha inoltre iniziato ad utilizzare un sistema automatizzato denominato COIN (acronimo di “Contract intelligence”) in grado di leggere e interpretare accordi commerciali e contratti di finanziamento in tempo reale, semplificando enormemente il lavoro dei propri uffici legali.

Altra società americana – la LawGeex – ha recentemente realizzato un interessante esperimento: ha contrapposto un algoritmo basato sull'intelligenza artificiale a venti avvocati esperti in diritto societario, al fine di individuare, nel minor tempo possibile, l'esistenza di clausole potenzialmente invalidanti in contratti coperti da stringenti accordi di riservatezza. Il computer ha surclassato gli avvocati in termini non solo di velocità, ma anche di accuratezza delle risposte.

Ma, di questo passo, con il progressivo sviluppo della tecnologia informatica e la prevedibile introduzione di nuovi e più perfezionati sistemi di IA capaci di rivaleggiare con le capacità umane, se non di superarle, non ci sarà il pericolo per gli avvocati che il computer, da prezioso strumento agevolativo del loro lavoro, in un prossimo futuro, possa sostituirsi ad essi svolgendo i medesimi compiti, in meno tempo, con minori costi e magari anche con maggior precisione?

La Oxford University, nel 2013, nell'ambito dell'*Oxford Martin Programme on the Impact of Future Technology*, si è posta il problema di quale impatto possa avere l'automazione su molti dei lavori esistenti. Delle oltre settecento diverse occupazioni esaminate, è emerso che almeno la metà è destinata a scomparire.

**Una seconda modalità applicativa della intelligenza artificiale alla giustizia è quella**

**c.d. “predittiva”**, consistente nella capacità di elaborare previsioni mediante un calcolo probabilistico effettuato da algoritmi operanti su base semplicemente statistica o anche – come vedremo più avanti – su base logica.

Tale capacità, a seconda della tipologia di dati introdotti nell’elaboratore, può essere utilizzata in funzione di tre diverse finalità.

Innanzitutto, come strumento di prevenzione della criminalità.

In secondo luogo, come strumento integrativo dell’attività del giurista per l’interpretazione della legge e l’individuazione degli argomenti a favore della tesi che si intende sostenere.

La funzione “predittiva” dell’intelligenza artificiale può infine consistere – ed è questa l’applicazione più rilevante – nella capacità di “prevedere” l’esito di un giudizio.

Ma davvero può una macchina prevedere il futuro? Dipende dalla sua capacità di memoria e dalla qualità dei dati che vengono immessi.

In realtà, laddove fosse veramente possibile prevedere con un sufficiente grado di approssimazione l’esito di un giudizio, ciò sarebbe di grande ausilio per l’avvocato, poiché gli eviterebbe, in caso di previsione negativa, di compiere scelte errate.

La “giustizia predittiva” è stata tuttavia utilizzata, in altri ordinamenti, anche per diverse e alquanto discutibili finalità. In particolare, negli Stati Uniti, per calcolare, per mezzo di un apposito algoritmo denominato Compas, la probabilità di recidiva di un imputato, al fine di decidere se rilasciarlo o meno su cauzione.

### **Considerazioni**

Il confronto con i Paesi più dinamici sul fronte dell'innovazione, oltre che della crescita, offre delle indicazioni molto interessanti. Il primo dato che emerge è che in molti casi le politiche pubbliche finalizzate all'innovazione sono state realizzate senza bisogno di spesa pubblica aggiuntiva, ma “semplicemente” usando a fini di innovazione parte del budget dedicato alla produzione di servizi pubblici quali la difesa, la sanità, i trasporti, le opere pubbliche. È ciò che in modo generico chiamiamo procurement innovativo. In questi casi per produrre i suddetti servizi l'amministrazione non si limita semplicemente a utilizzare le tecnologie offerte dal mercato ma assume un ruolo di leadership tecnologica richiedendo al mercato nuove soluzioni tecnologiche. Una volta disponibili queste potranno agire sia sull'efficienza della macchina pubblica, sia su quella di altri comparti e contesti, contribuendo così a migliorare il gradiente di innovazione dell'intero sistema. È quanto è

accaduto negli ultimi decenni negli Stati Uniti dove è grazie alla spesa militare che sono state sviluppate, ad esempio, le tecnologie della rete Internet. Oppure dove, più di recente, grazie all'uso intelligente delle stesse spese, le aziende leader del digitale sono state indotte ad avviare programmi imponenti di ricerca e sviluppo per la driveless car.

Esempi simili riguardano anche paesi come il Giappone, la Svezia, la Corea, la Germania.

**Siamo dunque di fronte a uno strumento di *policy* che risente in modo limitato dei vincoli al *budget* pubblico che, se ben congegnato, offre la possibilità selezionare al meglio le azioni da promuovere. A prima vista, le risorse finanziarie che potenzialmente potrebbero essere mobilitate tramite un'azione di questo tipo appaiono davvero importanti.**

Sembrerebbe dunque l'uovo di Colombo. Ma allora perché non provare a dare vita ad interventi di promozione e di diffusione di questo strumento anche nel nostro Paese? Sono ormai anni che operatori, parti sociali ed esperti chiedono ai governi che si sono succeduti una maggiore attenzione a questo tipo di politiche. Da tempo la stessa Commissione Europea suggerisce ai Paesi membri l'uso del procurement pubblico nell'ambito delle politiche per l'innovazione. Il punto è che in questi anni il sistema delle regole che governa

gli appalti pubblici non ha giocato a favore di queste politiche. L'impianto e le modalità di implementazione del nuovo Codice degli appalti hanno aumentato i vincoli esistenti e, soprattutto, le incertezze regolatorie. Gli effetti sono quelli che conosciamo: allungamento dei tempi di esecuzione degli appalti, differimento in avanti delle decisioni di acquisto delle amministrazioni pubbliche, maggiore ricerca da parte delle stesse amministrazioni di soluzioni in house.

#### **Fonti:**

- <https://www.iusinitinere.it/corruzione-digitalizzazione-e-open-data-36206>
- <https://www.diritto.it/pubblica-amministrazione-2-0-i-nuovi-processi-di-digitalizzazione/>
- R. Trezza, tesi di dottorato "Conflitti di interessi e intelligenza artificiale nel Procurement sanitario. Procedimento algoritmico e captazione preventiva automatica", Dipartimento di Scienze Giuridiche – Anno Accademico 2021-2022
- <https://www.ictsecuritymagazine.com/articoli/il-legame-big-data-intelligenza-artificiale-nel-contrasto-alla-corruzione/>

Con una notizia del 23 gennaio 2023, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) ha pubblicato l'aggiornamento 2022-2024 del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (o Piano Triennale per la Transizione Digitale).

Esso rappresenta lo strumento essenziale per promuovere la trasformazione digitale del Paese e, in particolare, quella della Pubblica Amministrazione italiana.

L'aggiornamento 2022-2024 del piano triennale costituisce l'evoluzione delle due precedenti edizioni ma, in modo ancor più evidente, attribuisce uno spazio più rilevante al PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

Il Piano Triennale ICT 2022-2024 mantiene una continuità con i precedenti piani, in particolare per alcuni aspetti fondamentali:

- 1) la strategia ed i principi di base sono rimasti gli stessi
- 2) la struttura del documento è rimasta inalterata

Servizi

Dati

Piattaforme

Infrastrutture

Interoperabilità

Sicurezza Informatica

Leve per l'innovazione

Governare la trasformazione Digitale

3) La suddivisione in parti è rimasta invariata:

Parte I: piano triennale (*Executive Summary*)

Parte II: le componenti tecnologiche (capitoli 1-6)

Parte III: la governance (capitoli 7-9)

4) anche se, come indicato all'interno del capitolo 9, la base del ragionamento è il modello strategico di evoluzione ICT della PA – che è rimasto inalterato con due livelli strutturali (sicurezza informatica e interoperabilità) e 4 specifici (servizi, dati, piattaforme, infrastrutture) – sono rimaste le tabelle riassuntive nella parte finale del documento, con divisione dei compiti di PAC (AGID e Dipartimento o Agenzie) e delle PAL (enti locali).



In continuità con la precedente edizione, nell'aggiornamento 2022-2024 del Piano Triennale si conferma l'attenzione sulla realizzazione delle azioni previste e sul monitoraggio dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi predefiniti.

La struttura mantiene la suddivisione in tre parti:

PARTE I – IL PIANO TRIENNALE composta da un'introduzione, seguita dalla descrizione della strategia e un approfondimento sui principi guida dell'Agenzia.

PARTE II – LE COMPONENTI TECNOLOGICHE suddivisa in 6 capitoli corrispondenti ai livelli rappresentati nel Modello strategico.

PARTE III – LA GOVERNANCE suddivisa in 2 capitoli che descrivono le leve per l'innovazione e la governance da attuare per la trasformazione digitale del Paese e le azioni in carico alle amministrazioni.

All'interno del Piano sono presenti numerosi riferimenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 1) tramite la citazione a riforme e investimenti, nonché agli avvisi di finanziamento per le PA italiane.

Nella Pubblica Amministrazione (ma anche nelle aziende) la continuità pensata è un valore, perché permette di seguire le strategie che vengono consolidate e migliorate nel tempo.

È infatti importante ricordare che “il valore delle grandi idee risiede nell’esecuzione” e la continuità è una componente importante dell’esecuzione, soprattutto in contesti dove i decisori (politici) cambiano spesso.

**Il piano triennale per l’informatica (aggiornamento 2022-2024) presenta alcune interessanti novità a livello di forma:**

i capitoli rimangono divisi in parte introduttiva, normativa, obiettivi ed azioni, ma la novità è che per ogni obiettivo vengono suddivise le linee di azione ancora vigenti (una sorta di confronto con quanto in essere e non completato) e le linee di azione nuove da attuare in fondo al documento viene presentata una tabella che riassume le relazioni tra obiettivi del piano 2022-2024 e 2021-2023 laddove si sovrappongano, si uniscano o siano correlati.

**Al seguente link è consultabile la guida operativa messa a disposizione dall’AGID per la redazione del piano:**

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/format\\_pt\\_indicazioni\\_operative\\_e\\_note\\_per\\_la\\_redazione\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/format_pt_indicazioni_operative_e_note_per_la_redazione_0.pdf)

Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (di seguito Piano Triennale o PT) è uno strumento fondamentale per promuovere la trasformazione digitale del Paese e, in particolare, quella della Pubblica Amministrazione italiana.

L'evoluzione delle soluzioni tecnologiche rese disponibili e l'adeguamento delle norme rivolte all'ambito della digitalizzazione, nonché gli interventi finanziari europei e nazionali sul tema, stanno accompagnando e rafforzando notevolmente la strada della trasformazione digitale già in corso.

Fin dalla sua prima edizione (2017-2019) il Piano Triennale ha rappresentato il documento di supporto e di orientamento per le Pubbliche amministrazioni italiane nella pianificazione delle attività sul percorso di innovazione tecnologica e nelle edizioni successive ha costituito il riferimento per declinare le strategie che si sono susseguite nel tracciato operativo composto da obiettivi e attività.

Se nella precedente edizione (PT 2021-2023) il Piano prefigurava, tra l'altro, un quadro di sintesi degli investimenti nel digitale nell'ambito della Strategia Italia Digitale 2026, in quel momento appena pubblicata, **l'aggiornamento 2022-2024 del PT è caratterizzato dalla presenza sempre più pervasiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che rappresenta una straordinaria opportunità di accelerazione della fase di execution della trasformazione digitale della PA, attraverso, ad esempio, il riferimento ai target e alle linee di azione del PNRR, oltre all'indicazione degli Investimenti e degli Avvisi pubblicati nell'ambito della Missione 1.**

## **Principi Guida**

- **Digital & mobile first** (digitale e mobile come prima opzione): le pubbliche amministrazioni devono realizzare servizi primariamente digitali;
- **digital identity only** (accesso esclusivo mediante identità digitale): le PA devono adottare in via esclusiva sistemi di identità digitale definiti dalla normativa assicurando almeno l'accesso tramite SPID;

- **cloud first** (cloud come prima opzione): le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano primariamente il paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in;
- **servizi inclusivi e accessibili**: le pubbliche amministrazioni devono progettare servizi pubblici digitali che siano inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori;
- **dati pubblici un bene comune**: il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile;
- **interoperabile by design**: i servizi pubblici devono essere progettati in modo da funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API;
- **sicurezza e privacy by design**: i servizi digitali devono essere progettati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali;

- **user-centric, data driven e agile:** le amministrazioni sviluppano i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo.
- **once only:** le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
- **transfrontaliero by design** (concepito come transfrontaliero): le pubbliche amministrazioni devono rendere disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti;
- **open source:** le pubbliche amministrazioni devono prediligere l'utilizzo di software con codice sorgente aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente.

A tale scopo il Regolamento Europeo UE 2018/1724 (Single Digital Gateway), in aggiunta al CAD e al presente Piano pongono l'accento sulla necessità di rivedere i processi, attuare corretti procedimenti amministrativi e attivare la piena interoperabilità al fine di ridurre la frammentazione che ritarda la maturità dei servizi, secondo il principio once only.

Si richiama quindi l'importanza di fornire servizi completamente digitali, progettati con un coordinamento o co-progettati su scala regionale e sulla base delle semplificazioni di processo abilitate dalle piattaforme, di cui al Capitolo 3 "Piattaforme" e del principio cloud first, di cui al Capitolo 4 "Infrastrutture". È cruciale inoltre il rispetto degli obblighi del CAD in materia di open source e accessibilità, al fine di massimizzare il riuso del software sviluppato di cui PA è titolare, riducendo i casi di sviluppo di applicativi utilizzati esclusivamente da una singola PA.

Occorre quindi agire su più livelli e migliorare la capacità delle Pubbliche Amministrazioni di generare ed erogare servizi di qualità attraverso:

- il riuso e la condivisione di software e competenze tra le diverse amministrazioni;
- un utilizzo più consistente di soluzioni Software as a Service già esistenti;
- l'adozione di modelli e strumenti validati e a disposizione di tutti;
- il costante monitoraggio da parte delle PA dei propri servizi online;
- l'incremento del livello di accessibilità dei servizi erogati tramite siti web e app mobile
- lo scambio di buone pratiche tra le diverse amministrazioni, da attuarsi attraverso la definizione, la modellazione e l'organizzazione di comunità di pratica.

Per incoraggiare tutti gli utenti a privilegiare il canale online rispetto a quello esclusivamente fisico, rimane necessaria una decisa accelerazione nella semplificazione dell'esperienza d'uso complessiva e un miglioramento dell'inclusività dei servizi, nel pieno rispetto delle norme riguardanti l'accessibilità e il Regolamento generale sulla protezione dei dati.

Per il monitoraggio dei propri servizi, le PA possono utilizzare Web Analytics Italia, una piattaforma nazionale open source che offre rilevazioni statistiche su indicatori utili al miglioramento continuo dell'esperienza utente.

Anche il quadro normativo nazionale ed europeo pone importanti obiettivi finalizzati a incrementare la centralità dell'utente, l'integrazione dei principali servizi europei e la loro reperibilità. Ad esempio, il già citato Regolamento Europeo EU 2018/1724 sul Single Digital Gateway intende costruire uno sportello unico digitale a livello europeo che consenta a cittadini e imprese di esercitare più facilmente i propri diritti e fare impresa all'interno dell'Unione europea.

Risulta infine particolarmente rilevante evidenziare lo sviluppo che avrà nel triennio di competenza del presente Piano Triennale il passaggio dalla PEC alla realizzazione pratica dei SERQ (servizi elettronici di recapito certificato qualificati), in conformità degli articoli 43



e 44 del Regolamento eIDAS n. 910/2014, con l'obiettivo di garantire l'identità di mittente e destinatario e l'interoperabilità dei suddetti servizi a livello europeo.

Come per i precedenti Piani, il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2022-2024 si focalizza sulla evoluzione delle piattaforme della Pubblica Amministrazione, che offrono funzionalità fondamentali nella digitalizzazione dei processi e dei servizi della PA.

Le Piattaforme nascono per supportare la razionalizzazione dei processi di back-office o di front-end della PA e sono disegnate per interoperare in modo organico.

Attraverso i loro strumenti, consentono di ridurre il carico di lavoro delle pubbliche amministrazioni, favorendo l'integrazione e l'interoperabilità tra sistemi, sollevandole dalla necessità di dover realizzare ex novo funzionalità, riducendo tempi e costi di attuazione dei servizi e garantendo una maggiore sicurezza informatica.

Le Piattaforme favoriscono la realizzazione di processi distribuiti e la standardizzazione dei flussi di dati tra amministrazioni, nonché la creazione e la fruizione di servizi digitali più semplici e omogenei.

Negli ultimi anni le iniziative intraprese dai vari attori coinvolti nell'ambito del Piano, hanno favorito una importante accelerazione nella diffusione di alcune delle principali piattaforme abilitanti, in termini di adozione da parte delle PA e di fruizione da parte degli utenti. Tra

queste la piattaforma dei pagamenti elettronici pagoPA, le piattaforme di identità digitale SPID e CIE, nonché la Piattaforma IO che offre un unico punto d'accesso, tramite un'applicazione mobile, ai servizi pubblici locali e nazionali.

Il Piano, quindi, prosegue nel percorso di evoluzione e consolidamento delle piattaforme previste dalle norme (es. SPID, pagoPA, AppIO, CIE, FSE, NoiPA ecc.) e individua una serie di azioni volte a promuovere i processi di adozione, in forma diretta o intermediata, ad aggiungere nuove funzionalità e ad adeguare costantemente la tecnologia utilizzata e i livelli di sicurezza. Il Piano descrive inoltre lo sviluppo di nuove piattaforme che consentono di razionalizzare i servizi per le amministrazioni e di semplificare tramite l'utilizzo delle tecnologie digitali l'interazione tra cittadini e PA (per la Piattaforma Digitale Nazionale Dati – PDND, si rimanda al Capitolo 5 “Interoperabilità”):

- l'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel Registro Imprese (INAD), è l'elenco pubblico contenente i domicili digitali eletti, destinati alle comunicazioni aventi valore legale con la PA.
- la Piattaforma Notifiche Digitali (PND) permette la notificazione e la consultazione digitale degli atti a valore legale. In particolare, la piattaforma ha l'obiettivo, per gli enti, di centralizzare la notificazione verso il cittadino o le imprese utilizzando il domicilio digitale

eletto e creando un cassetto delle notifiche sempre accessibile (via mobile e via web o altri punti di accesso) con un risparmio di tempo e costi per cittadini, imprese e PA.

- il Sistema Gestione Deleghe (SGD) consentirà ai cittadini di delegare l'accesso a uno o più servizi a un soggetto titolare dell'identità digitale.

Una ulteriore piattaforma che entrerà in esercizio nel 2024 è la Piattaforma digitale per l'erogazione di benefici economici concessi dalle amministrazioni pubbliche (denominata IDPay) che ha l'obiettivo di razionalizzare ed efficientare l'attuale gestione delle molteplici iniziative di welfare centrali e locali. Grazie a un sistema di verifica di diritto ai bonus immediato e sicuro, permetterà ai cittadini l'accesso alle agevolazioni al momento dell'acquisto di un bene e servizio con strumenti di pagamento elettronici, mediante terminali fisici o virtuali.

## **Sicurezza Informatica**

La Direttiva NIS 2, di prossima pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE e destinata ad abrogare

la direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, pone

particolare rilevanza all'innalzamento dei livelli di cybersecurity delle reti e dei sistemi informativi degli Stati membri includendo, nel suo ambito di applicazione, le Pubbliche Amministrazioni Centrali – salvo alcune eccezioni tra le quali Banche Centrali, Parlamenti ed Enti operanti in ambito giudiziario – nonché le Amministrazioni regionali, sulla base, per quest'ultime, di una valutazione del rischio e laddove forniscano servizi la cui interruzione potrebbe avere un impatto significativo su attività critiche, sociali ovvero economiche. Benché alle citate Amministrazioni, centrali e regionali, non si applichino le sanzioni previste dalla Direttiva, esse sono soggette agli stessi obblighi previsti per gli altri soggetti essenziali/importanti contemplati dalla Direttiva NIS 2.

Tale obiettivo viene altresì perseguito dalla Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026 e dal relativo Piano di implementazione, attualmente in fase di definizione relativamente al modello di misurazione dell'implementazione delle tempistiche e dei target delle misure, che contemplano una serie di azioni volte a rafforzare la cybersecurity delle PA, sia intervenendo a livello tecnico, sia accrescendo la consapevolezza e le competenze dei pubblici dipendenti e degli utenti dei servizi pubblici.

Appare infatti essenziale garantire servizi digitali non solo efficienti e facilmente accessibili, ma anche sicuri e resilienti sotto il profilo informatico, così da accrescerne l'affidabilità e l'utilizzo anche da parte di utenti meno avvezzi all'impiego di tecnologie digitali. La crescente risonanza e copertura mediatica data ad incidenti e ad attacchi cyber, se da un

lato contribuisce ad accrescere il livello di consapevolezza sui rischi dello spazio cibernetico, dall'altro può ingenerare un senso di insicurezza nell'impiego dello strumento digitale.

Per superare tali timori è quindi essenziale un approccio olistico alla cybersecurity, attraverso una gestione continuativa ed automatizzata del rischio cyber, che contempli un'architettura "zero trust", per la cui implementazione è essenziale la collaborazione degli utenti, interni ed esterni alla PA, ma anche dei fornitori di beni e servizi ICT.

A partire dall'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), è tuttora in fase di revisione l'architettura nazionale cyber, tramite il progressivo trasferimento di competenze dai soggetti che ne esercitavano le funzioni alla stessa ACN: per tale motivo, come meglio descritto in seguito, i target e le linee di azione relative al triennio di competenza del Piano potranno essere integrati a seguito della definizione di appositi indicatori del Piano di implementazione della Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026.

**Nomina e consolidamento del ruolo del Responsabile per la transizione al digitale (RTD)**

Come previsto dall'art. 17 del CAD, sin dal 2016, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute alla individuazione del Responsabile (RTD) preposto all'Ufficio per la transizione al digitale e alla relativa registrazione sull'Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi ([www.indicepa.gov.it](http://www.indicepa.gov.it)). A settembre 2022 risultano ancora da nominare quasi 4.000 RTD nelle PA, di cui circa la metà nelle amministrazioni comunali, in particolare di piccole dimensioni. Alcune PA locali, sulla base delle proprie esigenze, hanno colto l'opportunità di procedere alla nomina del RTD in forma associata in aderenza a quanto previsto dal comma 1-septies dell'art. 17 del CAD.

Al fine di sostenere i processi di individuazione di tale figura e della sua funzione, si rende necessario sensibilizzare le PA su tale adempimento e sulla rilevanza del ruolo per la transizione alla modalità operativa digitale nonché definire ed attuare modelli e pratiche volti all'individuazione della funzione RTD anche in forma associata.

Alla luce degli obiettivi da raggiungere a livello nazionale ed europeo e degli sfidanti processi di cambiamento e innovazione a cui sono chiamate le singole PA per la modernizzazione del sistema informativo pubblico e per cogliere le opportunità di investimento del PNRR, diventa cruciale il consolidamento del ruolo del Responsabile per la Transizione al Digitale.

Tale ruolo si esplica su due livelli strettamente correlati:

- quello interno all'ente di appartenenza per la gestione delle attività organizzative/operative e per il coordinamento dei processi di trasformazione digitale,
- quello esterno per innescare forme di collaborazione interistituzionale anche in un'ottica di rete.

In tale scenario, si rende strategico attivare e mettere a disposizione dei RTD specifici strumenti utili a favorire percorsi di incontro caratterizzati da canali di informazione, condivisione e approfondimento su specifici temi e relative pratiche: le comunità digitali tematiche/ territoriali nella community dei RTD, disponibile all'indirizzo [retedigitale.gov.it](http://retedigitale.gov.it), hanno questo intento e mirano a favorire forme di rafforzamento del sistema dei RTD su temi specialistici per supportare l'attuazione dei processi di trasformazione digitale in linea con la strategia nazionale e con le previsioni del presente Piano Triennale.

*Grazie*

[gadalia@unisa.it](mailto:gadalia@unisa.it)