



I principi cardine della digitalizzazione nel nuovo codice dei contratti pubblici

(Artt. 19-36)
Lezione 2

Week 1 Il nuovo codice dei contratti pubblici e la trasformazione digitale

L'ARCHITETTURA DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il D.lgs. n. 36/2023 si presenta con una struttura innovativa articolata in **cinque Libri**, corredati da **35 Allegati** che conferiscono al Codice natura "autoesecutiva". Questa architettura normativa segna una rottura con la prassi precedente, caratterizzata da continui rinvii a Linee Guida e strumenti di soft law.

Gli allegati assumono natura regolamentare, completando le norme di legge nei profili attuativi e di esecuzione, eliminando la necessità di ulteriori interventi normativi secondari per l'operatività delle disposizioni. Si tratta di un ritorno al tradizionale sistema delle fonti normative, con una gerarchia chiara e definita.

La digitalizzazione non rappresenta un mero aspetto tecnico-strumentale, ma costituisce il vero e proprio **architrave infrastrutturale** su cui poggia l'intera disciplina dei contratti pubblici. La Parte II del Libro I, dedicata integralmente alla "digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici", comprende diciassette articoli (dal 19 al 36).

Il riferimento esplicito al "ciclo di vita" indica chiaramente che la trasformazione digitale deve investire tutte le fasi contrattuali: dalla programmazione iniziale fino alla conclusione dell'esecuzione, senza esclusioni o deroghe. Questo approccio sistematico rappresenta una novità assoluta nel panorama normativo italiano.

LA DIGITALIZZAZIONE COME ARCHITRAVE DEL SISTEMA

GLI OBIETTIVI STRATEGICI DELLA DIGITALIZZAZIONE

La digitalizzazione persegue obiettivi strategici multipli e interconnessi:

- **Semplificazione delle procedure** amministrative
- **Riduzione significativa degli oneri burocratici**
- **Incremento della trasparenza** procedimentale
- **Miglioramento dell'efficienza** operativa
- **Prevenzione strutturale della corruzione**

Questi obiettivi non sono meramente programmatici, ma si traducono in obblighi giuridici precisi per le stazioni appaltanti, con rilevanti implicazioni in termini di responsabilità amministrativa e disciplinare.

L'ARTICOLO 19 - DISPOSIZIONE CARDINE SUI PRINCIPI DIGITALI

L'art. 19 del nuovo Codice stabilisce che "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti" nel rispetto dei principi e delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale.

La disposizione impone alle amministrazioni di garantire i diritti di cittadinanza digitale, operando secondo principi fondamentali: neutralità tecnologica, trasparenza, protezione dei dati personali e sicurezza informatica. L'articolo rappresenta la norma di principio che governa l'intera trasformazione digitale del settore.

IL PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ TECNOLOGICA – FONDAMENTI

Il principio di neutralità tecnologica costituisce un pilastro fondamentale del sistema digitale, imponendo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di garantire la possibilità di utilizzare diverse soluzioni tecnologiche senza vincoli esclusivi verso specifiche tecnologie.

Questo principio persegue finalità anti-monopolistiche e pro-concorrenziali, mirando a prevenire situazioni di dipendenza tecnologica e a garantire che l'innovazione possa svilupparsi liberamente. Le amministrazioni devono poter selezionare sempre le soluzioni più efficaci ed economicamente vantaggiose, senza essere vincolate a fornitori specifici.

NEUTRALITÀ TECNOLOGICA - IMPLICAZIONI OPERATIVE

La neutralità tecnologica comporta che le procedure digitalizzate debbano essere progettate per essere accessibili attraverso diversi dispositivi e piattaforme, garantendo l'**inclusività digitale** ed evitando discriminazioni basate sulle capacità tecnologiche degli operatori economici.

L'implementazione di questo principio richiede:

- Adozione di **standard aperti e interoperabili**
- Evitare soluzioni proprietarie che creino barriere all'accesso
- Garantire compatibilità multi-piattaforma
- Prevenire dipendenze tecnologiche indesiderate

IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA - SIGNIFICATO E PORTATA

La trasparenza rappresenta uno dei principi più significativi della riforma digitale. Il Codice considera la digitalizzazione una "fondamentale alleata" della trasparenza e della semplificazione, finalizzata a garantire una trasparenza "funzionale alla massima semplicità e celerità" nell'applicazione delle regole.

Il principio si concretizza nell'assicurare la massima visibilità e monitoraggio delle procedure, anche attraverso l'accesso civico, trasformando la trasparenza da obbligo formale a strumento operativo di efficienza amministrativa.

TRASPARENZA NEI PROCESSI DECISIONALI AUTOMATIZZATI

La trasparenza nel contesto digitale assume connotazioni particolarmente complesse quando si tratta di processi decisionali automatizzati. Il Codice richiede la **piena conoscibilità** dei processi decisionali automatizzati, imponendo che siano fornite informazioni significative sulla logica utilizzata dall'algoritmo.

La giurisprudenza amministrativa ha enfatizzato che la conoscibilità dell'algoritmo deve essere garantita in tutti gli aspetti: dagli autori al procedimento di elaborazione, al meccanismo di decisione, incluse le priorità e i dati rilevanti. Questo rappresenta una sfida tecnica e organizzativa significativa per le amministrazioni.



LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

QUADRO NORMATIVO

La protezione dei dati personali assume rilevanza particolare nel contesto della digitalizzazione massiva dei contratti pubblici. Il nuovo Codice deve necessariamente confrontarsi con il **Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR)** e con la normativa nazionale in materia di privacy.

L'integrazione tra le due discipline normative richiede un approccio sistematico che tenga conto sia delle esigenze di trasparenza e pubblicità proprie degli appalti pubblici, sia delle tutele specifiche previste dalla normativa sulla protezione dei dati personali.

PRIVACY BY DESIGN E PRIVACY BY DEFAULT

Il principio di protezione dei dati personali impone alle amministrazioni di adottare approcci "**privacy by design**" e "**privacy by default**".

- . **Privacy by design:** integrazione della protezione dei dati fin dalla progettazione dei sistemi informativi
- . **Privacy by default:** garanzia che, per impostazione predefinita, siano trattati solo i dati personali necessari per ciascuna finalità specifica del trattamento

Questi approcci richiedono una riprogettazione dei sistemi informativi esistenti e l'adozione di nuove metodologie di sviluppo software orientate alla protezione dei dati.

IL PRINCIPIO DI SICUREZZA INFORMATICA – CYBERSICUREZZA

Il principio di sicurezza informatica riveste un'importanza strategica nel nuovo paradigma digitale. Il Codice impone alle stazioni appaltanti e agli operatori economici di adottare misure tecniche e organizzative adeguate a presidio della sicurezza informatica e della protezione dei dati personali.

La cybersicurezza rileva in modo ampio e indipendente dall'oggetto specifico dell'appalto, assumendo un "valore" trasversale in grado di condizionare qualsiasi procedura di aggiudicazione.

CYBERSICUREZZA - ASPETTI OPERATIVI E FORMATIVI

L'importanza della cybersicurezza è particolarmente rilevante considerando che l'intero ciclo di vita degli appalti è digitalizzato e quindi potenzialmente vulnerabile agli attacchi informatici. L'articolo 19, comma 5, del D.lgs. n. 36/2023 sottolinea l'importanza della **formazione del personale addetto**, garantendone il costante aggiornamento.

L'obiettivo è promuovere una vera cultura della cybersicurezza nella Pubblica Amministrazione, che non si limiti all'implementazione di soluzioni tecniche, ma sviluppi una consapevolezza diffusa dei rischi e delle opportunità legate alla trasformazione digitale.

I DIRITTI DI CITTADINANZA DIGITALE

Le stazioni appaltanti devono garantire l'esercizio dei **diritti di cittadinanza digitale**. Il concetto di "cittadinanza digitale" implica il diritto fondamentale di utilizzare soluzioni e strumenti digitali per l'accesso e la partecipazione al procedimento amministrativo.

Questo principio rappresenta un'evoluzione del tradizionale diritto di partecipazione, adattandolo alle nuove modalità digitali di interazione con la Pubblica Amministrazione. La cittadinanza digitale diventa così un diritto soggettivo azionabile nei confronti delle pubbliche.

IL PRINCIPIO "ONCE-ONL Y" - FONDAMEN TI TEORICI

Il principio "Once-Only", disciplinato dall'articolo 19, comma 2, stabilisce che **cittadini e imprese devono inviare le informazioni a una pubblica amministrazione una sola volta.** Questo principio, apparentemente semplice, rappresenta una rivoluzione nel modo di concepire i rapporti tra amministrazione e operatori economici.

Il principio trova fondamento nell'esigenza di semplificare gli adempimenti a carico dei privati e di migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, eliminando duplicazioni e ridondanze informative.

ONCE-ONLY - ATTUAZIONE PRATICA E INTEROPERABILITÀ

L'attuazione del principio "Once-Only" è essenziale per la realizzazione di un sistema semplice ed efficace di qualificazione degli operatori economici e si concretizza attraverso **l'interoperabilità delle banche dati.**

Invece di richiedere ripetutamente le stesse informazioni agli operatori, le amministrazioni dovranno essere in grado di accedere ai dati già forniti, riducendo drasticamente:

- Gli oneri burocratici per le imprese
- I tempi di istruttoria per le amministrazioni
- I costi complessivi delle procedure

L'INTEROPERABILITÀ COME PRINCIPIO FONDAMENTALE

L'interoperabilità è identificata come un principio fondamentale dell'amministrazione digitale, in linea con l'articolo 12 del Codice dell'Amministrazione Digitale e con l'articolo 13-bis dello stesso Codice.

La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), gestita dall'ANAC, rappresenta il fulcro di questo ecosistema digitale, dialogando con le piattaforme interoperabili delle stazioni appaltanti e garantendo la circolazione delle informazioni nel sistema.

INTEROPERA BILITÀ - OBBLIGHI E SANZIONI

L'omissione di informazioni o il rifiuto di attività necessarie a garantire l'interoperabilità delle banche dati comporta **violazioni punibili**, sottolineando l'importanza strategica che il legislatore attribuisce a questo aspetto.

Il sistema sanzionatorio mira a garantire l'effettiva implementazione dell'interoperabilità, considerata elemento essenziale per il funzionamento del sistema digitale degli appalti. Le sanzioni possono riguardare sia profili disciplinari che responsabilità amministrativa.

IL FASCICOLO VIRTUALE DELL'OPERATORE ECONOMICO - DEFINIZIONE

Il **Fascicolo Virtuale dell'operatore Economico**, previsto dall'art. 24 del nuovo Codice, è uno strumento fondamentale per la semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori economici.

Esso consiste in un **archivio digitale** in cui le imprese possono inserire la documentazione amministrativa, tecnica ed economica necessaria per la partecipazione alle procedure di affidamento. Il fascicolo rappresenta l'identità digitale dell'operatore economico nel sistema degli appalti pubblici.

FASCICOLO VIRTUALE - FUNZIONAMENTO E VANTAGGI

Grazie all'interoperabilità delle banche dati, le stazioni appaltanti possono **acquisire d'ufficio** le informazioni necessarie, superando l'obbligo di autocertificazione e riducendo gli oneri burocratici.

L'articolo 101 del Codice, sul soccorso istruttorio, chiarisce che questo si attiva solo se i documenti non risultano già presenti nel Fascicolo Virtuale. Questo meccanismo garantisce:

- . Riduzione della documentazione cartacea
- . Semplificazione delle procedure di gara
- . Maggiore affidabilità delle informazioni
- . Riduzione dei tempi di istruttoria

LE PROCEDURE AUTOMATIZZATE - INTRODUZIONE

L'articolo 30 del Codice disciplina l'utilizzo di **procedure automatizzate** nel ciclo di vita dei contratti pubblici, inclusi i processi decisionali. Questo aspetto introduce il tema dell'amministrazione algoritmica e delle sue potenzialità, ma anche delle sfide in termini di trasparenza, responsabilità e controllo.

L'utilizzo di intelligenza artificiale (IA) e di tecnologie di registro distribuito è considerato un elemento chiave per migliorare l'efficienza e contrastare la mala amministrazione.

PROCEDURE AUTOMATIZZATE - GARANZIE E CONTROLLI

L'articolo 30 stabilisce requisiti fondamentali per l'utilizzo delle procedure automatizzate:

- **Conoscibilità e comprensibilità** dei processi decisionali automatizzati
- **Disponibilità del codice sorgente** e della relativa documentazione
- **Supervisione umana effettiva** sulle procedure automatizzate, in particolare sui processi decisionali

Queste garanzie mirano a preservare i diritti degli operatori economici e a mantenere la responsabilità umana nelle decisioni amministrative.

LA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI (BDNCP)

La BDNCP, gestita dall'ANAC, rappresenta il **sistema informativo centrale** dell'ecosistema digitale degli appalti pubblici. Essa raccoglie, elabora e rende disponibili tutte le informazioni relative ai contratti pubblici, dalla fase di programmazione a quella di esecuzione.

La Banca Dati svolge funzioni multiple: monitoraggio, controllo, trasparenza, supporto alle decisioni e prevenzione della corruzione. La sua centralità nel sistema è testimoniata dal fatto che tutte le altre componenti digitali devono interfacciarsi con essa.

LE PIATTAFORME DI APPROVVIGIONAMENTO DIGITALE

Le Stazioni appaltanti e gli Enti concedenti utilizzano le Piattaforme di approvvigionamento digitale per svolgere le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 26 del Codice.

Le piattaforme devono garantire:

- Interoperabilità con la BDNCP
- Conformità agli standard tecnici nazionali
- Sicurezza informatica adeguata
- Accessibilità per tutti gli operatori economici

REGOLE TECNICHE E STANDARD DI INTEROPERABILITÀ

L'articolo 26 del Codice definisce le regole tecniche che disciplinano il funzionamento delle piattaforme digitali. Queste regole specificano:

- **Protocolli di comunicazione** tra sistemi
- **Formati dei dati** da utilizzare
- **Procedure di autenticazione** e autorizzazione
- **Standard di sicurezza** informatica
- **Modalità di archiviazione** e conservazione digitale

Il rispetto di queste regole tecniche è essenziale per garantire l'interoperabilità del sistema e la sua funzionalità operativa.

LA TRANSIZIONE DIGITALE - TEMPISTICA E FASI

A partire dal 1° gennaio 2024 tutti gli affidamenti (sia quelli sopra soglia che quelli sottosoglia) possono essere gestiti per mezzo di piattaforme di approvvigionamento digitale.

Il fatto che le disposizioni della Parte II abbiano acquisito efficacia solo dal 1° gennaio 2024, con un ritardo di sei mesi rispetto al resto del Codice, dimostra la consapevolezza del legislatore circa l'entità del cambiamento e la necessità di un periodo di adattamento per le amministrazioni.

PERIODO DI TRANSIZIONE E ADATTAMENTO ORGANIZZATIVO

Questo periodo di transizione è stato fondamentale per permettere alle stazioni appaltanti di:

- **Organizzarsi** strutturalmente per la nuova realtà digitale
- **Formare il personale** alle nuove procedure
- **Adeguare i sistemi informativi** esistenti
- **Stipulare accordi** con i fornitori di piattaforme digitali
- **Definire processi interni** conformi alla nuova normativa

La transizione rappresenta un processo complesso che richiede investimenti significativi in termini di risorse umane, tecnologiche e organizzative.

IMPATTI SULLA QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

La digitalizzazione trasforma radicalmente il sistema di qualificazione degli operatori economici. Il Fascicolo Virtuale e l'interoperabilità delle banche dati consentono:

- **Verifica automatica** dei requisiti di qualificazione
- **Aggiornamento in tempo reale** delle informazioni
- **Riduzione dei documenti** da presentare in gara
- **Maggiore affidabilità** delle verifiche

Questo nuovo sistema richiede agli operatori economici di mantenere costantemente aggiornato il proprio Fascicolo Virtuale e di adeguarsi alle nuove modalità digitali di partecipazione alle gare.

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE PUBBLICO

La trasformazione digitale richiede un investimento significativo nella formazione del personale delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 19, comma 5, sottolinea l'importanza della formazione continua per:

- **Sviluppare competenze digitali specifiche**
- **Promuovere la cultura della cybersicurezza**
- **Garantire l'uso corretto** delle nuove tecnologie
- **Prevenire errori** nell'utilizzo dei sistemi digitali

La formazione non è un evento isolato, ma un processo continuo di aggiornamento e sviluppo delle competenze.

SFIDE TECNICHE E ORGANIZZATIVE

L'implementazione della digitalizzazione presenta sfide significative:

Sfide Tecniche:

- Integrazione di sistemi informativi eterogenei
- Garanzia della sicurezza informatica
- Gestione di grandi volumi di dati
- Mantenimento della continuità operativa

Sfide Organizzative:

- Riorganizzazione dei processi interni
 - Formazione del personale
 - Gestione del cambiamento organizzativo
- Coordinamento tra diversi enti

IL MONITORAGGIO E IL CONTROLLO DIGITALE

La digitalizzazione potenzia significativamente le capacità di monitoraggio e controllo delle procedure di appalto. I sistemi digitali consentono:

- **Tracciabilità completa** di tutte le operazioni
- **Analisi automatizzata** delle anomalie
- **Reporting in tempo reale** sullo stato delle procedure
- **Identificazione proattiva** di situazioni di rischio

Questo approccio trasforma il controllo da attività ex post a strumento di prevenzione e gestione proattiva dei rischi.

INTELLIGENZA ARTIFICIALE E ALGORITMI DECISIONALI

L'utilizzo di intelligenza artificiale e algoritmi decisionali nei contratti pubblici apre nuove possibilità ma solleva anche questioni complesse:

Opportunità:

- Automazione di processi ripetitivi
- Analisi predittiva dei rischi
- Ottimizzazione delle decisioni
- Riduzione degli errori umani

Criticità:

- Necessità di trasparenza algoritmica
- Mantenimento della supervisione umana
- Questioni di responsabilità legale
- Rischi di bias algoritmico

LA BLOCKCHAIN E LE TECNOLOGIE DI REGISTRO DISTRIBUITO

Il Codice prevede l'utilizzo di tecnologie di registro distribuito (blockchain) per:

- **Garantire l'integrità** dei dati
- **Creare audit trail** immutabili
- **Facilitare la verifica** delle informazioni
- **Prevenire manipolazioni** dei dati

Queste tecnologie rappresentano un'innovazione significativa nel campo degli appalti pubblici, introducendo nuovi paradigmi di fiducia e verificabilità digitale.

PROSPETTIVE FUTURE

La digitalizzazione del sistema degli appalti pubblici è un processo in continua evoluzione. Le prospettive future includono:

- **Maggiore automazione** dei processi
- **Integrazione con l'intelligenza artificiale** avanzata
- **Sviluppo di analytics** predittivi
- **Miglioramento dell'interoperabilità** europea
- **Evoluzione degli standard** tecnologici

Il sistema dovrà mantenere la capacità di adattarsi alle innovazioni tecnologiche future, garantendo sempre la conformità ai principi fondamentali del diritto amministrativo.

CONCLUSIONI E RIFLESSIONI FINALI

La Parte II del Libro I del nuovo Codice non è un semplice raggruppamento di disposizioni tecniche, ma costituisce una **cornice normativa chiara ed esaustiva** su temi di particolare complessità tecnica. La sua ampiezza - diciassette articoli dedicati specificamente alla digitalizzazione - testimonia la volontà del legislatore di fornire un quadro normativo completo e dettagliato.

L'obiettivo è **trasformare in digitale e rendere interoperabili** tutte le attività riguardanti il ciclo di vita del contratto, dalla programmazione iniziale fino alla conclusione dell'esecuzione. Questo approccio olistico rappresenta una novità assoluta nel panorama normativo italiano e pone le basi per una trasformazione strutturale del sistema degli appalti pubblici.

Grazie!

