

GLI APPROFONDIMENTI

# **Digitalizzazione, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione. Il nuovo Codice dei contratti pubblici.**

di **Nicoletta Parisi, Dino G. Rinoldi, Marta Venturelli**

---

**Ottobre 2024**

# Indice

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: cos'è mai?</b> .....   | 3  |
| <b>2. La digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici:<br/>come è organizzato il sistema italiano di appalti pubblici digitalizzati?</b> ..... | 5  |
| 2.1 L'impegno del governo .....   | 5  |
| 2.2 PNRR e indicazioni.....   | 6  |
| 2.3 Procedure.....  | 7  |
| <b>3. Come è attuato il principio di trasparenza dei dati, delle informazioni e degli atti<br/>che riguardano i contratti pubblici?</b> .....         | 8  |
| <b>4. Quali vantaggi offre la digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?</b> .....  | 10 |
| <b>5. Quali sfide e rischi comporta la digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?</b> .....   | 11 |
| <b>6. La risposta del sistema-Paese è adeguata?</b> .....   | 13 |
| 6.1 Prospettiva di adeguatezza .....  | 13 |
| 6.2 Competenze .....  | 13 |
| <b>7. La competenza della P.A. è capace di “digerire” la digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?</b> .....                               | 14 |
| <b>8. Cos'è e come è attuato il principio di trasparenza civica?</b> .....  | 16 |
| <b>9. E come è vissuto dai cittadini?</b> .....   | 19 |
| <b>10. Quale lezione trarre per il futuro</b> .....   | 22 |
| <b>Riferimenti normativi</b> .....  | 23 |
| <b>Spunti bibliografici</b> .....   | 24 |

## 1.

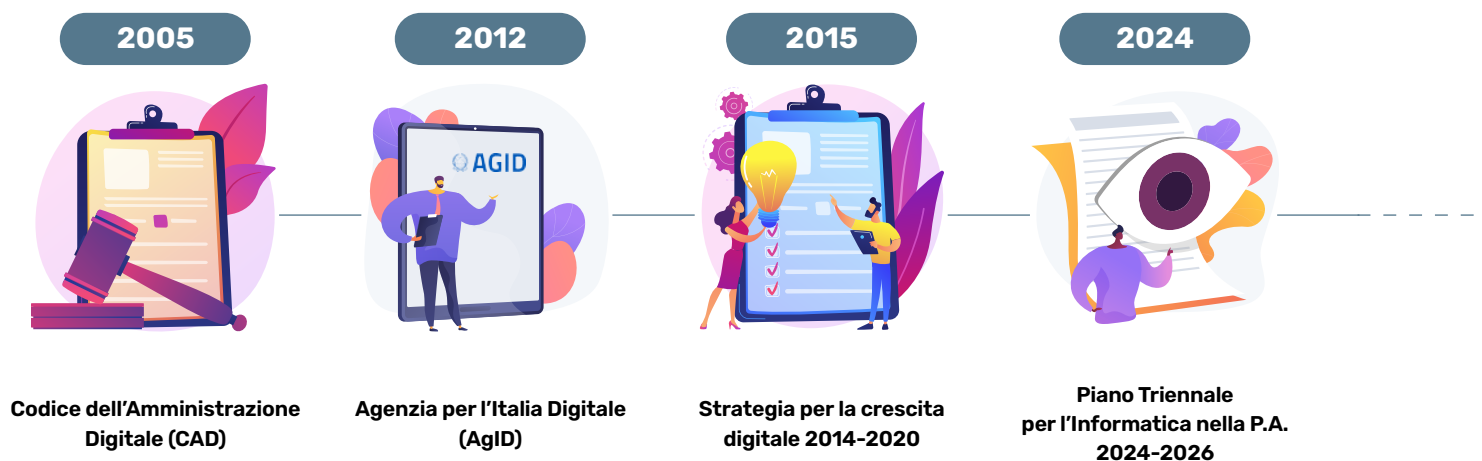
## Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: cos'è mai?

Oggi la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (P.A.) si presenta come una delle grandi sfide dei prossimi anni per l'Italia: si tratta di una delle più importanti riforme trainanti della modernizzazione e del potenziamento del sistema-Paese, da realizzare anche tramite una P.A. dal funzionamento semplice e al passo con le innovazioni informatiche, così da contribuire a offrire servizi migliori a persone e imprese, nonché a rendere il settore produttivo nazionale più competitivo.

### LA TRANSIZIONE

Il Governo italiano si è impegnato da tempo a promuovere la transizione digitale in generale e nel comparto pubblico.

Circa quest'ultimo il processo ha avuto inizio nel 2005 con l'adozione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD); si è sviluppato con la creazione nel 2012 dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID); è proseguito con l'adozione nel 2015 della Strategia per la crescita digitale 2014-2020 e con l'avvio della programmazione triennale. L'ultimo Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026 è un documento di programmazione strategica per la P.A., frutto di un'attività di concertazione tra amministrazioni e soggetti istituzionali.



La digitalizzazione della P.A. italiana è, in specie, parte determinante della vastissima e sistematica progettualità contemplata dal **Piano Nazionale (italiano) di Ripresa e Resilienza (PNRR)** e dal **Piano Nazionale Complementare (PNC)** che lo affianca. Delle sette Missioni in cui si articola in PNRR la prima è dedicata a **«digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»**. Ogni Missione si divide in Componenti: la prima Componente della Missione 1 si intitola a «digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione». Si tratta però di una progettualità non autoctona: si inserisce nella strategia dell'Unione europea che - a partire dallo "strumento finanziario" denominato *NextGenerationEU* (NGEU: regolamento UE 2020/ 2094) e dal suo "dispositivo" concernente la ripresa e la resilienza (regolamento UE 241/2021) - mira al coordinamento delle politiche economiche e sociali dei ventisette Stati membri al fine di rendere le loro società più sostenibili, resilienti e preparate alle transizioni verde e digitale. Tanto importante viene valutata l'azione di digitalizzazione entro gli Stati che

il "dispositivo" vuole che ad essa gli Stati stessi riservino almeno il 20% della dotazione finanziaria europea messa loro a disposizione. Il PNRR italiano ha generosamente riservato alla digitalizzazione il 27% delle proprie risorse.

Questa progettualità nazionale dà anche concretezza alla più generale strategia dell'Unione coeva al NGEU, indirizzata a creare uno **spazio digitale sicuro** per cittadini e imprese, strategia tracciata prima dalla Commissione europea in una Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale (2021), perfezionata poi da Consiglio (dei Ministri) e Parlamento europeo nella decisione del 2022 su un Percorso per il decennio digitale. Viene in tal modo istituito un programma strategico che fissa obiettivi e traguardi digitali specifici da raggiungere entro il 2030 ed è articolato intorno a quattro settori: competenze; imprese; pubblica amministrazione; infrastrutture. Sono messe in primo piano competenze e istruzione digitali.

**27%**

**Risorse stanziare del PNRR italiano riservate alla digitalizzazione**



**100%**

**Dotazione finanziaria europea messa a disposizione del singolo Stato da NextGenerationEU**

## 2.

### La digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici: come è organizzato il sistema italiano di appalti pubblici digitalizzati?

È in questo ampio e articolato contesto che si situa nell'ordinamento italiano anche la digitalizzazione dei contratti pubblici.

Il PNRR italiano contempla questo risultato entro la Componente 1 della Missione 1 di cui s'è detto nel paragrafo precedente.

Tale Componente 1 è articolata in tre diversi Interventi: il primo dedicato propriamente alla digitalizzazione della PA; il secondo alla sua innovazione; il terzo all'innovazione di quel comparto consistente nel sistema giudiziario. Ai fini del nostro discorso sono importanti i primi due interventi, che si concretano in vari investimenti (in totale 10) e riforme (in totale 6) (dettagli [qui](#)).

Questi investimenti e riforme sono oggetto di misure la cui "messa a terra" è distribuita nella prima parte di attuazione del PNRR, specificamente da realizzare, tutte, entro il 31 dicembre 2023: attraverso il progressivo conseguimento di tappe intermedie (definite: "targets", cioè obiettivi quantitativi, e "milestones", cioè traguardi qualitativi) il PNRR ha previsto di perfezionare il processo di riforma del quadro legislativo in materia di contratti (ovvero appalti e concessioni) pubblici e di determinare la piena operatività del sistema nazionale digitale.

#### 2.1

**L'impegno del Governo italiano è stato (almeno formalmente) mantenuto: la complessiva e complessa riforma è stata compiuta tramite l'adozione del nuovo Codice**

#### **dei contratti pubblici contenuto nel decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36 (d'ora in poi CCP-2023) e tramite l'attuazione delle previsioni stabilite dai suoi articoli da 19 a 36 in tema di digitalizzazione.**

Il passaggio al nuovo sistema digitale è avvenuto il 1° gennaio 2024, data a partire dalla quale è operativo il cosiddetto «ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, e-procurement» (art. 22 CCP-2023), dove l'espressione inglese fa appunto riferimento agli appalti digitali. Si tratta di un ambiente costituito da piattaforme digitali e da servizi digitali infrastrutturali (che abilitano alla gestione, appunto soltanto digitale, del ciclo di vita dei contratti pubblici), nonché da piattaforme di approvvigionamento digitale in uso dalle stazioni appaltanti pubbliche (ovvero qualsiasi ente pubblico, quale una Regione, un Comune, un ospedale, una Camera di commercio, una università pubblica, e così via, che stipula un contratto per approvvigionarsi di opere, beni e servizi).

Dal 1° gennaio 2025 a questa struttura digitale si aggiungerà un ulteriore strumento: per "acquisti" di opere pubbliche di importo superiore a un milione di euro le stazioni appaltanti certificate (da AgID, l'Agenzia per l'Italia digitale) dovranno utilizzare strumenti di gestione informativa digitale, ovvero il cosiddetto Building Information Modeling-BIM (art. 43 CCP-2023). Si tratta di una metodologia basata sulla grafica in 3D che consente di creare modelli geometrici tridimensionali - una simulazione della costruzione da realizzare -, prevedendo l'intero processo del ciclo di vita dell'opera, ivi compreso il suo possibile riciclo. Il BIM è uno strumento, dunque, potenzialmente di grande efficacia, poiché consente

PIATTAFORME  
DEDICATE  
AGLI APPALTI  
PUBBLICI

OPERE PUBBLICHE  
SUPERIORI AD UN  
MILIONE DI EURO

una progettazione integrata, dovendo essa coinvolgere fin dalla fase della programmazione dell'opera tutte le diverse figure professionali che saranno via via implicate (architetti, ingegneri, costruttori, amministratori) in un'ottica di economia circolare.

## 2.2.

**In linea con il PNRR e con le indicazioni e i principi contenuti nella legge che delega il Governo a innovare la disciplina dei contratti pubblici (legge 21 giugno 2022, n. 78), il CCP-2023 ha posto dunque le norme volte a digitalizzare l'intero ciclo di vita di questi ultimi. Tale ciclo si articola in sei fasi: programmazione dell'intervento pubblico, progettazione di esso, pubblicazione dei dati ad esso relativi, suo affidamento, sua esecuzione (comprensiva anche del collaudo) e rendicontazione.**

Occorre ora dare una rappresentazione sintetica di come funziona l'«ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, e-procurement».

La prima novità è che diventa obbligatorio - per ogni stazione appaltante pubblica che voglia procedere a un affidamento di opere, servizi e forniture - l'utilizzo di piattaforme digitali di approvvigionamento certificate: questo significa, in concreto, che tutte le amministrazioni pubbliche che vogliono stipulare un contratto di fornitura di beni, servizi od opere devono dotarsi di una propria piattaforma di approvvigionamento digitale che sia allineata ai requisiti stabiliti da AgID, e che dunque sia certificata. Le stazioni appaltanti che non ne abbiano la possibilità dovranno utilizzare piattaforme certificate messe a disposizione da altri soggetti certificati che invece ne dispongono. La possibilità di procedere all'affidamento di un contratto pubblico fuori dall'ambiente digitale è possibile solo per importi inferiori a 5000 euro.

Le piattaforme digitali di approvvigionamento servono a molteplici usi, quali: la redazione o l'acquisizione degli atti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione

dei contratti; la trasmissione dei dati e dei documenti alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) detenuta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC); l'accesso alla documentazione di gara; la presentazione di un formulario cosiddetto Documento di gara unico europeo (DGUE); la presentazione delle offerte; l'apertura, la gestione e la conservazione del fascicolo di gara; il controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti in fase di esecuzione; la gestione delle garanzie.

Il cuore pulsante del nuovo sistema è rappresentato dall'appena ricordata Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. Secondo l'art. 2 della delibera ANAC n. 261/2023, la BDNCP si articola attualmente in più sezioni, ciascuna delle quali con un proprio ruolo nel processo di digitalizzazione degli appalti: vi è l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA); la Piattaforma contratti pubblici (PCP); la Piattaforma per la pubblicità legale degli atti; il Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE), ovvero di colui che vuole partecipare a un affidamento pubblico; il Casellario Informativo; l'Anagrafe degli operatori economici.

La BDNCP esercita funzioni tanto di pubblicità legale (art. 27 CCP-2023), quanto di trasparenza amministrativa (artt. 20 e 28 CCP-2023, nonché art. 37 Codice della trasparenza-2013).

La Banca Dati interoperava con i soggetti fruitori ed erogatori dei servizi necessari al funzionamento del sistema grazie alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), un'infrastruttura tecnologica, che abilita e alimenta lo scambio di informazioni detenute dalla P. A., rendendo possibile il funzionamento dell'«ecosistema digitale di e-procurement». Questa Piattaforma consente, infatti, l'interoperabilità della BDNCP con le altre banche dati pubbliche e con le piattaforme digitali certificate usate dalle stazioni appaltanti; sovrintende alle funzioni di identificazione, accreditamento e gestione delle autorizzazioni dei soggetti che sono abilitati a operare nell'«ecosistema»; provvede a raccogliere, conservare e ordinare i dati e le informazioni relative agli accessi.

Ci si attarda a descrivere questi passaggi tecnici per sottolineare la loro utilità concreta per persone e imprese. Infatti, grazie alle numerose mansioni che si è vista affidare, la PDND, dovrebbe concorrere a rendere concreto il principio "once-only" (o "una tantum"): principio che serve all'esigenza di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative, poiché esso pretende che l'amministrazione nazionale funzioni in modo tale che cittadini e imprese debbano (quando necessario) fornire i propri dati alle autorità pubbliche soltanto una volta, visto che

BANCA DATI  
NAZIONALE DEI  
CONTRATTI PUBBLICI  
(BDNCP)

UNA PIATTAFORMA  
DIGITALE OBBLIGATORIA

GLI UTILIZZI DELLE  
PIATTAFORME DIGITALI

queste ultime sono state messe in grado di dialogare reciprocamente condividendo i dati e le informazioni di rilevanza pubblica.

Alla PDND si affiancherà la Piattaforma Unica della Trasparenza (PUT): essa consentirà, quando costruita, di attuare in maniera semplificata gli obblighi di trasparenza cui sono tenuti gli enti pubblici ai sensi del già ricordato Codice della trasparenza, sostituendo l'invio tramite Pec con l'accesso diretto tramite un'applicazione informatica.

### 2.3.

#### **Così, dal 1° gennaio 2024 la stazione appaltante che voglia procedere ad acquisire opere, servizi o forniture richiede ad ANAC un Codice Unico di Progetto (CUP) e un Codice Identificativo di Gara (CIG).**

Alla stazione appaltante richiedente viene restituito un link, tramite il quale, man mano che la procedura relativa al singolo contratto pubblico si dipana, la stazione appaltante - guidata dal sistema digitale - comunica ad ANAC in tempo reale tutti i dati e le informazioni

che riguardano lo specifico processo avviato; e sempre tramite il quale tutte le attività relative a quel contratto saranno conoscibili e riconducibili al processo stesso.

Sono i Responsabili Unici del Progetto (RUP) a inviare ad ANAC le informazioni richieste assolvendo agli obblighi, contemporaneamente, di pubblicità legale e di trasparenza amministrativa. Secondo l'elencazione contemplata all'art. 10 della ricordata delibera ANAC n. 261/2023, le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere tempestivamente alla BDNCP, per il tramite delle piattaforme di approvvigionamento certificate, le informazioni riguardanti: la programmazione (il programma triennale degli investimenti pubblici e gli elenchi annuali dei lavori, il programma triennale degli acquisti di servizi e forniture); la progettazione e la pubblicazione (degli "avvisi di pre-informazione", dei bandi e degli avvisi di gara, degli avvisi relativi alla costituzione di elenchi di operatori economici); l'affidamento (gli avvisi di aggiudicazione ovvero i dati di aggiudicazione per gli affidamenti non soggetti a pubblicità, gli affidamenti diretti); l'esecuzione (la stipula e l'avvio del contratto, gli stati di avanzamento, i subappalti, le modifiche contrattuali e le proroghe, le sospensioni dell'esecuzione, gli accordi bonari, le istanze di recesso, la conclusione del contratto, il collaudo finale); ogni altra informazione che dovesse rendersi utile per l'assolvimento dei compiti assegnati ad ANAC dal Codice e dalle successive sue modifiche e integrazioni.



### 3.

## Come è attuato il principio di trasparenza dei dati, delle informazioni e degli atti che riguardano i contratti pubblici?

Si è detto che il processo digitale è costruito in modo tale da assicurare anche la trasparenza del processo.

La trasparenza amministrativa è **principio che ha fondamento nella Carta costituzionale, in particolare negli articoli 21 e 97**. Esso dà pienezza allo status di cittadino consapevole perché gli permette di «conoscere per deliberare». Quest'ultima affermazione è del secondo Presidente della Repubblica italiana Luigi Einaudi. Qui la si declina nel senso che solo una popolazione – ovvero ciascuna delle persone che la compongono – informata, avvertita e consapevole può esercitare responsabilmente la sovranità che le riconosce l'art. 1 della Carta costituzionale, secondo il quale «(...) La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

La trasparenza amministrativa è principio che deve permeare di sé **l'agire pubblico**: da una parte esso consente il conseguimento di obiettivi di efficienza, di tracciabilità e conoscibilità delle procedure, di contrasto alla corruzione; dall'altra permette al cittadino di conoscere le modalità del suo agire. Il Codice della trasparenza afferma conseguentemente la piena accessibilità della persona alle informazioni, ai dati e alla documentazione capaci di dar conto dell'agire della Pubblica Amministrazione (art. 1).



Da parte sua, la **digitalizzazione dei contratti pubblici è senza dubbio congruente con il principio di trasparenza**: essa si alimenta di processi ad evidenza pubblica, rapidi, significativamente impermeabili alle condotte di cattiva amministrazione e di illegalità. In una parola contribuisce a rendere maggiormente efficiente e responsabile l'agire della P. A. tramite anche il controllo sociale diffuso esercitato dai cittadini.

Il sistema di *e-procurement*, dunque, riorganizza il preesistente assetto della trasparenza civica, intervenendo sul più volte menzionato Codice di settore del 2013.

#### TRASPARENZA CIVICA

Anzitutto, ai sensi dell'art. 3.3 della delibera ANAC n. 264/2023, la stazione appaltante è tenuto a creare un collegamento ipertestuale nella sezione del proprio sito web denominata **Amministrazione trasparente**, in particolare nella **sottosezione Bandi e contratti pubblici**: questo collegamento deve essere in grado di rinviare ai **dati e alle informazioni relativi all'intero ciclo di vita del contratto pubblico conferiti alla BDNCP**.

Si intende così garantire alle persone che vogliono conoscere questi dati e queste informazioni un accesso - non diretto, ma tramite la sezione Amministrazione trasparente - a quanto detenuto in proposito dalla BDNCP, assicurando la **trasparenza civica** (cioè a vantaggio della cittadinanza) del **processo contrattuale**.

Questo versante della trasparenza civica si arricchisce di altri elementi, grazie agli adempimenti previsti dalla **normativa generale sulla trasparenza amministrativa** e ai conseguenti obblighi di pubblicazione. L'ente pubblico deve infatti riversare - ancora una volta entro la propria sezione Amministrazione trasparente - **altri dati, informazioni e atti** considerati dal Codice del 2013 (art. 37) strumentali ad assicurare la trasparenza amministrativa dell'**agire pubblico nel suo complesso**. È possibile rinvenire l'elenco di questi ulteriori obblighi nell'Allegato 1 della stessa delibera di ANAC appena richiamata.

Ciò che interessa chiarire bene al lettore conclusivamente sul punto è che, ai fini della trasparenza amministrativa in materia di contratti pubblici, per il cittadino vi sono **due diverse fonti di conoscenza** raggiungibili tramite **un solo canale**. È infatti tramite la sezione Amministrazione trasparente della stazione appaltante che egli può conoscere **dati e informazioni** sul ciclo di vita dei contratti pubblici contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici detenuta da ANAC. Ma egli può rinvenire anche i **documenti relativi alle procedure in oggetto**. Ciò è possibile se la stazione appaltante ha adempiuto a due diversi obblighi: 1) quello di creare un link fra la propria sezione Amministrazione trasparente e la BDNCP, secondo quanto dispone il CCP-2023; 2) quello di adempiere agli obblighi di pubblicazione ulteriori stabiliti dal Codice della trasparenza del 2013.

PIÙ FONTI  
UN SOLO CANALE  
PER LA TRASPARENZA  
DEI DATI

## 4.

### Quali vantaggi offre la digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?

Dal 1° gennaio 2024, dunque, la trasformazione e **modernizzazione del sistema dei contratti pubblici** ha potenzialmente iniziato a produrre i propri benefici effetti, rinnovando completamente il modo di concepire e gestire i processi amministrativi ad esso connessi. Questi ultimi infatti, quando digitalizzati, non prevedono più la circolazione di documenti cartacei, ma solo la trasmissione di dati e informazioni fra piattaforme certificate che garantiscono la propria interoperabilità, reciprocamente e con le banche dati pubbliche esistenti. Tutto ciò consente, allo stesso tempo, l'arricchimento delle stesse banche dati pubbliche grazie al fatto che esse si alimentano continuamente con i nuovi dati che via via si producono grazie all'avvio dai singoli processi relativi alla stipulazione dei contratti pubblici.

Anche il precedente Codice dei contratti pubblici (d'ora in poi CCP-2016) prevedeva la digitalizzazione di questi ultimi (artt. 44 e 58). Tuttavia non si era mai giunti a una reale "messa a terra" del processo a causa tanto del pesante ritardo nell'approvazione del relativo decreto attuativo del Codice (D.P.C.M. 12 agosto 2021, n. 148), quanto del fatto che la digitalizzazione delle procedure era prevista come una delle possibili **scelte discrezionali delle stazioni appaltanti**. Poiché digitalizzare il ciclo di vita degli appalti non significa soltanto utilizzare un *computer*, bensì dotarsi di tecnologie che richiedono competenze – dunque determinando pure la riduzione del numero delle stazioni appaltanti tramite l'eliminazione di quelle non in grado di presidiare un contratto pubblico digitalizzato –, la scelta allora diffusamente accolta dagli enti pubblici è stata quella di non adempiere al suggerimento del legislatore.

Digitalizzare il ciclo di vita degli appalti pubblici significa anche **semplificare** le procedure e **alleggerire** consequenzialmente una delle attività più onerose per le amministrazioni, le quali si trovano spesso a impiegare molto tempo e ingenti risorse di persone nello svolgimento di pratiche quando gestite secondo modalità tradizionali.

Digitalizzare le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici potrebbe anche assicurare, se i processi sono ben organizzati, un grado maggiore di **trasparenza** tramite la tracciabilità dell'attività amministrativa; ma pure un grado maggiore di **partecipazione del cittadino nella conoscibilità** dell'agire pubblico; nonché **controlli più approfonditi** e precisi, meglio assicurando il rispetto della **legalità e dell'integrità del contratto** stesso.

In questo senso, dunque, la digitalizzazione può essere concepita anche come un'efficace misura di **prevenzione dell'illegalità**, della corruzione, dell'infiltrazione criminale, oltre che di **efficientamento dell'azione amministrativa**.

Questo complesso di fattori indica come la digitalizzazione dei contratti pubblici rappresenti un obiettivo irrinunciabile per il Paese: un'amministrazione che "compra bene", ovvero in modo efficiente, rapido, trasparente, senza dispersione di risorse dovuta a illecito o incompetenza è un'amministrazione efficace che "serve" il cittadino, sostiene lo sviluppo di un dinamico sistema imprenditoriale, contribuisce ad attrarre investimenti stranieri.

PRATICHE SNELLITE

TRACCIABILITÀ DELLE ATTIVITÀ E CONTROLLI PIÙ PRECISI

## 5.

### Quali sfide e rischi comporta la digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?

La transizione digitale pone però (all'Italia in particolare, ma non solo) una serie di sfide che qui elenchiamo in ordine sparso per poi tentare una loro sistematizzazione e razionalizzazione.



**Ingenti investimenti** determinati dall'esigenza di modernizzazione.



I **tempi** in cui realizzare questi investimenti sono **stretti**: poiché la digitalizzazione è azione ricompresa nel PNRR occorre al proposito ricordare che esso deve essere integralmente attuato entro il 30 giugno 2026 (benché talora si prospetti l'ipotesi – al momento infondata – di proroghe).



In un'operazione di contratto pubblico sono sempre presenti asperità interpretative e applicative: la **legislazione di settore è di per sé complessa**; a questo dato si aggiunge che la legislazione **è nuova** e dunque richiede tempo e competenze per conoscerla e imparare ad applicarla.



Il **nuovo ambiente di lavoro**, tutto integralmente digitalizzato, aggiunge alle difficoltà di tipo normativo quelle poste dalle novità tecniche.



La trasformazione dei procedimenti amministrativi in processi digitali determina ostacoli di tipo psicologico a motivo dell'ingresso in un contesto lavorativo inedito soprattutto di chi non sia "nativo digitale".



Le nuove tecnologie portano con sé l'esigenza di **nuove professionalità**.

### Per esempio

Il BIM richiede che l'ente della P. A. che funziona da stazione appaltante per opere il cui costo sia superiore a un milione di euro si doti di un BIM Manager e di un BIM Coordinator. Ancora ad esempio l'ultimo (e già ricordato) Piano triennale per l'informatica Pubblica Amministrazione 2024-2026 obbliga gli enti pubblici a dotarsi di Responsabili per la transizione digitale (capaci di presidiare l'integrazione sia verticale che orizzontale delle varie fasi del processo di digitalizzazione con l'assetto preesistente, per esempio il responsabile per la conservazione documentale, il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il responsabile della protezione dei dati, il responsabile per la sicurezza: pp. 78-79). Sempre ad esempio se l'ente pubblico usa l'intelligenza artificiale nei processi digitali occorrerà che si doti di un cosiddetto Innovation Manager per mettere a regime tutte gli adempimenti (come quelli relativi alla identificazione, valutazione e mitigazione dei rischi dipendenti dal suo impiego, nonché alla formazione interna e al la sorveglianza del mercato) richiesti dal regolamento (UE) 2024/1689, cosiddetto AI Act, in vigore dal 2 agosto 2024 anche se applicabile per tappe (a partire 2 febbraio 2025 fino al proprio completamento il 2 agosto 2026).

Conclusivamente sul punto: la digitalizzazione non è solo un percorso complesso e articolato; essa, per inverarsi, ha bisogno anche di **ingenti investimenti** e di **significative competenze**.

## 6.

### La risposta del sistema-Paese è adeguata?

Come rispondere a tutte queste sfide e ai rischi connessi al passaggio alla digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?

#### 6.1.

**Dalla prospettiva dell'adeguatezza delle risorse finanziarie messe a disposizione del processo, l'adozione del PNRR si presenta come un'occasione preziosa e strategica per dare fiato alla digitalizzazione del Paese e, con esso, della PA nel suo complesso.**

#### I FONDI STANZIATI

Si consideri che per la Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) sono messi a disposizione dell'Italia 46,3 miliardi di euro, pari al 20,7% delle risorse totali del Piano stesso; gli ambiti di investimento per promuovere la **digitalizzazione della PA** (ovvero la più volte citata Componente 1 della Missione 1) assorbono circa **6,14 miliardi di euro**, ai quali devono essere aggiunti 600 milioni di euro previsti dal Piano Nazionale Complementare al PNRR.

Dunque, il fronte finanziario non è fonte di criticità: proprio a motivo delle grandi opportunità che il PNRR offre, fra il 2021 e il 2026, non vi sono problemi di reperimento di risorse, anzi – se si vuole – i problemi risiedono nel come spendere le ingenti risorse che questo Piano mette a disposizione, in modo congruente alle aspettative dell'Unione europea.

#### 6.2.

**Dalla prospettiva delle competenze, si suole dire - non a torto - che «le istituzioni camminano sulle gambe delle persone»:**

ovvero, nel caso che qui ci riguarda, le stazioni appaltanti sono in grado di comprare (ovvero di poter partecipare al sistema di *e-procurement*) solo se certificate, ovvero se coloro che fanno parte del pubblico impiego hanno la competenza di costruire e far funzionare un sistema digitale.

La competenza non si inventa con uno schiocco di dita, o una parola d'ordine, all'entrata in vigore di nuove norme. Essa viene costruita nel tempo ed è frutto della congiunzione di diversi fattori: fra essi anzitutto conoscenze tecniche, competenze etiche, menti aperte a cogliere le sfide che provengono da un contesto lavorativo del tutto inedito.

Le questioni centrali sono dunque due: lo strumento sofisticato dell'*e-procurement* è compatibile con il livello di competenza della nostra P.A.? Poi, e non in subordine, esso così come organizzato è aderente al principio di trasparenza amministrativa quale diritto del cittadino costituzionalmente protetto?

#### QUESTIONI CENTRALI

## 7.

### La competenza della P.A. è capace di “digerire” la digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici?

Si consideri allora, al proposito, la condizione in cui versa in generale la P. A. italiana, impoverita da riforme (qualcuna dissennata, qualcun'altra buona ma mal realizzata o inattuata) e perturbata da frequenti crisi economico-finanziarie che il Paese ha attraversato (quelle che, per esempio, hanno determinato ripetuti blocchi del *turn-over*). Gli studi sul tema sono tanti e concordanti: la **PA italiana è «un sistema (...) fermo e appesantito», essendo bisognoso di «funzionalità, imparzialità, democraticità, effettività e fiducia dei cittadini»** (F. Merloni, p. 111).

VALUTAZIONE  
DELLA P.A.

D'altronde, per cercare conforto a questo duro giudizio fuori dal nostro ordinamento, ci si può riferire ai periodici rapporti prodotti dall'Organizzazione (internazionale) per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). L'ultimo di essi - contenuto nel documento intitolato *Studi economici dell'OCSE: Italia 2024* - dà risultanze analoghe. **La PA italiana «è percepita come meno efficace rispetto alla PA della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE»** (si situa a sette posti dal fondo nella graduatoria del 38 Stati membri per efficienza delle *performance*; al penultimo per durata delle procedure; al quart'ultimo per anzianità dei suoi componenti: v. le tabelle 1.18, p. 40). Ad inizio 2024 ancora l'OCSE auspica «Una strategia globale volta ad affrontare la complessità normativa e le pratiche organizzative carenti»: essa «accrescerebbe la capacità della Pubblica Amministrazione di attuare riforme strutturali e progetti di investimento pubblico complessi, tra cui il PNRR» (p. 38). Si valuta che sia «necessario compiere ulteriori progressi in materia di retribuzione legata ai risultati nonché di mobilità professionale dei dipendenti pubblici. **La priorità fondamentale dovrebbe essere quella di modernizzare i sistemi di valutazione delle prestazioni con l'obiettivo di far corrispondere meglio le retribuzioni dei dipendenti pubblici e i loro avanzamenti di carriera alla rispettiva**

COSA FARE  
PER MIGLIORARE

**performance» (p. 39)**. Si sostiene che sia «prioritario promuovere la mobilità [di essi], che potrebbe accrescere il capitale umano, agevolare la riassegnazione del personale alle Pubbliche Amministrazioni con un'elevata domanda di manodopera, e ridurre il rischio che i dipendenti pubblici rimangano ancorati in posizioni con un'eccessiva discrezionalità sulle procedure amministrative» (p. 39).

E ancora, per cogliere dati che emergono dalla quotidianità ordinaria: ci sembra sia paradigmatica di quanto appena esposto l'ordinanza della **Corte di Cassazione che accetta supinamente i ritardi della PA nell'adempiere ai propri obblighi di corrispondere compensi all'impresa** che le fornisce servizi, asserendo che l'impresa ben sa di non poter far conto sulla puntualità della P.A. (ordinanza sez. civile V, 9 maggio 2024, n. 12708): si tratta di «inaccettabile rassegnazione» della nostra suprema giurisdizione (L. Oliveri) a fronte delle pressanti esigenze di liquidità delle imprese stesse (quindi della loro permanenza sul mercato), oltre che di violazione della direttiva europea 2011/7/UE, che pretende il rispetto del termine di pagamento (in 30 o al massimo 60 giorni) da parte delle amministrazioni pubbliche nazionali per servizi e beni acquistati dal privato.

I PAGAMENTI

**Riassumendo: i pubblici dipendenti italiani - ancora nel gennaio 2024, a soli 18 mesi dalla conclusione dell'attuazione del PNRR - sono (e sono stati) reputati troppo inefficienti, troppo lenti, troppo anziani, troppo poco ben valutati in relazione alla propria effettiva performance.**

Il quadro è preoccupante se messo a confronto con le sfide che la P.A. italiana deve fronteggiare.

Entro questa prima situazione critica di portata generale si colloca la situazione specifica della digitalizzazione di quel settore della P.A. che presidia il mercato dei contratti pubblici. Il sistema di *e-procurement* è stato puntualmente predisposto da ANAC per iniziare ad operare il 1° gennaio 2024. Certamente necessita di un attento e continuo perfezionamento, avendo dimostrato già nelle prime settimane del proprio funzionamento alcune criticità, com'era peraltro prevedibile data la sua novità e complessità, oltre ai tempi stretti di realizzazione: il Codice che lo ha previsto è entrato in vigore soltanto il 1° luglio 2023! È comunque rimarchevole che l'Autorità Nazionale Anticorruzione sia arrivata puntuale alla scadenza prefissata.

È però, "a valle" del lavoro di ANAC che si situa la **sfida** reale, quella sulla concreta **operatività del sistema**: è una sfida che resta affidata integralmente alle stazioni appaltanti pubbliche.

La loro risposta non è al momento incoraggiante: le debolezze che affliggono il livello di competenza delle diverse articolazioni della nostra P.A. hanno determinato, in prima battuta, un processo di **esternalizzazione verso società private specializzate**. Questo processo alimenta un problema già di per sé esistente: la scarsa attrattività del comparto pubblico per i giovani laureati aumenta, dal momento che queste società offrono prospettive di carriera (oltre che stipendiali) indubbiamente migliori di quelle che offre il comparto privato.

ESTERNALIZZAZIONE  
E SCARSA ATTRATTIVA



## 8.

### Cos'è e come è attuato il principio di trasparenza civica?

La digitalizzazione dei contratti pubblici deve essere anche apprezzata in relazione alle esigenze di trasparenza.

Un primo dato positivo al proposito è costituito dall'estensione, voluta dal nuovo Codice, alla fase dell'**esecuzione dei contratti pubblici** delle procedure di vigilanza sull'efficiente attuazione dei processi che li presidiano: il Codice ha conseguentemente esteso gli obblighi di trasparenza in relazione a questa stessa fase.

Tuttavia, ci si sarebbe potuti aspettare che venisse predisposto un sistema di trasparenza amministrativa dei contratti pubblici **integralmente gestito dalla BDNCP**, completato dal collegamento ipertestuale con le sezioni Amministrazione trasparente delle stazioni appaltanti. Più chia-

ramente, non si comprende per quale motivo si sia voluto distinguere fra, da una parte, dati e informazioni (che la stazione appaltante riversa nella BDNCP) e, da un'altra parte, atti (che non vengono digitalizzati ma messi a disposizione dalla stessa stazione appaltante nella sezione Amministrazione trasparente del proprio sito: *supra*, par. 4, in fine). Perché non usare il portale unico di cui dispone ANAC per far confluire lì tutti i documenti, le informazioni e i dati relativi a tutti i contratti pubblici creando un meccanismo automatico di collegamento con le sezioni dei siti degli enti pubblici dedicati alla trasparenza? La semplicità, invece della frammentazione, sarebbe stata la via maestra per una completa conoscibilità dell'agire pubblico in materia contrattuale.

1.

Il **Codice della trasparenza** dichiara che «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» (art. 1.1).

**2.**

Se si fosse proceduto nel modo da ultimo suggerito non solo si sarebbe ottenuto un sistema più semplice di conoscenza di atti, dati e informazioni, ma sarebbe stato anche garantito l'integrale rispetto del **principio "once-only"** (*supra*, par. 2.3). Esso è invece messo a repentaglio nel sistema vigente per il fatto che la stazione appaltante deve pubblicare nella propria sezione Amministrazione trasparente la documentazione non in formato digitale.

**3.**

Da siffatto sistema per così dire binario discende che per conoscere il contenuto degli atti della stazione appaltante bisogna dunque affidarsi come sempre alla "buona volontà" delle singole stazioni appaltanti, chiamate ad alimentare le proprie sezioni di Amministrazione trasparente. La prassi dipanatasi dal 2013 a oggi ci restituisce un panorama molto diversificato quanto a livello di **adempimento, non soddisfacente** per un cittadino che mostri interesse nei confronti dell'agire pubblico, come dimostrano senza ombra di dubbio le crescenti difficoltà che incontra il monitoraggio civico dei progetti di investimento previsti dal PNRR avviato per esempio dall'Associazione LIBenter ([www.libenteritalia.eu](http://www.libenteritalia.eu)).

**4.**

Non poter disporre degli atti e dei documenti in formato digitale (e talvolta non poterne disporre *tout court!*) a motivo del mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione significa escludere la **conoscibilità delle motivazioni che determinano un ente pubblico** a procedere a un certo investimento, della storia pregressa di quel nuovo investimento, magari essendo esso questo la prosecuzione di precedenti investimenti.

Insomma, l'attuale regime assicura certamente (tramite la digitalizzazione) la conoscibilità di dati quantitativi, ma lascia inalterata l'insoddisfacente situazione pregressa circa la difficile conoscibilità di quelli qualitativi.

Vero è che esiste (ed è stato anch'essa digitalizzata) la via dell'accesso civico generalizzato: esso permette la conoscibilità di ogni atto detenuto dalla P.A. su richiesta. Ma si tratta di una via che si dimostra impervia per la singola persona che voglia «conoscere per deliberare».

Infine, un'altra criticità potrebbe essere rappresentata dalla mancata digitalizzazione della fase di rendicontazione (che deve chiudersi entro il 31 dicembre 2026): tanto il Codice del 2023 che la richiamata delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 264/2023, quando affrontano la questione del ciclo di vita di un contratto pubblico oggetto dell'intervento innovatore, non si riferiscono mai a quest'ultima non trascurabile fase.

## 9.

## E come è vissuto dai cittadini?

L'efficienza del sistema amministrativo può essere anche misurata dal grado di *accountability* (cioè di reputazione) che la P.A. gode nei confronti dei cittadini. **La trasparenza amministrativa è uno strumento di democrazia partecipativa.**

In questa prospettiva è incoraggiante il segnale dato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, determinata a dare vita (ai sensi dell'art. 8, comma 2, della l. n. 118/2022) a una piattaforma unica sulla trasparenza (PUT).

## QUESITI SUI RUOLI

Certo, essa è di là da venire; e la sua configurazione non è facile. Ci si potrebbe fin da ora, nella fase di sua progettazione, interrogare sulle modalità del collegamento fra essa, la BDNCP e la sezione Amministrazione trasparente del sito *web* di ogni ente pubblico. Ci si può anche chiedere se essa sostituirà le sezioni Amministrazione trasparente (con ciò tuttavia de-responsabilizzando i singoli enti pubblici rispetto alla pubblicazione di queste informazioni), ovvero se le affiancherà. In quest'ultima ipotesi, ci si potrebbe domandare quale utilità si aggiungerebbe, dato che dovranno essere pur sempre gli enti a inviare dati, atti e informazioni per alimentare la PUT.

Il discorso deve comunque avere più ampio respiro ed essere inserito nel più ampio contesto dell'utilità e della diffusione degli istituti e degli strumenti di democrazia partecipativa, ovvero degli spazi accordati alla partecipazione delle persone di buona volontà, che vedano i propri interessi inquadrati, incorniciati, in una cooperazione solidale. Il simbolismo (sostantivo il cui etimo discende come noto dal greco *συν-βάλλω* /mettere insieme) dell'elica fa procedere lungo la strada dell'innovazione "mettendo insieme" istituzioni e amministrazioni pubbliche (prima elica), imprese e mercato (seconda elica), università e centri di ricerca (terza elica) nonché società civile (quarta elica comprensiva di "terzo

settore", volontariato, economia della conoscenza).

Nell'Unione europea odierna si rilevano tracce sostanziali e sostanziose di democrazia partecipativa. Specificamente in ordine alle esigenze di essa è nell'art. 11 del Trattato sull'Unione europea (TUE) che si apprezza la partecipazione dei cittadini come uno strumento per incrementare il tasso di democraticità complessiva del sistema. Come ha dichiarato la Commissione: «il tessuto democratico a difesa dello Stato di diritto si basa anche (...) sulla società civile», che ricopre un ruolo ineliminabile nel sistema di bilanciamento dei poteri; e «un quadro favorevole per la società civile consente il dibattito e il controllo di coloro che sono al potere; il restringersi del margine di manovra della società civile segnala che lo Stato di diritto è a rischio» (*Rapporto sullo Stato di diritto* - 2021, COM (2021) 700, pp. 4 e 20).

L'art. 11 TUE si collega al principio di eguaglianza democratica (v. artt. 9 TUE e 20 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea-CDFUE); rafforza lo Stato di diritto contemplato dall'art. 2 TUE fra i «valori» su cui l'«Unione si fonda»; dà concretezza ad alcuni altri diritti fondamentali accolti nella CDFUE: il art. 41 di quest'ultima declina proprio il «diritto ad una buona amministrazione».

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione il principio di "buon governo" appartiene ai principi generali del diritto che fondano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Quest'ultima si applica in combinato disposto con i sistemi di tutela dei diritti fondamentali nazionali e internazionali, comprese le tradizioni costituzionali degli Stati membri che sostanziano i principi generali del diritto dell'Unione (COM (2020) 711, p. 4), e la Corte ne ha tenuto conto nella propria giurisprudenza (sentenze *Boudjlida*, parr. 32-43 e 40; H.N., par. 49).

## PRINCIPIO DI BUON GOVERNO

## UN SISTEMA DI COOPERAZIONE

Su siffatto diritto poggiano i valori della democrazia e dello Stato di diritto, «strettamente interconnessi. I diritti fondamentali possono essere efficaci nella vita dei cittadini solo in una società (...) in cui possa svolgersi un dibattito democratico aperto e informato e in cui si possa contare su (...) una società civile attiva» (COM (2020) 711, p. 1).

Sempre in via generale la Commissione europea ha raccomandato (il 12 dicembre 2023) che gli Stati coinvolgano con strumenti di democrazia partecipativa i cittadini nell'elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche.

#### PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

In particolare, a proposito dell'iniziativa *NextGenerationEU* e, conseguentemente, del "dispositivo" di ripresa e resilienza, proprio perché essi sono strumenti destinati a migliorare le condizioni di vita delle persone, l'Unione sostiene che queste ultime devono poter essere coinvolte nella fase tanto della formazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza quanto della loro esecuzione. Come ha dichiarato la Commissione «le nuove sfide e i nuovi sviluppi richiedono un rinnovato impegno per garantire che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri [esclusivamente nell'applicazione del diritto dell'Unione: art. 51 CDFUE] applichino la Carta al massimo delle sue potenzialità, in specie garantendo la sua effettiva applicazione da parte degli Stati membri; responsabilizzando le organizzazioni della società civile; rafforzando la consapevolezza dei cittadini nei propri diritti ai sensi della Carta» (COM (2020) 711, 3).

Non è un caso che il regolamento (UE) 2021/241, istituendo il dispositivo per la ripresa e la resilienza, pretenda che i cittadini e più in generale i portatori di interesse siano coinvolti nella fase tanto decisionale quanto esecutiva del PNRR, dovendo essere ascoltati e spettando alla Pubblica Amministrazione nazionale motivare come abbia tenuto in conto la loro opinione (art. 18.4, lett. q.). Il regolamento (UE) 2021/1060 stabilisce una cosiddetta «condizione abilitante orizzontale» consistente nel condizionare l'erogazione delle risorse dell'Unione all'effettiva applicazione e attuazione della Carta per ognuno degli obiettivi specifici finanziabili: il rispetto dei principi di buona amministrazione, di trasparenza, di democrazia partecipativa sono dunque parte della condizione abilitante per l'ottenimento di finanziamenti europei (COM (2020) 711, pp. 9 e 12). Il regolamento (UE) 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, mette in campo un meccanismo specifico atto a proteggere le risorse dell'Unione europea dai rischi derivanti dal non rispetto dei principi dello Stato di diritto. Il regolamento (UE) 2023/435, che riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al Piano *REPowerEU* (in materia di fonti energetiche) nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, conferma la previsione contenuta nel dispositivo di ripresa e resilienza.



È noto che i cittadini possono già ora utilizzare strumenti di democrazia partecipativa sia per essere informati, sia per valutare l'agire della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, al di là di quanto le norme proclamano, specificamente in ordine all'esecuzione del PNRR **la partecipazione della società civile in Italia è al momento a nostro parere assai scarsa e priva di effettività ed efficacia**. Il contributo del Terzo Settore viene per esempio sì richiamato all'interno del PNRR riguardo a progetti che hanno finalità solidaristiche e di utilità sociale, come i «patti educativi di comunità», ovvero a iniziative nel settore della rigenerazione urbana. Ma nella prassi applicativa **il modello cooperativo** fra società civile e pubblica amministrazione **stenta a decollare**. Ciò avviene nonostante il Codice del Terzo Settore (2017) sia stato accompagnato dall'approvazione di molti dei decreti che ne consentono l'operatività: sono state dunque poste le premesse perché si possa verificare un più massiccio coinvolgimento degli enti esponenziali della società civile nel conseguimento di finalità pubblicistiche.

Questo processo normativo è stato sostenuto da importante giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale – al fine di armonizzare i principi fondativi (tanto italiani che europei) della concorrenza e, insieme, della solidarietà – si è espressa a partire dal principio di sussidiarietà orizzontale fatto proprio nell’art. 118, comma 4, della Costituzione. Secondo la Corte questa disposizione esplicita «le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana (...) e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile” (...). Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l’originaria socialità dell’uomo (...), si è quindi voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini” che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese» (sentenza n. 131/2020).

**ESPANSIONE  
DEL PRINCIPIO  
DI SOLIDARIETÀ**

A noi interessa infatti sottolineare la portata del pensiero della Corte costituzionale circa l’estensione del principio di solidarietà espresso dalla Carta fondamentale: principio che rappresenta «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici (...) per la realizzazione dell’interesse generale» (*ibid.*).

L’approccio della Corte costituzionale aggiunge un altro dato: oltre a valorizzare la scelta responsabile dei cittadini pone anche a carico degli enti pubblici l’obbligo di garantire il coinvolgimento attivo della società civile.

Però i cittadini sono poco interessati: sembrano non considerare importante il proprio ruolo nel gioco della “quadrupla elica” di cui si è detto poc’anzi.

Condividiamo l’affermazione di chi ritiene sia «un dato innegabile che in Italia (...) vi è un diverso approccio al valore collettivo della *res publica* e dei suoi beni; la [quasi?] totalità dei cittadini non pensa e non dimostra, quantomeno con i suoi comportamenti concreti, di essere consapevole che i beni pubblici sono di tutti e quindi vanno difesi da tutti. Non pochi ancora, al contrario, considerano le cose pubbliche come di nessuno» (R Cantone, 190). Così «non sempre nell’opinione pubblica [italiana] si riscontra la giusta consapevolezza di quali possono essere i danni che certi fenomeni, come la corruzione e il malaffare pubblico, finiscono per fare a tutti» (op. loc. ult. cit.).

Conclusivamente: occorrerebbe trovare modalità di coinvolgimento dei cittadini nell’attuazione del PNRR, più in generale nella valutazione dell’agire pubblico, affinché le norme sulla trasparenza non cessino di trovare applicazione e di esprimere tutta la propria potenzialità in termini di miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

**VALORE COLLETTIVO,  
UN VISIONE DISTORTA**

# 10.

## Quale lezione trarre per il futuro

Non è possibile già ora, a soli pochi mesi dalla “messa a terra” del sistema di digitalizzazione del mercato dei contratti pubblici, concludere nel senso della sua concretamente raggiunta utilità e funzionalità: le riforme hanno bisogno di tempo per poterne valutare l’impatto, la capacità di inverarsi e le esigenze di manutenzione nel medio/lungo periodo. Inoltre, come si conviene a qualsiasi apparato complesso, le energie dovrebbero essere poste, più che sulle riforme in quanto tali, sulla gestione e la valorizzazione delle risorse umane, evitando una loro sottovalutazione o addirittura una loro subordinazione (A. Travi).

Fin d’ora è però possibile dire che il successo di questa imponente e ambiziosa operazione richiede il supporto di una PA forte, frutto di un **investimento di sistema** che tenga in conto il rispetto pieno del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione fra i diversi livelli di governo, nonché dell’esigenza di **adeguatezza alle funzioni da svolgere da**

**parte della dimensione e delle risorse (umane e finanziarie) affidate al singolo ente pubblico** (F. Merloni).

A fianco della P.A. occorre del resto l’attento **controllo di cittadini consapevoli nell’esercizio della propria responsabilità**: l’essere titolari della sovranità comporta appunto responsabilità pesanti, doveri da esercitare con attenzione. Si tratta di un fronte in cui si impone **un’azione formativa importante**, non meno sul piano etico rispetto a quello tecnico-scientifico.

Il PNRR sta offrendo questa importante opportunità. Spetta a tutti i protagonisti del sistema-Paese assumersi, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze, la responsabilità di coglierla efficacemente ed esercitarne i relativi doveri.



## Riferimenti normativi

AgID, Determina del 25 settembre 2023, n. 218

ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione – 2022 (PNA 2022), delibera del Consiglio del 17 gennaio 2023,

ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione – 2023 (PNA 2023), delibera del Consiglio del 28 dicembre 2023

ANAC, Delibera del Consiglio del 20 giugno 2023, n. 264, come aggiornata dalla delibera del 19 dicembre 2023, n.601, Modificazione ed integrazione della [Delibera n. 264 del 20 giugno 2023](#) "Adozione del provvedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36 recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"

ANAC, Delibera del Consiglio del 20 giugno 2023, n. 261, Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale»

ANAC, Delibera del Consiglio del 13 dicembre 2023, n. 582, Adozione comunicato relativo avvio processo digitalizzazione

Codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (CCP- 2016)

Codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (CCP-2023)

Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), adottato con decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005

Codice della trasparenza, adottato con decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013

Legge 5 agosto 2022, n. 118, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

D.P.C.M. 12 agosto 2021, n. 148, Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale, 9 marzo 2021, COM(2021) 118 final

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, Proteggere lo spazio civico nell'UE, Vienna, 2021, in <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

OECD, Studi economici dell'OCSE: Italia 2024, OECD Publ., Paris, <https://doi.org/10.1787/68453d0b-it>

Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici

Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, Percorso per il decennio digitale

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali

Raccomandazione (UE) 2023/2836 del 12 dicembre 2023 sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche

## Spunti bibliografici

A. Corrado, *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in F. Dall'Acqua, A. Meola e A. S. Purcaro (a cura di), *La nuova disciplina degli appalti pubblici*, Pisa, Pacini Giuridica, 2023, pp. 119 ss.

A. Baldassarre, *PNRR e trasformazione digitale: ecco gli investimenti e le riforme previste per la digitalizzazione della PA*, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/pnrr-e-trasformazione-digitale-ecco-gli-investimenti-e-le-riforme-previste-per-la-digitalizzazione-della-pa/>

G.I. Bischi e G. Darconza, *Calvino e la limpidezza della complessità*, Fano, Aras Edizioni, 2023

R. Cantone, *Corruzione – Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Vita e pensiero, Milano, 2023

G. Di Palo e C. Caprio, *La Quadrupla Elica: propulsore democratico dell'innovazione*, <https://www.poliorama.it/2021/07/16/la-quadrupla-elica-propulsore-democratico-dellinnovazione/>

G. Gardini e M. Magri (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, Santarcangelo di Romagna Maggioli Editore, 2019

F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, pp. 81-120

L. Oliveri, *L'inaccettabile rassegnazione della Cassazione sui ritardati pagamenti della PA come fatto "prevedibile"*, in *Le autonomie*, 6.7.2024

N. Parisi, *NextGenerationEU: oltre il PNRR verso una politica macro-economica europea di stampo federale?*, in D.G. Rinoldi, A. Scialdone (a cura di), *PNRR. Promesse da mantenere e miglia da percorrere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 13-67

N. Parisi, D. Rinoldi, *Per un rafforzamento dell'alleanza tra soggetti pubblici e privati. La società civile alla prova del PNRR italiano fra democrazia partecipativa e sostegno all'economia lecita*, in *LUISS Law Review*, 2/2023

A. Travi, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, Vita e Pensiero, 2022



**LABORATORIO  
FUTURO**  
DELL'ISTITUTO TONIOLO

[www.laboratoriofuturo.it](http://www.laboratoriofuturo.it)