

La “fiducia digitale” nei contratti pubblici tra piattaforme e *data analysis*

*Gabriella M. Racca**

1. *L'ecosistema digitale per una rinnovata funzione appalti*

L'effettiva digitalizzazione di ogni fase della contrattazione e dei rapporti fra stazioni appaltanti e operatori economici costituisce la sfida più importante del nuovo Codice dei contratti pubblici¹.

La disciplina europea, anche successiva alla direttiva appalti, promuove la trasformazione digitale e pone obiettivi di effettiva digitalizzazione che superino la ancora limitata attuazione degli obiettivi di *e-procurement*. Le nuove piattaforme certificate dovrebbero consentire di attuare quanto previsto nei documenti europei per una piena interoperabilità fra banche dati, piattaforme nazionali ed europee².

Fin dal 2018 le stazioni appaltanti, per adempiere all'obbligo di comunicazioni digitali³, hanno utilizzato piattaforme, pur secondo modalità differenti, anche in relazione al valore e alla complessità del contratto. Dal *Cloud Marketplace* di AgID⁴ si ricavano i principali servizi e le piattaforme *e-procurement* presenti sul mercato con le relative schede tecniche presentate in sede di qualificazione. In particolare, vengono utilizzate le piattaforme di Consip “AcquistinretePA” (che comprende il Mercato elettronico della pubblica amministrazione – MePa) o altri mercati elettronici regionali⁵,

* Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino

¹ G. CARLOTTI, *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 26 aprile 2023; D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, 12, 2023, pp. IV ss.

² Commissione UE, EXEP Group, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, 2019.

³ Art. 22, direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, recepito in Italia dapprima dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 40, comma 2, ora d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 29.

⁴ La piattaforma che espone i servizi e le infrastrutture qualificate da AgID secondo quanto disposto dalle Circolari AgID del 9 aprile 2018, n. 2 e n. 3: <https://catalogocloud.agid.gov.it/search>.

⁵ Mercato Elettronico della Valle d'Aosta (IN.VA. S.p.A. – Regione Autonoma Valle d'Aosta); MEPAT Provincia Autonoma di Trento (Agenzia provinciale per gli appalti e contratti); Sistema

per gli acquisti sotto le soglie di rilevanza europea. Si sono utilizzate le piattaforme regionali prese in riuso, gratuitamente o a costo contenuto⁶, ovvero le piattaforme disponibili sul mercato⁷, acquisite con contratti sottosoglia, a loro volta stipulati su MePa e che spesso privi di clausole sul *disaster recovery* e sulla proprietà dei dati, generando possibili effetti di *lock-in*. Si tratta di piattaforme che, in molti casi, potrebbero gestire l'intero procedimento di affidamento dei contratti pubblici compresa, talora, anche la rendicontazione della fase esecutiva e che potrebbero essere integrate e rese interoperabili facilmente con altre banche dati. Si riscontra tuttavia, anche presso stazioni appaltanti di medio-grandi dimensioni, uno sfruttamento delle funzionalità di queste piattaforme di molto inferiore rispetto alle potenzialità già attualmente offerte.

Già il Codice dei contratti pubblici del 2016⁸ sulla digitalizzazione delle procedure richiedeva l'interoperabilità delle piattaforme, ma occorreva

informativo contratti pubblici Provincia Autonoma di Bolzano (Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture); Sistema per gli Acquisti Telematici dell'Emilia-Romagna – SATER (Intercent-ER – Regione Emilia-Romagna); GT MultiEnte Marche (gestito da MAGGIOLI); SARDEGNACAT (Centrale di committenza Regione Sardegna).

⁶ Sintel (ARIA Spa – Regione Lombardia); Mercato Elettronico della Valle d'Aosta (IN.VA. S.p.A. – Regione Autonoma Valle d'Aosta); Rete di stazioni appaltanti (Regione Friuli Venezia Giulia); MEPAT (Agenzia provinciale per gli appalti e contratti di Bolzano); Sistema informativo contratti pubblici (Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di Bolzano); Sistema per gli Acquisti Telematici dell'Emilia-Romagna – SATER (Intercent-ER – Regione Emilia Romagna); PORTALE ACQUISTI UMBRIA (Sistema Net4Market); GT MultiEnte Marche Gare Telematiche per gli Enti della Regione Marche (gestito da Maggioli); START – Sistema di acquisti telematici della Regione Toscana (Regione Toscana); S.TEL.L@ – Sistema Telematico Acquisti Regione Lazio (Direzione Regionale della Centrale Acquisti del Lazio); Sistema Informativo di Supporto alla Gestione degli Appalti Pubblici – SISGAP (Settore Agenda Digitale e Coordinamento Sistemi Informativi Regionali della Calabria); EmPULIA (InnovaPuglia S.p.A.); SARDEGNACAT Mercato Elettronico (Centrale di committenza Regione Sardegna); Portale CST (Regione Siciliana).

⁷ Appalti&Contratti *e-procurement* (Maggioli Spa); Acquisti telematici (Digital PA Srl); Traspare (LG Solution Srl); Tuttogare PA (Asmel by StudioAmica srl); Net4market (CSAmed s.r.l.); AFLink Smart PA (AF Soluzioni Srl); Jaggaer SaaS (BravoSolution Italia S.p.A.); Pro-Q (Venicecom srl); E-procurement U-BUY (Cineca); Sap ARIBA (Sap SE); Oracle Fusion Procurement Cloud Service (Oracle Corporation); NETTARE CLOUD (NETTARE21.srl); VORTAL – Piattaforma eProcurement (Vortal Connecting Business S.R.L.); TeamSystem Construction Lavori Pubblici (TeamSystem SpA).

⁸ D.lgs. n. 50/2016, art. 44, Digitalizzazione delle procedure: «1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) nonché dell'Autorità garante della privacy per i profili di competenza, sono definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di

prevedere l'estensione della digitalizzazione a tutto il ciclo del contratto pubblico, dalle procedure di affidamento all'esecuzione contrattuale. La certificazione delle piattaforme (pubbliche e private) dovrebbe infatti assicurare la interoperabilità con i servizi esposti dagli enti terzi e fra di loro, per permettere la confluenza delle informazioni in un portale unico (ANAC) che consenta facilmente di ritrovare tutte le gare aperte per settore (per tipologia e valore e, che per il sopra-soglia, consenta all'operatore economico di trovare tutti i bandi aperti, per le stazioni appaltanti di trovare tutti gli accordi quadro o altri sistemi selettivi messi a disposizione, in conformità alla giurisprudenza europea sull'ammontare massimo indicativo e l'indicazione dei possibili enti beneficiari)⁹.

Il precedente decreto di attuazione della disposizione codicistica del 2016¹⁰ si era infatti limitato a disciplinare le procedure di affidamento dei contratti pubblici, ma non aveva previsto che tutta la rendicontazione della fase esecutiva venisse effettuata su piattaforme telematiche interoperabili¹¹, limitandosi solo a un riferimento ai pagamenti telematici¹².

tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. Sono, altresì, definite le migliori pratiche riguardanti metodologie organizzative e di lavoro, metodologie di programmazione e pianificazione, riferite anche all'individuazione dei dati rilevanti, alla loro raccolta, gestione ed elaborazione, soluzioni informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto». M. BOMBARDIELLI, *Amministrazione digitale – Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, in *Giur. it.*, 6, 2021, p. 1442 ss.; L. DONATO, M. MARICONDA, M. MIRRONE, *La digitalizzazione possibile degli appalti pubblici. L'analisi della Banca d'Italia per l'Anac sulle prospettive dell'e-procurement*, in *Astrid Rassegna*, 8, 2020, p. 1 ss.; M. PIGNATTI, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 12, 2022, p. 133 ss.; P. PISELLI, *Public procurement 4.0: i nuovi strumenti digital al servizio della contrattualistica pubblica*, in *Riv. trim. app.*, 3, 2019, p. 861 ss.

⁹ Come da tempo in uso nel mercato federale americano al sito Federal procurement data system www.fpds.gov ove si trovano i contratti federali. Sull'iniziativa relativa ai contratti di minor valore cfr. cd "Amazon.gov": P. McKEEN, *The Pursuit of Streamlined Purchasing: Commercial Items, E-Portals, and Amazon*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pp. 373-386; D. DAYEN, *Congress Prepares To Send Major Gift To Amazon While Trump Battles "Amazon Washington Post"*, in *The Intercept*, 2017; G.L. ALBANO, *Il Public Procurement come stimolo alle PMI: Il caso del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione Italiana*, in *Rivista di Politica Economica*, VII-IX, 2014, pp. 169-210.

¹⁰ D.m. 12 agosto 2021, n. 148.

¹¹ Il decreto stabiliva solamente che «il sistema telematico acquisisce la documentazione di gara e ne consente la redazione», d.m. n. 148/2021, art. 14.

¹² D.m. n. 148/2021, art. 11.

La disciplina previgente richiedeva all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) di definire – con l'emanazione di apposite linee guida ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale¹³ – le regole tecniche comprensive della descrizione dei flussi, degli schemi dei dati e degli *standard* europei di interoperabilità tra i sistemi telematici e tra i medesimi sistemi e gli organismi di vigilanza e controllo per la realizzazione o l'adeguamento delle piattaforme digitali in uso alle stazioni appaltanti per lo svolgimento delle attività connesse alle procedure di acquisto e di negoziazione dei contratti pubblici¹⁴.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 ha confermato la competenza di AGID all'emanazione delle regole tecniche e le ha altresì conferito la competenza sulla certificazione delle piattaforme di *procurement*¹⁵, che gestiscano finalmente l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

Il 1° giugno 2023 l'AGID ha quindi pubblicato le regole tecniche recanti i «*Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*», che, in particolare, richiedono come caratteristica fondamentale l'interoperabilità.

Si ricorda che il Codice, in attuazione delle indicazioni della Commissione europea¹⁶, detta infatti i principi e diritti digitali¹⁷, fra i quali si ribadisce

¹³ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 71, comma 1: «L'AgID, previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata, adotta Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del presente Codice. Le Linee guida divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Le Linee guida sono aggiornate o modificate con la procedura di cui al primo periodo».

¹⁴ D.m. n. 178/2021, art. 2, comma 2: «Le regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione di cui al comma 1, comprensive della descrizione dei flussi, degli schemi dei dati e degli standard europei di interoperabilità tra i sistemi telematici e tra i medesimi sistemi e gli organismi di vigilanza e controllo previsti dal codice, sono dettate dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) con apposite linee guida, ai sensi dell'articolo 71 del CAD, tenendo conto delle regole e dei principi di cui all'articolo 29 del codice».

¹⁵ D.lgs. n. 36/2023, art. 26.

¹⁶ Commissione UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit.

¹⁷ D.lgs. n. 36/2023, art. 19. In particolare si veda la Relazione illustrativa al Codice che li elenca: *Digital by default, Interoperability by default, Once-only principle, Cross-border by default, Technological neutrality and data portability, Re-usability, User centricity, Inclusiveness and accessibility, Openness & transparency, Trustworthiness & security*.

l'invio unico del dato, che richiede necessariamente sistemi di banche dati interoperabili¹⁸.

In particolare l'*e-notification*, cioè la pubblicazione elettronica dei bandi di gara¹⁹, che dall'ottobre 2023 dovrà avvenire con gli *e-Forms*, formulari *standard* per raccogliere e pubblicare i dati interoperabili come previsto dalle direttive e ora specificato dal Codice²⁰, al fine di rispettare il principio dell'invio unico del dato (*once-only principle*)²¹. Sono previsti l'*e-access* (accesso elettronico ai documenti di gara)²², l'*e-submission* (cioè la presentazione delle offerte in formato elettronico), con attribuzione dei codici identificativi personali necessari ad operare sulla relativa piattaforma telematica²³, che andrà ad integrare il futuro *Digital Identity Wallet* di ogni operatore economico²⁴.

Come noto, per favorire gli appalti transfrontalieri, è stato istituito *e-Certis*, il sistema informatico che consente di individuare le corrispondenze fra i certificati e gli attestati richiesti nelle procedure di affidamento nei

¹⁸ G. CARULLO, *Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 191-221; ID., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017; F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, Cham, Springer, 2021, p. 110 ss.

¹⁹ Direttiva 2014/24/UE, art. 51.

²⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari (*e-forms*). Cfr. G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 4, 2021, p. 4690 ss.

²¹ D.lgs. n. 36/2023, art. 19, comma 2. Commissione UE, *Interoperability in end-to-end e-Procurement*, cit.; ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, 27 maggio 2020, p. 12 ss.; Audizione del Presidente ANAC G. Busia presso l'8^a Commissione della Camera dei deputati, 2 febbraio 2021, sulla "Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR". Cfr. F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, cit., p. 104 ss.

²² Direttiva 2014/24/UE, art. 53, par. 1.

²³ Direttiva 2014/24/UE, art. 22, par. 1.

²⁴ Commissione europea, *The Common Union Toolbox for a Coordinated Towards a European Digital Identity Framework. The Approach European Digital Identity Wallet Architecture and Reference Framework*, gennaio 2023, disponibile al link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-digital-identity-wallet-architecture-and-reference-framework>.

vari ordinamenti europei²⁵, e che in prospettiva potrebbe collegare le piattaforme che recano i dati indicati. Per il momento ancora si ricorre al DGUE – Documento di gara unico europeo – con un'autocertificazione, pur evoluta e prossimamente semplificata²⁶, che si dovrebbe evolvere in una diretta acquisizione con verifica digitale della sussistenza dei dati rilevanti fra piattaforme interconnesse²⁷.

Come si vedrà, la condivisione e l'analisi dei dati fra piattaforme, con metodologie avanzate può rivestire un ruolo cruciale per rendere più semplice e trasparente il procedimento di verifica dei requisiti di qualificazione delle imprese che intendono ricevere affidamenti di contratti pubblici²⁸. La digitalizzazione richiede innovazioni radicali, innanzitutto partendo dalla “aumentata” conoscenza della realtà dei fatti concernenti sia le amministrazioni aggiudicatrici sia gli operatori economici, conoscenza che può rifondare su nuove basi il rapporto di “fiducia digitale” necessario al raggiungimento degli obiettivi dei contratti pubblici, nel comune interesse alla corretta selezione e tempestiva esecuzione²⁹.

2. Il principio di fiducia e la qualificazione digitale degli operatori economici

Sin dal 2012, in attuazione del Codice dei contratti pubblici del 2006³⁰, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP)³¹ attivò il sistema

²⁵ <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/homePage>.

²⁶ *Comunicato relativo alle Linee guida per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico Europeo (DGUE) approvato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016*, nota protocollo 6212 del 30 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

²⁷ *Infra*, par. 4.

²⁸ F. FRATTINI, *Introduzione*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Napoli, Jovene, 2022, pp. 5-6.

²⁹ D.lgs. n. 36/2023, artt. 1, 2 e 3. Cfr. G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. 321-341.

³⁰ Ai sensi del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 6-bis, aggiunto dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, art. 20, comma 1, lett. a).

³¹ G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. Amm.*, 2-3, 2015, p. 345 ss.

denominato “AVCPass” (*Authority Virtual Company Passport*)³², che avrebbe dovuto consentire alle stazioni appaltanti, attraverso un’interfaccia *web* e le cooperazioni applicative con gli enti certificanti, l’acquisizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l’affidamento dei contratti pubblici; agli operatori economici, tramite l’apposita area dedicata, di inserire a sistema i documenti a proprio carico³³.

Il Codice dei contratti pubblici del 2016 aveva disposto invece che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di partecipazione fosse acquisita attraverso la “Banca dati degli operatori economici” (BDOE), da realizzare presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Non essendo tuttavia mai stata attuata, è rimasto in vigore transitoriamente il sistema AVCPass presso l’ANAC³⁴. AVCPass (ed ora la versione 1.0 del fascicolo virtuale dell’operatore economico³⁵) non ha mai contenuto tutti i documenti necessari per la verifica dei requisiti³⁶, reperibili in buona parte solo con l’invio di richieste (tramite PEC) agli enti certificanti³⁷.

³² Si veda la deliberazione dell’AVCP del 20 dicembre 2012, n. 111, con allegata relazione illustrativa.

³³ Deliberazione dell’AVCP n. 111/2012, art. 2.

³⁴ Ai sensi dell’art. 216, comma 13 del d.lgs. n. 50 del 2016.

³⁵ Comunicato del Presidente ANAC del 29 novembre 2021, *Indicazioni in ordine all’avvio del fascicolo virtuale dell’operatore economico*. Si veda il *webinar* ANAC del 16 novembre 2022 di presentazione del fascicolo virtuale dell’operatore economico, a questo *link*: <https://www.anticorruzione.it/-/fascicolo-virtuale-dell-operatore-economico-cosa-cambia-negli-appalti-pubblici>.

³⁶ La deliberazione dell’AVCP n. 111/2012, aggiornata con la delibera del 17 febbraio 2016, n. 157, art. 5 indica i documenti a comprova dei requisiti generali contenuti in AVCPass: la visura dal Registro delle imprese fornita da Unioncamere; il certificato del casellario giudiziale integrale fornito dal Ministero della Giustizia; l’Anagrafe delle sanzioni amministrative – selettivo *ex art.* 39 d.p.r. n. 313 del 2002 dell’impresa, fornita dal Ministero della Giustizia; il certificato di regolarità contributiva di ingegneri, architetti e studi associati, dall’Inarcassa; la comunicazione di regolarità fiscale fornita dall’Agenzia delle Entrate; la comunicazione antimafia fornita dal Ministero dell’Interno; le annotazioni nel casellario informatico dei contratti pubblici. L’art. 6 comprende fra i documenti relativi ai requisiti di carattere tecnico-organizzativo ed economico-finanziario: i bilanci delle società di capitali ove disponibili, forniti da Unioncamere; le certificazioni del sistema di qualità aziendale conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 relative al settore EA28 forniti da Accredia; il fatturato globale e ammortamenti degli operatori economici costituiti in forma d’impresa individuale ovvero società di persone, ove disponibili, forniti dall’Agenzia delle Entrate; i dati relativi alla consistenza e al costo del personale dipendente, forniti dall’INPS.

³⁷ Fra le banche dati e i certificati (ancora richiesti mediante PEC) attualmente rilevanti per la verifica dei requisiti di qualificazione dell’operatore economico si segnalano: il Sistema Infor-

Nel 2021 è stato previsto l'avvio di un nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC, per la raccolta di tutti i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica – attraverso la stessa BDNCP – dell'assenza di motivi di esclusione, delle attestazioni SOA e dei dati e documenti relativi ai criteri di selezione³⁸. Il sistema avrebbe dovuto rendere disponibile anche la lista degli operatori già verificati per il periodo di validità delle verifiche, in attuazione della previsione del riuso delle valutazioni già effettuate³⁹.

Il nuovo fascicolo virtuale aggiornato al 2022, recepito dal Codice dei contratti pubblici del 2023⁴⁰, dovrebbe superare la logica delle richieste documentali, in favore di una nuova piattaforma dell'ANAC, interoperabile con le banche dati degli enti certificanti, che consenta di verificare

mativo del Casellario (SIC) tenuto dal Ministero della Giustizia, contenente i dati del Casellario giudiziale e l'Anagrafe delle sanzioni amministrative; la Banca Dati Nazionale Antimafia del Ministero dell'Interno; il Certificato di regolarità fiscale rilasciato dall'Agenzia delle entrate tramite PEC; il Casellario informatico di ANAC; il Portale DURC Online dell'INPS, INAIL e i certificati di altri Enti previdenziali non integrati nel portale unico previdenziale (ad es. INARCASSA per liberi professionisti, CIPAG per geometri); la Visura camerale rilasciata da Unioncamere; la certificazione di ottemperanza alle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili (ex l. 12 marzo 1999, n. 68, art. 17) da richiedersi via PEC alla Direzione Provinciale o Regionale del Lavoro presso la Provincia o Centro provinciale/regionale per l'impiego presso la Provincia dove ha sede legale l'operatore economico.

³⁸ D.lgs. n. 50/2016, art. 81, comma 1, modificato dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 53, comma 5, lett. d), conv. l. 29 luglio 2021, n. 108. Cfr. la delibera ANAC del 27 luglio 2022, n. 464.

³⁹ D.lgs. n. 50/2016, art. 81, comma 4-bis, modificato dal d.l. n. 77/2021, art. 53, comma 5, lett. d), conv. l. n. 108/2021. ANAC, *Piattaforma FVOE. Manuale utente*, versione 1.0, 6 luglio 2022, punto 8.8. La delibera ANAC del 27 luglio 2022, n. 464, art. 2, comma 2, consente «c) il riuso dei documenti presenti nel FVOE per la partecipazione a più procedure di affidamento, nei termini di validità temporale degli stessi; la validità temporale delle certificazioni riguardanti i requisiti di carattere generale è stabilita convenzionalmente in 120 giorni, ove non diversamente indicato; d) il riuso da parte delle stazioni appaltanti dell'esito delle verifiche effettuate sul possesso dei requisiti per la partecipazione ad altre procedure di affidamento e l'accesso ai documenti a comprova, nel limite di validità temporale di cui sopra».

⁴⁰ La legge delega 21 giugno 2022, n. 78, art. 1, comma 2, lett. m), prevede la «riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti, anche attraverso contratti-tipo predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici relativamente ai contratti-tipo di lavori e servizi di ingegneria e architettura, e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico». Nel d.lgs. n. 36/2023 al fascicolo virtuale dell'operatore economico è dedicato l'art. 24, disposizione aggiornata del d.lgs. n. 50/2016, art. 81, da ultimo novellato nel 2021.

automaticamente e in tempo reale l'assenza di cause di esclusione e parte dei requisiti di qualificazione⁴¹. L'ecosistema digitale dell'*e-procurement* si realizza in collegamento con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati che andrebbe a costituire il centro dell'intero sistema⁴².

Basandosi sulle stesse direttive europee che incentivano una piena attuazione del principio *once-only* per la qualificazione delle imprese⁴³, si può ritenere che il fascicolo virtuale dell'ANAC possa raccogliere flussi di dati che determinino una istruttoria digitale da mettere a disposizione della stazione appaltante, riguardante le vicende dell'impresa e in parte caricato dall'impresa stessa, che si riaggiorni automaticamente quando necessario.

Gli Stati membri sono infatti chiamati a predisporre banche dati contenenti informazioni pertinenti sugli operatori economici che possano essere consultate dalle rispettive amministrazioni e, alle medesime condizioni, anche dalle amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri (*cross-border by default principle*)⁴⁴. Agli operatori economici non sarebbe richiesto di presentare documenti complementari qualora l'amministrazione aggiudicatrice disponga già tali dati, in precedenza forniti ed aggiornati in tempo reale nelle varie banche dati e direttamente dagli operatori economici interessati, con effettiva semplificazione.

L'obiettivo finale indicato dalla Commissione europea è quindi quello di integrare un Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) nativo digitale con le banche dati e eventuali sistemi di pre-qualificazione delle

⁴¹ D.lgs. n. 36/2023, art. 24, comma 2: «Il fascicolo virtuale dell'operatore economico è utilizzato per la partecipazione alle procedure di gara affidamento disciplinate dal codice. I dati e i documenti contenuti nel fascicolo virtuale dell'operatore economico, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, sono aggiornati automaticamente mediante interoperabilità e sono utilizzati in tutte le gare procedure di affidamento cui l'operatore partecipa».

⁴² Sia la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, sia il fascicolo virtuale dell'operatore economico (parte di questa) devono essere interoperabili con la Piattaforma digitale nazionale dati di cui al d.lgs. n. 82/2005, art. 50-ter; d.lgs. n. 36/2023, artt. 23, comma 3 e 24, comma 3.

⁴³ I. LOCATELLI, *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., p. 58 ss.

⁴⁴ Direttiva 2014/24/EU, art. 59, par. 5. Commissione UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit. Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463 del 5 agosto 2022 che definisce le specifiche tecniche e operative del sistema (OOTS, *once-only technical system*).

imprese⁴⁵, compreso il sistema *e-Certis*⁴⁶. Questa integrazione potrà permettere una verifica automatica della conformità delle imprese rispetto ai requisiti di ordine generale e ai criteri di selezione speciale⁴⁷, anche in un contesto transfrontaliero (mediante il *Single Digitale Gateway*)⁴⁸. Il regolamento sullo Sportello digitale unico europeo prevede, infatti, la realizzazione di un sistema tecnico per lo scambio fra Stati membri della documentazione delle imprese anche ai fini della qualificazione nei contratti pubblici⁴⁹ e che il sistema tecnico (*OOTS - Once-Only-Technical-System*)⁵⁰ venga integrato con *e-Certis*⁵¹, con il DGUE digitale e le altre banche dati e registri nazionali per un effettivo flusso di dati e documenti.

⁴⁵ Commissione UE, *Report on the ESPD survey*, Bruxelles, 2019.

⁴⁶ Ad oggi, il sistema *e-Certis* rappresenta un elenco dei requisiti degli operatori economici, delle prove documentali e degli enti certificanti ad essi relativi aggiornato e verificato su base volontaria dalle autorità nazionali, Direttiva 2014/24/EU, art. 59, par. 6 e art. 61. Tuttavia, il considerando n. 87 della Direttiva prevede che «l'obiettivo di *e-Certis* è agevolare lo scambio di certificati e altri documenti probatori».

⁴⁷ I. LOCATELLI, *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, cit., p. 58 ss. Nel 2017 la Commissione Europea ha pubblicato un *Report sull'applicazione pratica dell'ESPD negli Stati membri*, dal quale emerge come l'ESPD elettronico attualmente messo a disposizione dalla Commissione Europea è soltanto un modello transitorio «poiché l'intero potenziale del DGUE dovrebbe essere sfruttato tramite l'integrazione di un DGUE «nazionale» con il sistema di appalti elettronici (*e-procurement*) e i registri o le banche dati dei certificati/delle prove di ogni Stato membro. Ciò permetterà di raggiungere tre diversi obiettivi: migliorare la personalizzazione e l'adattamento alle condizioni nazionali; promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione; gettare le basi per la semplificazione delle procedure tramite l'applicazione del principio «*once-only*».

⁴⁸ Il Regolamento 2018/1724 del 20 ottobre 2018 sullo sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi, prevede l'istituzione di un sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove in applicazione del principio *once-only* (art. 14), comprese le prove inerenti alla qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di affidamento di contratti pubblici. Cfr. H. GRAUX, *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle*, cit., p. 83 ss. Si veda il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463 del 5 agosto 2022 che definisce le specifiche tecniche e operative del sistema (OOTS, *once-only technical system*). La stessa Commissione ha espresso l'auspicio che tale sistema tecnico sia integrato con *e-Certis* e con l'ESPD: Commissione UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 16.

⁴⁹ Regolamento (UE) 2018/1724, art. 1, par. 1, lett. b).

⁵⁰ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/2022/09/05/Once-Only+Technical+System%3A+the+first+EU-wide+cross-sectorial+and+cross-domain+dataspace>.

⁵¹ Commissione UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 16; Id., *Report on the ESPD survey*, cit.; Id., *State-of-play report on digital public administration and interoperability*.

Il DGUE dovrebbe confluire nel fascicolo virtuale ove affluiscono i dati relativi all'assenza di cause di esclusione automatica, all'assenza di gravi illeciti professionali, insieme alle evidenze utili per dimostrare la qualificazione tecnica economica e finanziaria (ed in futuro anche reputazionale) dell'operatore economico⁵². Dati, o semplicemente notifica dell'assenza di ogni evidenza penale o di gravi illeciti professionali, che affluiscono direttamente dalle banche dati degli enti già "certificanti", che oggi trasmettono direttamente il dato – o meglio, l'assenza di dati rilevanti – per assicurare una sorta di "semaforo verde" per la contrattazione pubblica, che confluisce nel fascicolo virtuale dell'operatore economico⁵³. L'automatismo della verifica si realizzerebbe come effettiva radicale semplificazione solo ove non ci siano criticità e si possa procedere, mentre ove emergessero dei dubbi, *alert*, si procederebbe in contraddittorio alla valutazione del *self cleaning* per verificare la effettiva ricostituita fiducia digitale.

In base al principio di "fiducia digitale" dovrebbe infatti essere lo stesso operatore economico a segnalare le eventuali criticità e dimostrare di averle superate per essere ammesso alla contrattazione pubblica.

Che si vada in questa direzione lo dimostrano anche altre iniziative europee, purtroppo spesso non coordinate con il progetto del *OOTS-Once Only Thechnical System: l'Identità digitale (Digital Identity Wallet)*⁵⁴, che consente di raccogliere dati da sorgente autentica e conservarli nel portafoglio digitale dell'impresa che potrebbe integrarsi nel fascicolo virtuale. Ora anche la *DG Trade* della Commissione europea ha avviato un'iniziativa (*Access2Procurement*) connessa ai *Free Trade Agreements*, che tende

lity 2022, Bruxelles, 2022; Commissione europea, Deloitte, *Study on up-take of emerging technologies in public procurement*, Bruxelles, 2020.

⁵² Art. 4 della delibera ANAC 20 giugno 2023, n. 262, per l'adozione del provvedimento di cui all'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con l'Agenzia per l'Italia Digitale.

⁵³ Si segnala il *document unique de marché européen* (DUME) francese, compilabile online tramite il portale pubblico "CHORUS". Il DUME elettronico è impostato in base ai requisiti inseriti nel sistema *e-Certis* da parte delle autorità francesi e consente di recuperare automaticamente alcuni dati già detenuti dalle amministrazioni.

⁵⁴ Commissione europea, *The Common Union Toolbox for a Coordinated Towards a European Digital Identity Framework*, cit.

a superare l'accertamento cartaceo o documentale per il *cross debarment*, come integrazione del sistema *e-Certis*⁵⁵ anche in ambito extraeuropeo. I dati contenuti nel nuovo fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, dovrebbero essere costantemente aggiornati e permetteranno di verificarne il possesso secondo un modello di “semaforo verde” (o “*green pass*” dell'operatore economico), in relazione alle differenti tipologie di contratti, con evidente semplificazione e nel rispetto del principio del *once-only*.

Il nuovo Codice, con norma lungimirante, prevede l'evoluzione del fascicolo virtuale dal 1° gennaio 2024, sempreché entro quella data gli enti certificanti abbiano reso interoperabili con i sistemi informativi dell'Autorità le rispettive banche dati⁵⁶ ovvero, come si prospetterà, si vadano a cercare i dati dove possono essere reperiti più facilmente, almeno in via sperimentale. La mancata interoperabilità richiesta dal Codice dei contratti pubblici potrebbe determinare un danno erariale per colpa grave omissiva da imputare al responsabile dell'attività. L'omissione collegata alla possibilità di riuso del DGUE, ancora limitata alle singole piattaforme che lo prevederanno, comporta un significativo onere per gli operatori economici, ma ancor più un grave spreco di risorse per i necessari controlli e verifiche ancora necessarie⁵⁷.

Solo una diretta interoperabilità assicura collaborazione e buona fede e principio di fiducia di cui al nuovo Codice⁵⁸, per una concorrenza leale

⁵⁵ L. CERNAT, *Trade Policy 2.0 And Algorithms: Towards The “Easification” Of FTA Implementation*, 2021. Webinar “Procurement Without Borders: Exchanging Contractor Qualification Information Internationally”, organizzato dalla George Washington University Law School's Government Procurement Law Program e dall'Agenzia austriaca per gli appalti federali (Bundesbeschaffung Austria - BBG) il 3 marzo 2023, materiali e video disponibili a questo *link* (<https://publicprocurementinternational.com/procurement-without-borders/>).

⁵⁶ Delibera ANAC 20 giugno 2023, n. 262, cit.

⁵⁷ Il *Comunicato relativo alle Linee guida per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico Europeo (DGUE)* del 30 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, cit., ancora non prevede un riuso del DGUE, direttamente interconnesso con il fascicolo virtuale. Le centrali di committenza stimano in 10 ore uomo (8 per il collaboratore e 2 per il RUP) necessarie allo svolgimento delle verifiche per un singolo operatore economico (cfr. l'intervento di A. LELI, direttore di Intercen-ER Emilia-Romagna, al convegno “*Contratti pubblici e digitalizzazione: le sfide del nuovo Codice*” presso l'Università di Torino il 10 marzo 2023).

⁵⁸ D.lgs. n. 36/2023, art. 2: «L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corret-

rivolta alla tempestiva e corretta esecuzione del contratto e non alla vittoria della gara per errore del concorrente nell'allegare un documento o della stazione appaltante nel verificarlo⁵⁹. L'eventuale contenzioso su questi profili andrebbe anticipato e risolto in relazione a quanto si ricava dall'interrogazione del sistema, con evidente utilità per gli operatori economici che potrebbero conoscere in tempo reale la propria qualificazione, sempre nel rispetto del principio di collaborazione e buona fede reciproca con le stazioni appaltanti⁶⁰.

Lo sviluppo del nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico deve contribuire alla raccolta di informazioni anche riguardanti la *past performance* dell'impresa⁶¹, anche nell'ottica di coordinare e implementare mediante interoperabilità tutti i dati acquisiti nel patrimonio informativo pubblico⁶² utili a descrivere le condotte imprenditoriali e la qualità dei lavori, servizi e forniture prestati con i sistemi premiali (*rating* di impresa) che ora dovranno essere attivati presso l'ANAC⁶³. La nuova disciplina del

ta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.

⁵⁹ R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2, 2010, pp. 325-354. Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10. Cfr. A. CORRADO, *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fini ai dubbi interpretativi*, in *federalismi.it*, 16, 2020, pp. 48-78; F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, 5, 2022, pp. 96-127; F. MANGANARO, *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *federalismi.it*, 20, 2021, pp. 159-173; A. MOLTERRNI, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2020, p. 505 ss.

⁶⁰ M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., p. 79 ss.; G. FIDONE, *I gravi illeciti professionali come motivo di esclusione dalle gare pubbliche: l'affidabilità e l'integrità dell'impresa quali concetti giuridici indeterminati*, in *Dir. Amm.*, 3, 2022, p. 779 ss.

⁶¹ D.I. GORDON, G.M. RACCA, *Integrity Challenges in the EU and U.S. Procurement systems*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di) *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 126 ss.

⁶² J. TILLIPMAN, *Using AI to Reduce Performance Risk in U.S. Procurement*, in *The Regulatory Review*, University of Pennsylvania Law School, 29 giugno 2022, disponibile al link <https://www.theregreview.org/2022/06/29/tillipman-using-ai-to-reduce-performance-risk-in-u-s-procurement/>.

⁶³ D.lgs. n. 36/2023, art. 109: «1. È istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori. Il sistema è fondato su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affi-

Codice rinnova infatti tale *rating* e lo pone a disposizione delle stazioni appaltanti che potrebbero trovarvi utili motivazioni per le decisioni di affidamento diretto, nel rispetto del principio del risultato.

3. *L'evoluzione digitale delle "verifiche antimafia"*

Fra le cause di esclusione automatica del nuovo Codice dei contratti pubblici è prevista, come già nella previgente normativa⁶⁴, la sussistenza delle c.d. interdittive antimafia⁶⁵. Come noto, esse possono derivare dalla comunicazione antimafia⁶⁶, che consiste nell'attestazione della sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di contrarre con la pubblica amministrazione⁶⁷ oppure nella informazione antimafia⁶⁸ che, oltre alle cause di decadenza, di sospensione o di divieto che danno luogo alla comunicazione, comprende anche l'attestazione da parte del Prefetto della sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa⁶⁹.

dabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale. 2. L'ANAC definisce gli elementi del monitoraggio, le modalità di raccolta dei dati e il meccanismo di applicazione del sistema per incentivare gli operatori al rispetto dei principi del risultato di cui all'articolo 1 e di buona fede e affidamento di cui all'articolo 5, bilanciando questi elementi con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori. 3. Alla presente disposizione è data attuazione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del codice, anche tenendo conto dei risultati ottenuti nel periodo iniziale di sperimentazione».

⁶⁴ D.lgs. n. 50/2016, art. 80, comma 2.

⁶⁵ D.lgs. n. 36/2023, art. 94, comma 2: «È altresì causa di esclusione la sussistenza, con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, di ragioni di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, del medesimo codice». R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2013, p. 889 ss.; N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 11 aprile 2022.; F. FIGORILLI, W. GIULIETTI, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e tutela giurisdizionale*, in *federalismi.it*, 14, 2021, p. 56 ss.; R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, in *Ist. Federalismo*, 1, 2022, p. 44 ss.; M.A. SANDULLI, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, in *www.giustiziainsieme.it*, 25 maggio 2023.

⁶⁶ D.lgs. n. 159/2011, art. 83.

⁶⁷ Di cui al d.lgs. n. 159/2011, art. 67 e art. 84, comma 2.

⁶⁸ D.lgs. n. 159/2011, art. 91.

⁶⁹ D.lgs. n. 159/2011, art. 84, commi 3-4. Notoriamente, la comunicazione antimafia è considerata atto vincolato, essendo mera ricognizione di misure di prevenzione già adottate dall'au-

Tali provvedimenti hanno rilevanza non solo per i contratti pubblici, ma anche per l'esercizio più in generale della libertà d'iniziativa economica, comportando la revoca all'impresa delle autorizzazioni e concessioni amministrative⁷⁰.

La richiesta della documentazione antimafia non è richiesta per i contratti pubblici di importo inferiore a 150.000 euro, ma anche in questi casi la tracciabilità assicurata dalle piattaforme potrebbe fornire utili analisi relativamente alle partecipazioni ed ai conflitti di interesse. Al di sopra dei 150.000 euro e fino alle soglie di rilevanza europea va richiesta la comunicazione antimafia⁷¹, mentre sopra le soglie è necessaria l'acquisizione dell'informazione antimafia⁷².

In base al nuovo Codice dei contratti pubblici la causa di esclusione prevista per i tentativi di infiltrazione mafiosa⁷³ che comportano l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva⁷⁴ non opera se, entro la data dell'aggiudicazione, l'impresa sia stata ammessa al controllo giudiziario⁷⁵. Quest'ultimo può essere richiesto, su istanza di parte, in caso

torità giudiziaria; l'informazione è invece rimessa ad un potere di apprezzamento del prefetto in ordine ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

⁷⁰ Come risulta dal combinato disposto degli artt. 67 sugli effetti delle misure di prevenzione e 89-*bis* sull'accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa in esito alla richiesta di comunicazione antimafia del d.lgs. n. 159 del 2011.

⁷¹ D.lgs. n. 159/2011, art. 83.

⁷² D.lgs. n. 159/2011, art. 91.

⁷³ D.lgs. n. 36 del 2023, art. 94, comma 2, penultimo periodo.

⁷⁴ D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 84, comma 4.

⁷⁵ D.lgs. n. 159/2011, art. 34-*bis*. Il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende può essere disposto dal tribunale, anche d'ufficio, quando l'agevolazione dell'infiltrazione mafiosa risulta occasionale, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. Il controllo giudiziario è adottato per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni e con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può imporre all'imprenditore l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa; la nomina di un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.

di impugnazione davanti al giudice amministrativo del provvedimento interdittivo prefettizio⁷⁶. Ovviamente tale possibilità determina una diffusa impugnazione dei provvedimenti prefettizi.

La previsione di questa specifica ipotesi di *self cleaning*⁷⁷ è rilevante soprattutto perché consente una possibilità di chiarimento ed eventuale predisposizione di misure riparatorie da parte dell'impresa destinataria dell'interdittiva, spesso fondata soltanto su meri sospetti di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Sono note infatti le criticità della funzione prefettizia di accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa, connotata da uno *standard* di accertamento meno forte del principio penalistico "al di là del ragionevole dubbio", essendo sufficiente che il tentativo di infiltrazione sia "più probabile che non", ossia rappresenti il cinquanta per cento più uno di possibilità (la c.d. probabilità cruciale)⁷⁸. Tramite l'AVCPass, ora divenuto fascicolo virtuale dell'operatore economico (versione 1.0)⁷⁹, le stazioni appaltanti possono reperire la comuni-

⁷⁶ D.lgs. n. 159/2011, art. 34-*bis*, comma 6: «Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. Il tribunale, sentito il procuratore distrettuale competente, il prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva nonché gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali». Dopo un annoso contrasto giurisprudenziale, il Consiglio di Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 6, n. 7 e n. 8, ha chiarito che la pendenza del controllo giudiziario a domanda ex d.lgs. n. 159/2011, art. 34-*bis*, comma 6, non è causa di sospensione del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva, né di eventuali misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese previste dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, art. 32, comma 10, per il completamento dell'esecuzione dei contratti stipulati con la pubblica amministrazione dall'impresa destinataria di un'informazione antimafia interdittiva. Cfr. R. ROLLI, V. BILOTTI, F. BRUNO, *Interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario: l'Adunanza plenaria mette la parola fine (?) al dibattuto rapporto tra i due istituti*, in *Ratiojuris.it*, 24 aprile 2023.

⁷⁷ Nella *Relazione illustrativa* al Codice il Consiglio di Stato ha ricordato che tale ipotesi di *self cleaning* è stata inserita anche su indicazione contenuta nell'Atto di segnalazione dell'ANAC n. 3 del 27 luglio 2022 e nelle successive proposte emendative del 25 luglio 2022), che segnalava l'opportunità di «*allineare l'ambito soggettivo di applicazione del requisito previsto dall'art. 80, comma 2, decreto legislativo n. 50/2016, rispetto ai soggetti sottoposti alle verifiche antimafia ai sensi dell'art. 85 del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. n. 159/2011)*».

⁷⁸ Cons. Stato, sez. III, 22 giugno 2023, n. 6144 e 6118. Fra le prime pronunce, si richiama della Terza Sezione, si richiama Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2017, n. 1923.

⁷⁹ Si veda *supra* par. 2.

cazione antimafia (come certificazione ottenuta dalle Prefetture, ad oggi per ogni singola gara, in quanto il riuso dei documenti non risulta ancora attivo), ma non l'informazione⁸⁰. Per ottenere quest'ultima le stazioni appaltanti devono comunque continuare a interrogare separatamente la Banca dati nazionale antimafia (BDNA), non interoperabile con i sistemi dell'ANAC, nonostante l'esistenza di una specifica previsione normativa a riguardo⁸¹. Su questo aspetto occorrerebbe prospettare una ulteriore semplificazione e coordinamento col fascicolo virtuale.

Pur essendo ormai garantita la possibilità di un contraddittorio con il soggetto interessato dall'informazione antimafia⁸², la decisione delle Prefetture deve fondarsi su dati certi e verificabili, che oggi si potrebbero utilmente ricavare dall'analisi delle numerose basi di dati, anche pubbliche per superare le incertezze e criticità che determinano un vasto contenzioso⁸³, connesso alla effettiva lesività della misura che comporta quello che è stato definito un "ergastolo imprenditoriale" sull'azienda,

⁸⁰ Lett. A6) delle FAQ dell'ANAC sul fascicolo virtuale dell'operatore economico, accessibili a questo [link: https://www.anticorruzione.it/-/avcpass?redirect=%2Fchiedilo-ad-anac](https://www.anticorruzione.it/-/avcpass?redirect=%2Fchiedilo-ad-anac).

⁸¹ D.p.c.m. 18 aprile 2013, art. 8, comma 3: «Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, e dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sono definite le modalità per il collegamento tra la banca dati nazionale unica e la banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'art. 81 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche in relazione alle disposizioni previste dall'art. 7, comma 2, del presente decreto».

⁸² D.lgs. 159/2011, art. 92, comma 2-bis, disposto dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, art. 49, comma 1, lett. a). In base al sistema vigente quando il prefetto, sulla base degli esiti delle verifiche disposte mediante la consultazione della Banca dati nazionale unica antimafia (BDNA), ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure amministrative di prevenzione collaborativa, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione. In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

⁸³ A novembre 2022 è stata pubblicata la *Relazione annuale 2021 sul contenzioso antimafia* dell'Avvocatura generale dello Stato. La produzione continua di pronunce da parte della giustizia amministrativa ha suscitato la recente istituzione (febbraio 2023) di un *Osservatorio sulla giurisprudenza in tema di misure amministrative di prevenzione della criminalità organizzata* coordinato da Andrea De Col, Marco Lipari, Massimiliano Noccelli, Sergio Perongini, Renato Rolli, Maria Alessandra Sandulli e Maurizio Santise.

perché, con effetto *sine die*⁸⁴, provoca la revoca di tutti i contratti pubblici, le concessioni e autorizzazioni amministrative. Nonostante sia fissata la durata delle informazioni antimafia a dodici mesi⁸⁵, l'interpretazione prevalente ritiene infatti che l'effetto interdittivo (sia dalla partecipazione a nuove procedure di affidamento di commesse pubbliche, sia dall'ottenimento di autorizzazioni e concessioni) perduri fino a quando non sopraggiungono nuovi elementi che dimostrino il cessato pericolo di infiltrazione⁸⁶.

Accanto alle criticità del reperimento della documentazione antimafia, resta parallelamente la necessità di iscrizione alle *white lists* tenute dalla Prefetture⁸⁷, per svolgere alcune attività indicate dalla legge⁸⁸ considerate

⁸⁴ Cfr. V. SALAMONE, *L'efficacia temporale delle interdittive antimafia e le procedure di revocazione. Si tratta veramente di un "ergastolo imprenditoriale"?*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 3 maggio 2023.

⁸⁵ D.lgs. n. 159/2011, art. 86, comma 2.

⁸⁶ Cfr. gli interventi di G. VELTRI e S. PERONGINI al convegno *Questioni controverse di diritto amministrativo. Un dialogo tra Accademia e Giurisprudenza*, Roma, Consiglio di Stato, 1° aprile 2022; G. GAROFOLI, intervento al convegno *Interdittiva antimafia. Esigenze di prevenzione e libera iniziativa economica: quale bilanciamento possibile*, Bari, 13 dicembre 2019.

⁸⁷ L. n. 190/2012, art. 1, comma 52: «Per le attività imprenditoriali di cui al comma 53 la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'articolo 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco». G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di) *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 125 ss.; V. FERRARIS, C. MAZZA, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, in L. SCOMPARNI (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 45 ss.

⁸⁸ L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, comma 53: «Sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività: [lettere abrogate dal d.l. n. 23/2020, conv. l. n. 40/2020]; c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporti per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri. i-bis) servizi funerari e cimiteriali; i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering; i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per

a particolare rischio di infiltrazione mafiosa, e anche tale iscrizione condiziona la possibilità della stipulazione, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti con la pubblica amministrazione⁸⁹.

L'apparente semplificazione prevista, per cui è stata sinora considerata sufficiente la mera richiesta d'iscrizione alla *white list* per partecipare alle procedure di affidamento⁹⁰, non ha determinato un effetto distorsivo, poiché i tempi delle iscrizioni in talune Prefetture risultavano molto lunghi. Ad esempio, nel 2021, si è rilevato che nella Prefettura di Napoli su 1.076 società richiedenti l'inserimento in *white list* soltanto per 31 fosse indicato un esito, mentre le altre 1.045 risultavano da anni in fase di valutazione e in attesa di iscrizione, continuando pertanto a partecipare alle gare senza alcun previo controllo⁹¹. Non pare che questa disciplina venga modificata dal codice e sicuramente le criticità permarranno.

Pare dunque necessaria una razionalizzazione dei controlli antimafia e della comunicazione dei relativi esiti, per permettere di automatizzare le verifiche che risultino negative (semaforo verde) e assicurino le possibilità di contraddittorio e *self cleaning* nei casi critici (*alert*, come semaforo rosso).

conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti».

⁸⁹ L. n. 190/2012, art. 1, c. 52-*bis*.

⁹⁰ Circolare del Ministero dell'Interno del 23 marzo 2016, n. 25954, secondo la quale «la stazione appaltante, dopo aver soddisfatto l'obbligo di consultare le *white list*, in tal modo accertandosi che l'impresa abbia già assolto l'onere di richiedere l'iscrizione, potrà dare avvio all'iter contrattuale ricorrendo alla Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia. In altri termini, la stazione appaltante consulterà la Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia immettendo i dati relativi all'impresa, come in ogni altra situazione ordinaria di consultazione di tale piattaforma finalizzata al rilascio della documentazione antimafia. (...) Dal momento della consultazione della Banca Dati decorreranno i termini previsti dall'art. 92, commi 2 e 3, del Codice Antimafia [termini per la verifica dei requisiti da parte del Prefetto, ai fini del rilascio delle informazioni antimafia]. Maturati tali termini la stazione appaltante sarà legittimata a procedere alla conclusione o approvazione degli strumenti contrattuali, fatte salve le cautele di legge previste in caso di successivo diniego dell'iscrizione».

⁹¹ Si veda la risposta del Ministro Lucia Lamorgese al *Question Time* al Senato, seduta del 13 gennaio 2022, della Senatrice Margherita Corrado sulle interdittive antimafia: resoconto stenografico, p. 7 ss., accessibile a questo *link* (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1330796.pdf>), video a questo *link* (<https://www.youtube.com/watch?v=khWH7NwJQC8&feature=youtu.be>).

Oggi l'ANAC trascrive all'interno del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture⁹² sia le comunicazioni, sia le informazioni antimafia interdittive⁹³, con dati che vengono aggiornati soltanto ove comunicati dal Ministero dell'Interno.

Un collegamento diretto fra le banche dati – che dovrà avvenire anche alla luce del nuovo Regolamento sul fascicolo virtuale che prevede la trasmissione all'ANAC delle informazioni, delle comunicazioni antimafia e dell'iscrizione alle *white list*⁹⁴ – permetterebbe una effettiva semplificazione e la garanzia che l'accertamento dei requisiti sia effettivamente aggiornato in tempo reale e corrispondente alla situazione attuale dell'operatore economico.

4. La sperimentazione di sistemi integrati di data analysis per la verifica dell'assenza di cause di esclusione e dei gravi illeciti professionali

La tipizzazione dei gravi illeciti professionali e l'individuazione dei mezzi di prova adeguati proposta dal nuovo Codice in attuazione della legge delega⁹⁵ appare ancora insoddisfacente per una effettiva semplificazione. Si consideri che solo alcune delle fattispecie che costituiscono grave

⁹² Di cui all'art. 222, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36: «È istituito presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici il casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Nel casellario sono annotate, secondo le modalità individuate dall'ANAC, con proprio provvedimento, le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici con riferimento alle iscrizioni previste dall'articolo 94. L'ANAC, nel medesimo provvedimento, individua le ulteriori informazioni da iscriverne nel casellario, ivi comprese quelle rilevanti per l'attribuzione della reputazione dell'impresa di cui all'articolo 109, o per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione di cui all'articolo 103, nonché la durata delle iscrizioni e la modalità di archiviazione delle stesse. Nel casellario l'ANAC iscrive direttamente i provvedimenti interdittivi adottati ai sensi dell'articolo 94, comma 5, lettere e) e f)».

⁹³ Art. 8, comma 1, lett. h) del *Regolamento per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* adottato con la delibera ANAC n. 272 del 20 giugno 2023.

⁹⁴ Allegato I, *Cause di esclusione automatica*, alla delibera n. 262 del 20 giugno 2023, *Adozione del provvedimento di cui all'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con l'Agenzia per l'Italia Digitale*.

⁹⁵ D.lgs. n. 36/2023, art. 98. La l. n. 78/2022, art. 1, comma 2, lett. n), richiedeva la «razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, individuando le fattispecie che configurano l'illecito professionale di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014».

illecito professionale sono facilmente e oggettivamente riscontrabili (ad esempio la sanzione esecutiva irrogata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato o da altra autorità di settore, rilevante in relazione all'oggetto specifico dell'appalto⁹⁶ o la condotta dell'operatore economico che abbia commesso grave inadempimento nei confronti di uno o più subappaltatori⁹⁷).

Altre clausole sono molto più aperte, come la condotta dell'operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a proprio vantaggio oppure che abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione⁹⁸; la condotta dell'operatore economico che abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento, oppure la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili, derivanti da inadempienze particolarmente gravi o la cui ripetizione sia indice di una persistente carenza professionale⁹⁹.

Inoltre, le cause di esclusione non automatica tipizzate dal nuovo Codice determineranno un notevole aggravio procedurale rispetto al passato¹⁰⁰, essendo richiesta la verifica puntuale dei c.d. carichi pendenti per riscontrare la contestata commissione di reati che comportano l'esclusione automatica¹⁰¹, verificando la serie di atti indicati dal medesimo Codice

⁹⁶ D.lgs. n. 36/2023, art. 98, comma 3, lett. a).

⁹⁷ D.lgs. n. 36/2023, art. 98, comma 3, lett. d).

⁹⁸ D.lgs. n. 36/2023, art. 98, comma 3, lett. b).

⁹⁹ D.lgs. n. 36/2023, art. 98, comma 3, lett. c).

¹⁰⁰ Per la verità, già in questo senso deponavano le linee guida n. 6, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice», approvate dal Consiglio dell'ANAC con delibera del 16 novembre 2016 n. 1293 e aggiornate al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 con deliberazione dell'11 ottobre 2017, n. 1008.

¹⁰¹ D.lgs. n. 36/2023, art. 98, comma 3, lett. g).

come mezzi di prova adeguati¹⁰², non contenuti in banche dati esistenti presso il Ministero della Giustizia, ma ricavabili soltanto dall'interrogazione degli uffici delle singole Procure della Repubblica.

Il nuovo fascicolo virtuale dovrebbe permettere all'operatore economico, dichiarando l'assenza di cause di esclusione o il possesso dei requisiti di qualificazione, di trovare immediato riscontro con accesso alle banche dati interoperabili con l'intermediazione dell'ANAC o di questa in connessione con le Prefetture (che dispongono dell'accesso alla Banche Dati SDI del CED Interforze del Ministero dell'Interno e secondo il modello PRICE, già sperimentato in Veneto¹⁰³, mediante algoritmi che possono accedere ad oltre 160 banche dati con un sistema applicativo, in grado di ricavare un indice di rischio degli operatori economici¹⁰⁴).

Con riferimento al fascicolo virtuale, attivato dal 2022 dall'ANAC come evoluzione dell'AVCPass, si è riscontrato che questo consente di inviare la richiesta delle comunicazioni (e non delle informazioni) antimafia alle

¹⁰² D.lgs. n. 36/2023, art. 98, comma 6, lett. g): «gli atti di cui all'articolo 407-bis, comma 1, del codice di procedura penale, il decreto che dispone il giudizio ai sensi dell'articolo 429 del codice di procedura penale, o eventuali provvedimenti cautelari reali o personali emessi dal giudice penale, la sentenza di condanna non definitiva, il decreto penale di condanna non irrevocabile, la sentenza non irrevocabile di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale».

¹⁰³ La Guardia di Finanza del Veneto, anche in collaborazione con le Università, ha sviluppato algoritmi complessi per l'incrocio di dati di oltre 160 banche dati con un sistema applicativo, PRICE, in grado di ricavare il rischio di operatori economici e amministratori. Per questo la Guardia di Finanza e il presidente della Regione Veneto hanno firmato un protocollo che regola la collaborazione per prevenire l'insinuarsi di elementi fraudolenti, delinquenti e mafiosi nei bandi del Piano nazionale di resistenza e resilienza. cfr. R. SANDRE, *Frodi e infiltrazioni, le Fiamme Gialle scovano i crimini con i big data*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2021; M. ZAMBON, *Controlli sul Pnrr: la Regione Veneto si affida all'algoritmo inchioda «furbetti»*, in *Corriere del Veneto*, 8 febbraio 2022. PRICE attinge alle banche dati: A.T., TELEMACO, A.C.I., S.I.S. ter, CRUSCOTTO CONTI GIOCO, GEO.C.O.M., WEB INTELLIGENCE GDF (ares, stat1 e s.i.a.c.), PROGETTI CENTRALIZZATI e PROGETTI LOCALI, ORBIS, EROGAZIONI PUBBLICHE, REDDITO DI CITTADINANZA, CODICI ATECO, SIVA 2, GIALLO CARSICO, MO.CO.P. (MONITORAGGIO APPALTI PUBBLICI). Si veda l'intervento di G. MAINOLFI nel convegno "Il comune nella finanza globale: i conti pubblici nel "front office" dello Stato alla prova del NGUE", sessione "Le basi informative e le metodologie di analisi quantitative. La dimensione locale e l'attuazione del PNRR", Venezia, 17 dicembre 2021 (video disponibile a questo *link*: <https://www.youtube.com/watch?v=sjX62MIP-gk&feature=youtu.be>).

¹⁰⁴ Per prevenire violazioni e distrazioni di fondi pubblici che permettano sia il riscontro delle dichiarazioni di assenza di evidenze penali ecc. (requisiti di ordine generale), sia il riscontro dei requisiti di qualificazione.

singole Prefetture, non alla Banca dati nazionale antimafia. Come detto, si sono registrati rallentamenti nelle risposte dalle singole Prefetture.

Non pare però coerente al principio del risultato che il fascicolo virtuale dell'operatore economico, previsto dal Codice vigente quale strumento per la verifica di tutti i requisiti, non possa ricevere in automatico i dati quantomeno sull'assenza di evidenze penali o di illeciti direttamente dalla BDNA¹⁰⁵.

Si propongono quindi due modelli da sperimentare, potenzialmente da integrare.

Sarebbe possibile la compilazione di un DGUE elettronico e interoperabile in cui l'operatore economico, dichiarando il possesso dei suoi requisiti, vi trovi immediato riscontro con accesso alle banche dati interoperabili con il fascicolo virtuale¹⁰⁶. I dati potrebbero essere inseriti volontariamente dall'operatore economico che chiede di ottenere il "green pass" e conseguentemente verificati automaticamente con immediato riscontro anche all'operatore economico, altri con intermediazione dell'ANAC con accesso diretto ad altre banche dati che permettano il riscontro dei requisiti di ordine generale ovvero dei requisiti speciali di qualificazione. Per raggiungere i risultati indicati dal nuovo Codice occorrerebbe sperimentare strumenti che rendano il fascicolo virtuale dell'operatore economico un autentico sistema digitale integrato di verifica della qualificazione dell'operatore economico (il "green pass" o "semaforo verde" delle imprese) e non un semplice raccogliitore (anche su piattaforme) di certificazioni (documenti in formato *pdf* o simili prodotti periodicamente e caricati per una lettura umana o artificiale)¹⁰⁷, superando le incertezze per gli operatori economici e le stazioni appaltanti.

¹⁰⁵ Si veda *supra* par. 3.

¹⁰⁶ Come specificato dal *Comunicato relativo alle Linee guida per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico Europeo (DGUE)* del 30 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, cit., la compilazione del DGUE dovrà essere effettuata attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale conformemente alle specifiche tecniche emanate da AgID che definiscono il modello dei dati e le modalità tecniche di definizione del DGUE europeo elettronico italiano in formato strutturato XML, conforme al modello dati definito dalla Commissione europea.

¹⁰⁷ Ancora improntata alla logica documentale, ma aperta a possibili evoluzioni in chiave di piena digitalizzazione, la delibera dell'ANAC n. 262/2023.

Da un lato, l'attestazione fornita dal sistema sperimentale potrà rendere immediata la verifica dei requisiti e delle cause di esclusione automatica¹⁰⁸. Dall'altro, con riguardo alle cause di esclusione non automatica¹⁰⁹ e ai requisiti di ordine speciale¹¹⁰, ancora soggetti a un margine di apprezzamento tecnico delle stazioni appaltanti¹¹¹, l'esito della consultazione della banca dati potrebbe formare la base informativa necessaria per motivare un giudizio di inaffidabilità di una certa impresa, con i "mezzi adeguati" con cui dimostrare la sussistenza di almeno uno dei casi tipici di grave illecito professionale¹¹², nel rispetto del principio di proporzionalità, anche al fine di rendere effettive le possibilità di *self cleaning*¹¹³.

¹⁰⁸ D.lgs. n. 36/2023, art. 94.

¹⁰⁹ D.lgs. n. 36/2023, art. 95.

¹¹⁰ D.lgs. n. 36/2023, art. 100.

¹¹¹ Il Consiglio di Stato nella *Relazione illustrativa* alla bozza di Codice spiega che «Il "potere" demandato alla Stazione appaltante non riposa in una volizione, ma in un margine di apprezzamento della situazione concreta riconducibile al concetto di discrezionalità tecnica: apprezzata la sussistenza del presupposto enucleato nella disposizione di legge, la scelta espulsiva diviene necessitata. È stato pertanto considerato che l'aggettivo "non automatiche" (peraltro a più riprese utilizzato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale: cfr. Consiglio di Stato ad. plen., 27 maggio 2021, n. 9) meglio rendesse detto concetto, al contempo tracciando un confine chiaro rispetto alle cause di esclusione "automatica" annoverate nell'art. 94 (laddove nessun margine di apprezzamento è rimesso alla stazione appaltante, che deve limitarsi a riscontrarne la sussistenza).

¹¹² Ai sensi della Direttiva 2014/24/UE, art. 47, par. 4, lett. c).

¹¹³ Direttiva 2014/24/UE, considerando n. 102, per il *self cleaning*, prevede infatti espressamente che gli Stati membri «dovrebbero essere liberi, in particolare, di decidere se consentire alle singole amministrazioni aggiudicatrici di effettuare le pertinenti valutazioni o affidare tale compito ad altre autorità a livello centrale o decentrato». CGUE, 11 giugno 2020, causa C-472/19, "Vert Marine", par. 28 e 29, relativi alla direttiva 2014/23, considerando 71, analogo alla direttiva 2014/24, considerando n. 102: «Tale interpretazione è corroborata dal considerando 71 della direttiva 2014/23, il quale enuncia che, nell'ambito della determinazione delle condizioni procedurali e sostanziali relative all'applicazione dell'articolo 38, paragrafo 9, della direttiva 2014/23, gli Stati membri devono essere liberi di lasciare alle singole amministrazioni aggiudicatrici o ai singoli enti aggiudicatori la possibilità di valutare l'adeguatezza delle misure correttive invocate dall'operatore economico o di affidare tale compito ad altre autorità, a livello centrale o decentrato. Da tale considerando risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso lasciare un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri quanto alla definizione delle autorità incaricate di valutare l'adeguatezza delle misure correttive. Al riguardo, dall'espressione «altre autorità a livello centrale o decentrato» risulta che gli Stati membri possono affidare tale compito di valutazione a qualsiasi autorità diversa dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore».

Su ispirazione del sistema PRICE¹¹⁴ sperimentato in Veneto si potrebbe predisporre una convenzione fra l'ANAC e il Ministero dell'Interno per consentire l'attività di riscontro di assenza di cause di esclusione alle Prefetture, che dispongono dell'accesso alla Banche Dati SDI del CED Interforze del Ministero dell'Interno¹¹⁵, in connessione con l'applicativo che connette anche le numerose altre banche dati disponibili.

La convenzione con il Ministero dell'Interno relativamente alle Banche Dati Sistema di Indagine del CED Interforze, non richiederebbe l'accesso a tale base dati, ma semplicemente che gli accertamenti vengano normalmente svolti dal personale dedicato, con l'obiettivo di verifica dell'assenza delle cause di esclusione automatica.

Le Prefetture potrebbero effettuare le verifiche sugli operatori economici che abbiano sede nel relativo territorio e che richiedano di ottenere il c.d. *green pass*, come qualificazione digitale che confluirà nel fascicolo virtuale presso ANAC e assicuri il perdurare delle condizioni di affidabilità la "fiducia digitale". Questo consentirebbe una verifica sostanziale e oggettiva, facendo emergere collegamenti e flussi finanziari, evitando l'irrogazione di interdittive fondate soltanto su indizi non sufficienti come i rapporti di parentela e non evidenze di comunanza di interessi economici¹¹⁶.

¹¹⁴ Ciò richiederebbe la modifica della l. 1° aprile 1981, n. 121, art. 9, che limita l'accesso allo SDI agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle forze di polizia, agli ufficiali di pubblica sicurezza e ai funzionari dei servizi di sicurezza.

¹¹⁵ In particolare verificano digitalmente l'assenza cause di esclusione (assenza di evidenze penali relative ai reati indicati dall'art. 57 della direttiva europea e assenza di comunicazioni o informazioni antimafia); la presenza dei requisiti di qualificazione (da accorpate e semplificare con verifiche digitali sostanziali e non formali): regolarità nella presentazione di bilanci e assenza di controindicazioni finanziarie, economiche, patrimoniali e strutturali; regolarità contributiva; assolvimento degli obblighi fiscali (dichiarativi e di versamento); assenza di crediti in sofferenza dalla Centrale Rischio della Banca d'Italia; presenza di personale dipendente con contratto di lavoro identificato o collettivo; condizioni di impiego di lavoro disabile, di genere e generazionale.

¹¹⁶ Nel segno della recente sentenza Corte Cass., 11 aprile 2023, n. 15156, con la quale è stato accolto il ricorso con cui una imprenditrice calabrese, già destinataria di un'interdittiva, ha chiesto l'accesso al controllo giudiziario, nonostante il nonno avesse avuto in passato rapporti con la 'ndrangheta. Parimenti la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che dà rilievo ai rapporti di parentela per valutare la probabilità dell'infiltrazione, purché accompagnati da rapporti di colleganza o di conduzione collettiva e regia familiare, di diritto o di fatto dell'impresa (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 4 gennaio 2022, n. 21).

Ciascuna Prefettura sarebbe chiamata alla verifica di poche migliaia di operatori economici sulla base di procedure automatizzate di controllo, ad esempio con analisi di rischio su modello dell'applicativo PRICE della Guardia di Finanza, che possono consentire agevolmente il monitoraggio in tempi brevi ad integrazione delle attività ordinarie di verifica già normalmente richieste. L'ANAC si potrebbe così avvalere degli esiti delle verifiche delle Prefetture, relativamente a interdittive e procedimenti di iscrizione alle *white list*, mediante i locali Gruppi interforze Antimafia per i necessari riscontri ed i conseguenti pareri¹¹⁷ e l'eventuale contraddittorio con gli interessati da sottoporre a *self cleaning*.

Un modello che si potrebbe utilmente sperimentare con gruppi di operatori economici che accettino di semplificare le modalità di prova della loro qualificazione in conformità al principio di collaborazione istituzionale e della reciproca "fiducia digitale".

5. *Il self cleaning: dal DGUE all'intelligenza artificiale*

Il sistema così predisposto assicurerà il rispetto dei principi di collaborazione e buona fede nell'accertamento dell'affidabilità dell'operatore economico che potrà dimostrare di aver svolto tutte le attività di *self cleaning* che lo rendano affidabile e che vengano riportate nel fascicolo virtuale presso l'ANAC¹¹⁸. Rimarrà alle amministrazioni aggiudicatrici la

¹¹⁷ L'ANAC peraltro può avvalersi della Guardia di finanza per lo svolgimento di ispezioni e accertamenti, sia in materia di prevenzione della corruzione sia di vigilanza sui contratti pubblici, ai sensi del d.l. n. 179/2012, conv. l. n. 221/2012, art. 34-bis, comma 2, e del d.lgs. n. 36/2023, art. 222, comma 5.

¹¹⁸ Si ricorda che il d.lgs. n. 36/2023, art. 96, commi da 2 a 6, riporta una attuazione più estesa del *self cleaning* rispetto al d.lgs. n. 50/2016, su modello della direttiva 2014/24/EU, art. 57, par. 6. Pertanto, l'operatore economico che si trovi in una delle situazioni di esclusione automatica (art. 94), a eccezione del comma 6 (violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali), e di esclusione non automatica (art. 95), e a eccezione del comma 2 (gravi violazioni non definitivamente accertate agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali), non è escluso se può fornire prova del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità (misure di cui all'art. 96, comma 6: aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall'illecito, di aver chiarito i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative e di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti) e ha adempiuto agli oneri procedurali di cui all'art. 96, commi 3 o 4. Inoltre, la nuova disciplina li estende l'operatività del *self cleaning* anche eventi verificatisi nel corso della procedura e dopo la presentazione dell'offerta (cfr. la *Relazione illustrativa* alla bozza di Codice).

facoltà di motivare la scelta di discostarsi dalle valutazioni presenti nel fascicolo virtuale.

Chiarendo l'interpretazione delle direttive europee¹¹⁹, anche superando alcuni orientamenti della Corte di giustizia¹²⁰, in una prospettiva innovativa assicurata oggi dalla necessaria digitalizzazione, occorre che nel fascicolo virtuale l'operatore economico riversi ogni elemento utile per assicurare che la qualificazione permanga, come pure l'assenza di cause di esclusione per assicurare la correttezza e l'affidabilità digitale¹²¹.

L'intelligenza artificiale permette analisi di mercato (analisi del rischio) che possono fondarsi sulla conoscenza esatta degli operatori economici e di quanto hanno realizzato negli anni, con quali amministrazioni, o enti privati, con quale esito, per ripensare un sistema di qualificazione rapido e oggettivo, mediante accesso diretto a sistemi informativi che superino la produzione, l'autocertificazione, la verifica e lo scambio documentale. La stazione appaltante potrà motivare e scostarsi dalle evidenze digitali, ove ritenesse ancora dubbia l'integrità dell'operatore economico.

Come ricordato, superando l'obbligo di presentare certificati, la direttiva 2014/24/UE ha introdotto in via generale l'utilizzo del documento di gara unico europeo (DGUE), consistente in un'autodichiarazione sostitutiva delle certificazioni sulle cause di esclusione obbligatorie e facoltative ed i requisiti di qualificazione degli operatori economici¹²². Tuttavia lo strumento del DGUE oggi non rappresenta più una reale semplificazione.

¹¹⁹ Direttiva 2014/24/EU, art. 57, par. 4, che dispone: «(...) Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere (...) oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni: (...) c) se l'amministrazione aggiudicatrice può dimostrare con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, il che rende dubbia la sua integrità».

¹²⁰ In particolare la sentenza della Corte di Giustizia UE 19 giugno 2019, causa C-41/18, *Meca Srl c. Comune di Napoli*.

¹²¹ La valutazione della stazione appaltante va effettuata nella piena conoscenza dei dati, riguardanti le vicende dell'impresa, caricati dalle altre amministrazioni e dall'impresa stessa nel fascicolo virtuale dell'operatore economico, anche al fine di rendere effettive le possibilità di *self cleaning*.

¹²² Direttiva 2014/24/UE, art. 59, par. 1. Cfr. G.M. RACCA, *Electronic Qualitative Selection of Economic Operators: the challenge of the European Single Procurement Document (ESPD)*, in M. BURGI, M. TRYBUS, S. TREUMER (a cura di), *Qualification, Selection and Exclusion in EU Procurement*, Djof Publishig, Copenhagen, 2016, p. 320 ss.

ne, visto che non elimina l'onere di autocertificare per l'impresa e per l'amministrazione di accertare la veridicità delle dichiarazioni e di dati che spesso sono già in possesso di altre pubbliche amministrazioni¹²³. E questo ancor più ove si consideri la necessità di ripresentare il DGUE in ogni gara, in assenza di riuso.

Il nuovo Codice recepisce implicitamente la possibilità del riuso del DGUE (*Re-usability principle*) già presentato in altra procedura¹²⁴ e del c.d. "*winner only principle*" con la possibilità di inversione procedimentale¹²⁵, che

¹²³ Risulta che solo in Italia si effettuino i controlli conseguenti (in Germania, ad esempio, le stazioni appaltanti considerano sufficiente l'autocertificazione – il Documento di gara unico europeo – senza procedere con i riscontri).

¹²⁴ D.lgs. n. 36/2023, art. 91, comma 3, che prescrive la forma digitale in conformità al modello di formulario approvato con regolamento della Commissione europea. È più esplicita la direttiva 2014/24/UE, art. 59, par. 1: «Gli operatori economici possono riutilizzare il DGUE utilizzato in una procedura d'appalto precedente purché confermino che le informazioni ivi contenute sono tuttora valide». «Reuse means that public administrations confronted with a specific problem seek to benefit from the work of others by looking at what is available, assessing its usefulness or relevance to the problem at hand, and where appropriate, adopting solutions that have proven their value elsewhere. This requires the public administration to be open to sharing its interoperability solutions, concepts, frameworks, specifications, tools and components with others»: Commissione UE, *European Interoperability Framework*, cit.

¹²⁵ Secondo la versione originaria del Codice del 2016 (d.lgs. n. 50/2016, art. 94, comma 1, lett. b), la verifica dei requisiti di partecipazione e dell'assenza di cause di esclusione è effettuata prima della valutazione delle offerte. L'ANAC aveva già chiarito nel 2017 che, in assenza di specifiche indicazioni del Codice in ordine ai tempi e alle modalità delle verifiche sulle dichiarazioni sostitutive rese dai concorrenti sul possesso dei requisiti di partecipazione (mediante il DGUE) le stazioni appaltanti, nelle fasi che precedono l'aggiudicazione, potevano limitarsi a verificare il possesso dei requisiti sotto il profilo della completezza delle autodichiarazioni rese dalle imprese, essendo obbligatorio il controllo soltanto sul primo classificato da effettuarsi prima dell'aggiudicazione dell'appalto (Comunicato del Presidente ANAC dell'8 novembre 2017, Indicazioni alle stazioni appaltanti e agli operatori economici sulla definizione dell'ambito soggettivo dell'art. 80 del d.lgs. 50/2016 e sullo svolgimento delle verifiche sulle dichiarazioni sostitutive rese dai concorrenti ai sensi del d.p.r. 445/2000 mediante utilizzo del modello di DGUE). Nelle procedure aperte bandite per i settori speciali era invece già espressamente prevista la possibilità, se specificamente prevista nel bando di gara, di effettuare l'inversione procedimentale, anticipando la valutazione delle offerte rispetto alla selezione degli offerenti, garantendo comunque che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente. In via temporanea, tale facoltà è stata estesa anche alle procedure aperte bandite per i settori ordinari fino al 30 giugno 2023. Il d.lgs. n. 36/2023, art. 107, comma 3, consente a regime l'inversione procedimentale. Dalle prime analisi sembra uno strumento utile per accorciare i tempi della gara: cfr. A. BALTRUNAITĖ, T. ORLANDO, I. PIZZOLLA, V. RAGOZINI, G. ROVIGATTI, *Il ricorso all'inversione procedimentale nell'affidamento dei contratti pubblici*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 750, marzo 2023, in cui si confrontano i dati sulla durata delle procedure con o senza inversione.

permette di svolgere le verifiche solo sul vincitore¹²⁶. Utili semplificazioni nell'attesa della piena attuazione del principio *once-only*, indicato dalla direttiva europea, che consente agli operatori economici di non presentare documenti già in possesso di altre amministrazioni¹²⁷.

Il modello di formulario elettronico di DGUE indicato dalla Commissione europea appare ancora una trasposizione informatica del documento cartaceo¹²⁸. La Commissione dovrebbe fornire direttamente un servizio *web* per la compilazione elettronica del DGUE¹²⁹, ma risulta che si limiti a predisporre un modello di documento digitale (*ESPD Exchange Data Model*), complicato dal fatto che ad ogni domanda su ciascun requisito seguono le domande relative alle misure riparatorie (di *self cleaning*) eventualmente adottate e tutte poi ancora da verificare. L'inserimento del *self cleaning* nel DGUE elettronico¹³⁰, come ricordato determinerà un aggravio di oneri di verifica e controllo che determineranno costi da imputare, a titolo di danno erariale, per colpa grave omissiva, a chi non avrà favorito e attuato l'interoperabilità come imposta dal Codice. Sarebbe una significativa semplificazione la possibilità per l'imprenditore di caricare, una volta soltanto, le misure concretamente adottate

¹²⁶ Direttiva 2014/24/UE, art. 59, par. 4.

¹²⁷ «Agli operatori economici non è richiesto di presentare documenti complementari o altre prove documentali qualora e sempre che l'amministrazione aggiudicatrice abbia la possibilità di ottenere i certificati e le informazioni pertinenti direttamente accedendo a una banca dati nazionale che sia disponibile gratuitamente in un qualunque Stato membro, come un registro nazionale degli appalti, un fascicolo d'impresa virtuale (*Virtual Company Dossier*), un sistema elettronico di archiviazione dei documenti o un sistema di preselezione» e, in ogni caso, «qualora l'amministrazione aggiudicatrice, avendo aggiudicato l'appalto o concluso l'accordo quadro, possieda già tali documenti»: Direttiva 2014/24/UE, art. 59, par. 5.

¹²⁸ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 del 5 gennaio 2016 che stabilisce il modello di formulario per il documento di gara unico europeo, allegato 2. In ambito nazionale, si vedano le specifiche tecniche per l'implementazione del DGUE elettronico italiano - *eDGUE-IT*, V.1.0, emanate da AgID il 30 luglio 2021. Nelle more dell'aggiornamento delle specifiche tecniche al d.lgs. n. 36 del 2023, continuano ad applicarsi intendendo come sostituiti i riferimenti normativi al d.lgs. n. 50 del 2016 dai corrispondenti riferimenti al nuovo Codice: *Comunicato relativo alle Linee guida per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico Europeo (DGUE)* del 30 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, cit.

¹²⁹ Si veda la pagina illustrativa sul sito *web* della Commissione europea.

¹³⁰ *Comunicato relativo alle Linee guida per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico Europeo (DGUE)* del 30 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, cit., p. 4

nel proprio fascicolo virtuale, evitando di doverle ripresentare in ogni procedura tramite il documento di gara.

La delibera dell'ANAC in materia di fascicolo virtuale adottata ai sensi del nuovo Codice dei contratti pubblici già prevede che il DGUE interoperi con il fascicolo virtuale, che a sua volta dovrebbe essere pienamente interconnesso con le piattaforme di approvvigionamento certificate¹³¹. In questo modo, si potrebbero ridurre gli oneri di caricamento e di comunicazione di informazioni degli operatori economici, nonché i controlli a valle per le stazioni appaltanti, che non dovrebbero essere necessari perché l'informazione dovrebbe essere inserita direttamente nel fascicolo virtuale integrato con il DGUE.

A questo strumento essenziale di raccolta dei dati si potrà accompagnare, più in generale, come suggerito da esperienze oltreoceano, l'introduzione di strumenti di analisi avanzata delle informazioni sulle imprese, rivalutando le modalità operative della comunità degli esperti delle *supply chains* private e della comunità degli esperti di *procurement* pubblico, per la condivisione di buone pratiche (digitali) su come affrontare l'obiettivo di affidare contratti pubblici a operatori economici responsabili e capaci¹³². L'intelligenza artificiale e l'analisi dei rischi permettono conoscenze che trascendono i riscontri documentali pensati per modalità cartacee di tempi passati e che oggi risultano in violazione dei principi di tempestività e del risultato che si intendono perseguire.

Occorre superare la gelosia del dato, l'inefficienza e i costi significativi e non imposti dall'Unione europea, ma solo correlati ad una inerzia organizzativa dovuta al mancato ripensamento dei processi alla luce delle nuove tecnologie¹³³. Inoltre, occorre evidenziare che ogni costo per la creazione di nuove banche dati determinato dalla omessa condivisione di dati disponibili potrebbe costituire colpa grave omissiva e determinare il conseguente danno erariale, da contestare al responsabile.

¹³¹ Art. 4 della delibera ANAC 20 giugno 2023, n. 262, cit.

¹³² Cfr. le considerazioni svolte nel Webinar "Procurement Without Borders: Exchanging Contractor Qualification Information Internationally", cit.

¹³³ R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. Amm.*, 2, 2020, p. 305 ss.; ID., D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020.

Superando i comportamenti opportunistici (e le occasioni di conseguente contenzioso), la tracciabilità e la pubblicità assicureranno il fondamento per una rinnovata “fiducia digitale” tra gli operatori economici e le stazioni appaltanti, in base ad un nuovo “patto collaborativo digitale” (*framework alliance*), fin dall’avvio della procedura e per tutto il rapporto giuridico amministrativo sino all’ottenimento del risultato della completa esecuzione del contratto pubblico¹³⁴.

“Digital Trust” in Public Contracts between Platforms and Data Analysis
Gabriella M. Racca

Abstract: L’articolo analizza le sfide della digitalizzazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici per l’attuazione degli obiettivi dell’*e-procurement*, da tempo posti in ambito europeo e nazionale. Lo sviluppo di un sistema integrato ed interoperabile di piattaforme può consentire lo svolgimento di procedure di gara effettivamente native digitali, con particolare attenzione alle innovazioni nella fase di qualificazione degli operatori economici, sia dal punto di vista del superamento dell’autocertificazione (in conformità con i principi del *once-only* e del *winner-only*), sia mediante lo sviluppo di un fascicolo virtuale dell’operatore economico interconnesso ed interoperabile. L’obiettivo è giungere alla piena digitalizzazione delle procedure, anzitutto mediante flussi di dati e informazioni che contribuiscano alla costruzione di un autentico sistema digitale integrato di verifica della qualificazione dell’operatore economico, nel rispetto dei principi di collaborazione e buona fede – anche ove si rendano necessarie attività di *self cleaning* – per un rinnovato patto di “fiducia digitale”.

Abstract: The article analyses the challenges of digitisation in the new Public Contracts Code for the implementation of the European and national e-procurement objectives. The development of an integrated and

¹³⁴ D.lgs. n. 36/2023, art. 1, comma 1. G.M. RACCA, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. Amm.*, 3, 2022, pp. 601-639; Id., *L’evoluzione del principio di buona fede nella trasformazione digitale dei contratti pubblici*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2022, pp. 201-226.

interoperable system of platforms can enable effective digitalization of procurement procedures. Thus innovating the qualification of economic operators, both from the point of view of overcoming self-certification (in accordance with the once-only and winner-only principles), as well as through the development of an interconnected and interoperable Virtual Company Dossier. The aim is to achieve the complete digitalization of procedures, first and foremost through data and information flows that create an integrated digital system for verifying the qualification of economic operators. The goal is the implementation of the principles of cooperation and good faith for a renewed pact of “digital trust”, related to an effective self-cleaning.

Parole chiave: contratti pubblici, digitalizzazione, fascicolo virtuale dell'operatore economico, piattaforme, fiducia digitale

Keywords: Public Contracts, Digitalization, Virtual Company Dossier, Platforms, Digital Trust