



Università degli Studi di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritti e istituzioni
XXXIV ciclo

***La strategia della digitalizzazione e l'analisi dati
nel diritto amministrativo di prevenzione della corruzione***

Tesi presentata dal dott. FRANCESCO GORGERINO

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa GABRIELLA MARGHERITA RACCA
Chiar.ma Prof.ssa ANNA MARIA POGGI

Coordinatrice del Dottorato: Chiar.ma Prof.ssa ILENIA MASSA PINTO

Settore scientifico-disciplinare: IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Anni accademici: 2018-2023

*Vos lene consilium et datis et dato
gaudetis, almae*

INDICE GENERALE

Introduzione	9
--------------------	---

CAPITOLO I

LA DIGITALIZZAZIONE COME STRATEGIA DELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. La nozione di prevenzione della corruzione nel diritto amministrativo	20
2. I principi costituzionali sulla buona amministrazione.....	28
3. Le strategie di contrasto alla corruzione nell'ordinamento giuridico	39
3.1. La logica dei controlli e delle sanzioni	40
3.2. La prevenzione e gestione dei rischi	42
3.3. La formazione e la cultura della legalità	45
3.4. Gli strumenti regolatori (<i>soft law</i>) e le strategie comportamentali (la <i>nudge regulation</i>) e il relativo rilievo giuridico	49
4. La trasformazione digitale come strategia complessiva del diritto amministrativo di prevenzione della corruzione.....	56
5. La collaborazione istituzionale nel sistema di prevenzione della corruzione	65
5.1. Gli obblighi internazionali e lo sviluppo delle reti anticorruzione	68
5.2. L'Autorità nazionale anticorruzione e il coordinamento del sistema.....	81
5.2.1. Le criticità dell'ANAC come autorità amministrativa indipendente di prevenzione della corruzione e vigilanza dei contratti pubblici.....	82
5.2.2. La centralità e la portata innovativa della funzione di coordinamento dell'ANAC	89
5.3. La partecipazione della società civile e delle imprese per la buona amministrazione	96

CAPITOLO II

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELL'AMMINISTRAZIONE PER L'EFFICIENZA E L'INTEGRITÀ PUBBLICA

1. La digitalizzazione per l'effettiva semplificazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa	107
2. Il <i>once-only principle</i> come principio istituzionale di semplicità amministrativa	119

2.1. Il principio <i>once-only</i> per lo spazio comune europeo dei dati	119
2.2. Il fondamento costituzionale e le applicazioni normative del principio dell'invio unico del dato nell'ordinamento italiano	125
3. I presupposti organizzativi dell'informatica pubblica per la semplificazione digitale	131
3.1. Premessa: il coordinamento amministrativo per il coordinamento informatico e informativo	131
3.2. Il coordinamento dell'informatica pubblica fra autonomia e istanze unitarie: la ripartizione delle competenze	137
3.3. (segue) L'evoluzione della <i>governance</i> istituzionale	143
3.4. I caratteri tecnico-giuridici dell'interoperabilità per il coordinamento dei sistemi informatici pubblici	150
4. I profili funzionali della digitalizzazione nei procedimenti amministrativi	159
4.1. La sostenibilità tecnologica della normativa amministrativa	159
4.1.1. Il valore giuridico dei dati nella normativa amministrativa: il caso del tracciamento dei flussi di finanza pubblica.....	169
4.2. Lo svolgimento per via digitale dei procedimenti amministrativi. L'uso delle c.d. piattaforme.....	174
4.2.1. La riforma della normativa sulle procedure dei contratti pubblici e la regolazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale (<i>e-procurement</i>)	182

CAPITOLO III

L'ANALISI DEI DATI PUBBLICI PER LA BUONA AMMINISTRAZIONE

1. Il patrimonio informativo pubblico per una rinnovata funzione conoscitiva dell'amministrazione.....	194
2. La trasformazione digitale delle funzioni amministrative di controllo	207
2.1. Premessa: dal controllo al monitoraggio.....	207
2.2. I sistemi informativi di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato	214
2.3. L'analisi dati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti	222
2.4. La vigilanza dell'ANAC attraverso i dati: introduzione e rinvio	229
3. La trasparenza dei dati pubblici per il monitoraggio civico.....	234
3.1. Gli obblighi di pubblicazione e gli <i>open data</i> per il monitoraggio della spesa pubblica.....	243
3.1.1. Esperienze americane di monitoraggio civico della spesa pubblica	251
4. L'elaborazione di indicatori e <i>red flag</i> per la prevenzione della corruzione e dell'inefficienza amministrativa	254

4.1. Gli indicatori soggettivi e oggettivi di corruzione	256
4.1.1. Gli indici di potenziale rischio (<i>red flag</i>) applicati ai dati sui contratti pubblici	260
4.2. Le esperienze di misurazione dell'efficienza amministrativa	266

CAPITOLO IV

LE BANCHE DATI E L'ANALISI DATI NELL'ESPERIENZA DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

1. I dati nella funzione conoscitiva dell'Autorità nazionale anticorruzione	269
2. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP).....	274
2.1. Le banche dati in materia di contratti pubblici nel contesto europeo: osservazioni e raccomandazioni della Commissione	274
2.1.1. (segue) Casi di banche dati dei contratti pubblici nei Paesi membri.....	278
2.2. L'istituzione e lo sviluppo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici quale infrastruttura strategica dell'ANAC	282
2.3. Profili giuridici dell'organizzazione e del funzionamento della BDNCP	289
2.3.1. (segue) L'organizzazione dell'Osservatorio verso un sistema informativo integrato sui contratti pubblici	295
2.3.2. Le criticità della BDNCP e gli strumenti per garantire la qualità dei dati. Le altre basi dati in materia di contratti pubblici.....	300
2.4. Le prospettive di apertura e interoperabilità della BDNCP a livello interno e internazionale. La collaborazione istituzionale attraverso i protocolli d'intesa e i progetti europei	306
3. Le banche dati per la qualificazione degli operatori economici	314
3.1. L'evoluzione della normativa sui sistemi informatici di qualificazione delle imprese: dall'AVCPass al fascicolo virtuale dell'operatore economico	314
3.2. Gli effetti giuridici dei sistemi di qualificazione digitali delle imprese	325
3.3. La valutazione della <i>past performance</i> delle imprese. Il Casellario informatico dei contratti pubblici	337
4. Le altre banche dati per la prevenzione della corruzione	343
4.1. (segue) Verso una piattaforma unica della trasparenza?	348
5. Esperienze di analisi dati nell'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ANAC di regolazione e vigilanza.....	351
6. Considerazioni di sintesi	362
Bigliografia	366

INTRODUZIONE

Questo contributo intende esaminare i profili giuridici della digitalizzazione e le potenzialità dell'analisi dei dati pubblici per perseguire l'integrità e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, obiettivi primari della strategia dell'ordinamento di prevenzione della corruzione. L'approccio metodologico innovativo seguito richiede di prendere le mosse da alcune considerazioni preliminari alla trattazione, prima di delinearne brevemente la struttura.

È infatti ormai frequente l'affermazione secondo cui la ricerca dovrebbe tendere all'interdisciplinarietà¹. Eppure, come spesso accade, si rischia di accettare l'assunto senza interrogarsi sulla sua portata, non scontata², soprattutto se posta in relazione con l'impostazione tradizionale della scienza del diritto amministrativo.

Non va ignorato che, proprio nel campo che ci occupa, si è a lungo cercato un "metodo puro" della ricerca, volto a mantenere il diritto amministrativo immune dalle contaminazioni di altre discipline (storia, filosofia, scienza politica, sociologia, economia, ecc.), almeno a partire dagli inizi del Novecento³. Ciononostante, è stato sottolineato come l'intento originario della c.d. "svolta orlandiana" non mirasse ad isolare il giuspubblicista rispetto agli stimoli esterni al diritto⁴, quanto invece esprimesse la necessità di sviluppare un sapere autonomo, specializzato e completo perché dotato di strumenti tecnico-giuridici

¹ La Scuola di Dottorato dell'Università degli Studi di Torino, frequentata da chi scrive, si ispira ai [Principles for Innovative Doctoral Training](#) proposti dalla Commissione europea il 27 giugno 2011, per una nuova generazione accademica aperta alle opportunità di studio e di ricerca interdisciplinari. Cfr. P.G. ROSSI, S. BIONDI, *Interdisciplinarietà*, in *Educational Sciences & Society*, 2014, vol. 5, n. 1, pp. 147 ss.; S. BALDIN, *Diritto e interdisciplinarietà: note sulla integrazione metodologica con le altre scienze sociali*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2019, 25, pp. 1 ss.; M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. soc.*, 2021, 4, pp. 657 ss. In tema di *cross-fertilization* nel diritto amministrativo, per tutti: R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 252 ss.; S. CASSESE, *Universalità del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, pp. 26 ss.

² T. CATARCI, [Perché le migliori università puntano su corsi e ricerche interdisciplinari \(ostacolati in Italia\)](#), in [www.agendadigitale.eu](#), 15 giugno 2018.

³ Sulla "svolta orlandiana", fra i contributi più recenti, A. MOLITERNI, *Il problema del metodo e il diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 2, pp. 479 ss.; D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, CEDAM, Milano, 2018, pp. 3 ss.

⁴ Come un "candido giurista inesperto di storia", espressione riferita da Piero Gobetti al Ministro della giustizia Alfredo Rocco nel 1924. Un giurista che non tenga in debito conto i fatti oltre al dato normativo andrebbe incontro ad "auto-amputazioni che porterebbero a fare del cattivo diritto, del diritto immaginario rispetto ai fatti che dovrebbero esserne oggetto": M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, p. 32, chiuso in un "mondo di giuochi speculativi puramente teorici che con la vita concreta dell'amministrazione hanno scarso o nessun contatto": M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, CEDAM, Padova, 1972, p. 1129.

propri⁵, indispensabili per regolare il vasto e articolato mondo delle pubbliche amministrazioni⁶.

Peraltro, se la dottrina italiana finì per accettare il metodo “costruttivo”⁷ essa non dimenticò che, oltre alla trattazione dogmatica, “vi fossero altre cose da dire e da sapere sull’amministrazione”, non solo giuridiche⁸.

Da tempo le ritrosie formaliste sono state superate⁹: l’ingresso massiccio della scienza, della tecnica e della tecnologia nella regolazione della società hanno costretto anche gli amministrativisti a fare i conti con materie diverse¹⁰, fra le quali senza dubbio

⁵ V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Università degli Studi di Modena, Modena, 1925, p. 15: “quando noi censuriamo la subordinazione del criterio giuridico al filosofico, al politico all’esegetico, la tendenza avversaria ravvisa in questa nostra affermazione la proscrizione assoluta dei criteri filosofici, politici, esegetici [...]. Io non dico già che bisogna circondare il diritto di una specie di muraglia della Cina che esclude gelosamente e permalosamente la comunicazione con altri elementi di ordine scientifico diverso. [...] Noi censuriamo che col pretesto di usufruire il necessario contributo di altre discipline si è imbastita una scienza di diritto pubblico come si farebbe per un mosaico”. Lo stesso Orlando non applicò in modo rigoroso il metodo degli studi che gli viene attribuito (A. SANDULLI, *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, Franco Angeli, Milano, 2020, 299 ss.) e difese l’allievo Santi Romano da chi lo accusava di svolgere ricerche sociologiche e non giuridiche includendo “quel fatto dell’ordinamento sociale che generalmente si riteneva fosse un antecedente del diritto”: come ricorda lo stesso SANTI ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1951, p. 41, nt. 30-ter.

⁶ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. XIX-XX; M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell’era della transdisciplinarietà*, cit., pp. 663 ss.

⁷ Impostazione di derivazione tedesca che in qualche misura importò nel diritto pubblico i concetti del diritto civile, “molto più avanti nell’analisi formalista dei rapporti giuridici”, alla ricerca di quei canoni con i quali individuare ciò che è razionale dietro al fenomeno giuridico delle amministrazioni: M. NIGRO, *Scienza dell’amministrazione e diritto amministrativo*, cit., p. 1150.

⁸ M. NIGRO, *Scienza dell’amministrazione e diritto amministrativo*, cit., p. 1128; A. ROMANO TASSONE, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 1, pp. 13 ss.

⁹ S. CASSESE, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2016, p. 15, ID., *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi: la vicenda intellettuale della scienza dell’amministrazione*, in *Foro it.*, 1992, V, 3, pp. 41 ss.; ID., *L’educazione del giurista*, relazione all’Università Bocconi alla Seconda Giornata del giurista su “L’identità del giurista: un confronto con le altre scienze sociali”, Milano, 17 maggio 2011, disponibile in www.irpa.eu.

¹⁰ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. XV ss. e 265 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, *La tecnificazione dell’amministrazione*, in ID., EAD. (a cura di), *La tecnificazione*, vol. 4, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. FERRARA e D. SORACE, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 7 ss.; M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell’era della transdisciplinarietà*, cit., pp. 672 ss. Già V. BACHELET, *L’attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 83 ss. e *passim*; F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, *passim*, spec. p. 270, nt. 61.

l'informatica¹¹. Un metodo giuridico "puro" si rivela sempre più insufficiente e persino distorsivo, perché incapace di fornire una reale comprensione dei problemi concreti¹².

Il potere delle tecnologie digitali costituisce non solo un nuovo formidabile strumento a disposizione dell'umano, ma si rivela sempre più capace di trasformare le discipline esistenti e di generarne addirittura di nuove¹³, portando nel lungo periodo al miglioramento quantitativo e qualitativo delle scienze¹⁴.

Sul piano del metodo permangono invece le maggiori difficoltà nel dialogo interdisciplinare. Basti considerare il divaricamento che intercorre fra le scienze dure di stampo galileiano, fondate su processi di sperimentazione e validazione empirica e le scienze sociali, che tendono a proporre soluzioni fondate su ipotesi, per quanto sorrette da argomentazioni logiche, previamente non sperimentate o soltanto basate sull'esame di piccoli campioni di casi¹⁵.

¹¹ "È da tener presente che le discipline non giuridiche che hanno ad oggetto fatti amministrativi collettivi sono molte di più di quanto si avverta fra i giuristi. Ricordiamo: l'igiene, la geografia economica, l'ecologia umana, l'urbanistica. Inoltre si aggiungono di continuo discipline che dedicano ampie parti ai fatti medesimi, come la cibernetica": M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, I, p. 62. Sull'evoluzione dell'informatica giuridica, con particolare riferimento al settore pubblico, cfr. M.G. LOSANO, *Introduzione. La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. XXIII ss.; A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 73, nt. 1; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2021, pp. 6 ss.

¹² R. FERRARA, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 1, pp. 63 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, cit., p. 17. Con riferimento al diritto costituzionale, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., pp. 34-35 osserva: "è del tutto ovvio, qualora fosse il caso di ripeterlo, che non è nemmeno il caso di discutere il fatto che il giurista debba avere la più precisa ed aggiornata conoscenza delle dinamiche in atto nell'organizzazione sociale". Si ricordi, d'altra parte, la necessità di studiare la "materialità" per comprendere la Costituzione formale: "il giurista non può considerare estranea al proprio compito l'indagine relativa alla costituzione non scritta [...]. Adempiendo a tale compito, il giurista non fa della sociologia perché non ricerca i fattori i quali hanno determinato il sorgere delle forze e delle ideologie che stanno alla base dello Stato, né tanto meno esprime giudizi in ordine alle medesime; ma risalendo ai caratteri necessari a conferire giuridicità a comportamenti e rapporti sociali, enuclea dai fatti emersi dalla osservazione dell'effettivo svolgersi dei rapporti stessi in un dato ordinamento, quelli che sono da considerare parte della costituzione reale": C. MORTATI, *Costituzione. Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana* (voce), in *Enc. dir.*, XI, 1962, pp. 168-169.

¹³ U.S. National Academy of Sciences, U.S. National Academy of Engineering, Institute of Medicine, *Facilitating Interdisciplinary Research*, The National Academies Press, Washington D.C., 2005, pp. 30 ss. Ricorda anche la "Carta della Transdisciplinarietà", firmata in Portogallo nel 1994 dagli studiosi delle più diverse discipline, M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, cit., pp. 657 ss.

¹⁴ R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2021, 3, pp. 588 ss.

¹⁵ R. FERRARA, *Il «metodo giuridico» negli scritti di Antonio Romano Tassone: il diritto fra regole e regolarità*, in *Dir. amm.*, 2014, 3, p. 530. A questo proposito, per quanto ci occupa in questa sede, ha rilevato l'aleatorietà dei tentativi di misurazione della corruzione (sui quali si v. *infra*, cap. III, parr. 4 ss.), proprio per la difficoltà di parametrizzazione tipica delle scienze sociali non "dure": G.F. FERRARI, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE Online*, n. 1, 2019, p. 169.

E, nondimeno, si è constatato che nel mondo presente, composto ormai da una “infosfera” accanto alla biosfera¹⁶, l’uso degli algoritmi è potenzialmente in grado di spiegare tanto le relazioni fisiche fra le particelle quanto le interazioni fra gli esseri umani¹⁷: ne sono espressione le scienze sociali computazionali¹⁸ che sfruttano i dati reali per creare nuova conoscenza e modelli quantitativi del comportamento sociale¹⁹.

In altre parole, così come per le scienze dure, anche per le scienze sociali si sta concretizzando la possibilità di elaborare ricostruzioni *descrittive*²⁰ (e, cosa più rilevante per il diritto, anche *prescrittive*) non più basate soltanto su congetture, bensì a partire dalle analisi dei dati storici²¹ che rivelano prassi, “*fattori di contesto che incidono sulle dinamiche reali del fenomeno amministrativo nella società*”²².

¹⁶ Per tutti: L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l’infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017. Nella dottrina giuspubblicistica con grande lungimiranza prefigurava questa nuova dimensione: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 70: “tra i motivi delle crisi delle strutture tradizionali e delle loro relazioni con la sottostante struttura sociale, vi sono lo spostamento della rete di informazioni alla società delle tecnostutture e il mutamento di velocità di distribuzione nel tempo e nelle spazio delle informazioni divenuta istantanea, polimorfa, caleidoscopica, sovrabbondante, onnipresente, con la possibilità conseguente, da parte dei singoli o dei gruppi, di utilizzare le informazioni con una libertà o fantasia superiore a quella del passato, fuori dagli schemi socio-istituzionali consueti e limitati”. Recentemente, A. PAJNO, *La costruzione dell’infosfera e le conseguenze sul diritto*, in ID., F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. 2, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 9 ss.

¹⁷ A. VESPIGNANI, *L’algoritmo e l’oracolo. Come la scienza predice il futuro e ci aiuta a cambiarlo*, Il Saggiatore, Milano, 2019, p. 43; in termini non dissimili, ancora: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 69.

¹⁸ S. FARO, *Scienze sociali computazionali, diritto, informatica giuridica (verso la scienza giuridica computazionale)*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (a cura di), *L’informatica giuridica in Italia. Cinquant’anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014, pp. 603 ss.

¹⁹ A. VESPIGNANI, *L’algoritmo e l’oracolo*, cit., p. 111.

²⁰ “Lavoro fondamentale del giurista è anche quello descrittivo, che il giurista non può sottrarsi al dovere di descrivere gli schemi di comportamento come i dati di esperienza, e di individuare poi degli schemi semplici o complessi ma al tempo stesso unificanti, appunto dei modelli di logica esperienziale. [...] Quando si lottava una volta contro la sociologia si diceva che il diritto non è sociologia, ma si deve dire ora che esso non è neanche una scienza di concetti astratti, altrimenti è una filosofia”: F. BENVENUTI, *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L’amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 113-115.

²¹ A. VESPIGNANI, *L’algoritmo e l’oracolo*, cit., p. 117: “i metodi predittivi basati su apprendimento automatico e intelligenza artificiale assumono implicitamente che il nostro futuro è il passato. Ovvero, dato che le predizioni sono basate sullo studio di associazioni tra dati nel passato, il futuro deve essere già scritto in qualche modo nel passato”.

²² A. MOLITERNI, *Il problema del metodo e il diritto amministrativo*, cit., p. 502. “Servirebbe un’attitudine, purtroppo non radicata, nelle nostre consuetudini di giuristi, ad abbinare all’approccio clinico, al lavoro ermeneutico dal quale passa la soluzione del singolo caso, un’osservazione sistematica e organizzata dei fenomeni, capace di svelare le regolarità che fanno da habitat alle regole”: M. CAFAGNO, *Spunti per una riflessione empirica sulla disciplina degli appalti pubblici*, in *Dir. econ.*, 2021, 2, p. 15; E.V. TOWFIGH, *Empirical arguments in public law doctrine: Should empirical legal studies make a “doctrinal turn”?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, Vol. 12, Issue 3, 670 ss.

In particolare, l'uso dei dati – e segnatamente dei *big data*, passibili di analisi mediante algoritmi²³ – consente, come non era mai stato possibile in precedenza, di estrarre informazioni, interrelazioni, regolarità²⁴ (“*pattern*” nel lessico informatico) utili non solo a descrivere meglio la realtà e le ricorrenze nei comportamenti umani²⁵, ma finanche a formulare predizioni e di conseguenza prescrizioni²⁶. Ciò è tanto più vero nell'attività giuridica e materiale dell'amministrazione pubblica, in cui sono da sempre connessi il momento descrittivo, valutativo e precettivo²⁷.

²³ R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, loc. cit.; ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021, *passim*; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions. Cognitive activity data, measures and algorithms in the changing administration*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 80 ss.; F. DI PORTO, *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 151 ss.; M. FALCONE, *La big data analytics per conoscere, misurare e prevenire la corruzione*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione. Obiettivi, metodi, esperienze*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 90 ss.; D.-U., GALETTA, J.G., CORVALÀN, *Intelligenza artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *federalismi.it*, 2019, 3, pp. 2 ss.; P. SAVONA, *Administrative Decision-Making after the Big Data Revolution*, in *federalismi.it*, 2018, 19, pp. 2 ss.

²⁴ Giova richiamare la distinzione illustrata da M. DOGLIANI (cfr. ID., I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 16 ss. e, più ampiamente, ID., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., *passim*) fra le “regolarità” che riguardano, per così dire, l'essere (le c.d. “leggi” delle scienze naturali) e le “regole” (fra cui, *in primis*, quelle giuridiche) che attengono al dover essere (esprimendo un dovere, una prescrizione; in altri termini che mirano all'imposizione di una regolarità). Un simile pensiero pare condiviso dagli scienziati delle predizioni algoritmiche: “*la scienza delle predizioni diventa un'ossessiva ricerca di regolarità e ripetizioni attraverso l'osservazione delle serie temporali di osservazioni sperimentali che possono durare per decine o centinaia di anni*”: A. VESPIGNANI, *L'algoritmo e l'oracolo*, cit., p. 24. Sempre nelle scienze informatiche, il binomio regole-regolarità si rinviene rispetto alla teoria degli algoritmi, quando si constata che la “legge” dell'algoritmo (il *software code*) descrive come il processo di calcolo avverrà e non può non avvenire, perché impartito ad una macchina – trattandosi dunque di una *regolarità* – laddove la *regola* giuridica impone obblighi che non è detto verranno rispettati da destinatari umani: J.A. KROLL, J. HUEY *et al.*, *Accountable Algorithms*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2017, vol. 165, p. 646. Rileggendo la teoria istituzionale di Santi Romano, che in certa misura supera la dicotomia netta fra *essere* e *dover essere*, si ritiene che l'ordinamento giuridico comprenda al suo interno anche ciò che “*potrà essere*”, come sapere innovativo portato dalle altre scienze: R. CAVALLO PERIN, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in ID., G. COLOMBINI, F. MERUSI, A. ROMANO (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano Pisa 14-15 giugno 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 48 ss.

²⁵ Di grande interesse l'osservazione effettuata dagli analisti dei dati dell'emersione di una naturale *doverosità* dal ripetersi di comportamenti collettivi, quali l'autorganizzazione del flusso dei pedoni in corsie direzionali in un centro commerciale o sotto i portici di un centro cittadino: “*sembra quasi che la folla sia dotata di un'intelligenza collettiva [...] un comportamento collettivo senza una coordinazione centralizzata tra gli individui. [...] La distanza tra fisica e scienze sociali si riduce; gli individui si influenzano a vicenda attraverso semplici processi di interazione, ma gli effetti collettivi di queste semplici interazioni possono dominare il comportamento sociale di massa indipendentemente dai dettagli della psicologia o dalle capacità cognitive di ogni individuo*”. Analisi che consentono anche, *a contrario*, di evidenziare le “*schegge impazzite*” che si muovono difformemente dall'ordine sociale ricorrente: A. VESPIGNANI, *L'algoritmo e l'oracolo*, cit., pp. 42-43.

²⁶ R. MEO, M. LAL, P. PASTERIS, *Machine learning per la pubblica amministrazione*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 131 ss., spiegano dettagliatamente le quattro fasi del percorso di analisi dati: analisi statistica, descrittiva, predittiva, prescrittiva.

²⁷ Secondo M. NIGRO il ciclo delle possibili ricerche giuridiche sull'amministrazione si compone di una “*fase descrittiva (descrizione concreta e tipologica, delle amministrazioni e connesse indagini storico-comparatistiche)*, *fase valutativa (controllo della conformità delle amministrazioni alle regole che le*

Come si cercherà di dimostrare, l'incontro fra la scienza giuridica e l'informatica non può limitarsi a cercare di gestire la crescita esponenziale degli strumenti operativi digitali sulla scena pubblica e privata. Occorre che la pur necessaria alfabetizzazione all'uso di essi venga accompagnata da una reale e sistematica comprensione culturale della materia informatica²⁸, cercando di superare gli steccati ideologici, metodologici e i pregiudizi che separano i giuristi dagli informatici²⁹.

Si è affermato che l'informatica è, forse, la disciplina che maggiormente costituisce un ponte fra la cultura dell'esattezza e dell'oggettività e la cultura della sfumatura e della soggettività³⁰. In qualche modo, se non un'assimilazione fra diversi metodi scientifici, suscita sempre maggior condivisione l'idea che sia in atto un tendenziale avvicinamento delle branche della conoscenza tecnico-scientifica e di quella umanistico-sociale, proprio sul terreno dell'informatica. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che quest'ultima è portatrice in sé dell'interdisciplinarietà³¹, in quanto scienza delle metodologie generali volta a risolvere problemi in modo automatico, facendo svolgere alle macchine ragionamenti complessi umanamente impossibili, perché fondati su enormi quantità di dati³². E, ancora più nello specifico, informatica e diritto si toccano laddove entrambi si occupano di procedimenti, processi, di sequenze di fasi per risolvere problematiche specifiche, in un'ottica di risultato³³.

governano), fase precettiva (formulazione di precetti atti a guidare le amministrazioni”: *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, cit., p. 1163.

²⁸ E. NARDELLI, *Informatica: un ponte tra le due culture*, in ID. (a cura di), *Informatica: cultura e società*, Carocci, Roma, 2006, pp. 17-18. Lo stesso A. ha illustrato nella 13^a Conferenza annuale NEXA “Il digitale e lo Stato” (Torino, 30 novembre 2021, video disponibile al [link](#)) l'immagine di un iceberg, la cui parte sommersa comprende il complesso delle scienze teoriche e tecniche dell'informatica che permette agli strumenti applicativi digitali di emergere alla disponibilità del pubblico non specialista.

²⁹ Rilevano le difficoltà riscontrate, ma anche le potenzialità insite in un corso universitario (organizzato dalle Università di Boston, Tel Aviv, Technion e Bocconi) rivolto a studenti di giurisprudenza e di informatica su intelligenza artificiale, diritto, etica e società: S. HOD, K. CHAGAL-FEFEKORN, N. ELKIN-KOREN, A. GAL, *Data Science Meets Law. Learning Responsible AI together*, in *Communication of the ACM*, 2022, 2, pp. 35 ss.

³⁰ E. NARDELLI, *Informatica: un ponte tra le due culture*, cit., pp. 21-22.

³¹ Di “*superdisciplinarietà fecondatrice*” parlava A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 52, in quanto cultura sistemistica e strutturalistica, cui “*il nostro apparato continua a fornire, quasi in ogni campo, risposte arcaiche, perché settoriali*”; ID., *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974, p. 1619.

³² F. HONSELL, *La cultura informatica: tra scienza e tecnologia*, in E. NARDELLI, (a cura di), *Informatica: cultura e società*, cit., pp. 31 ss.

³³ E. NARDELLI, *Informatica: un ponte tra le due culture*, cit., p. 21: “*Pertanto l'informatico, di fronte a un problema, deve trovare il modo di far sì che un certo automa sia in grado di eseguire meccanicamente una specifica procedura risolutiva, lavorando su un'adeguata rappresentazione dei dati e delle relazioni sussistenti fra di essi. Ma ciò vuol dire che la comprensione che l'informatico deve avere intorno al problema e ai modi che possono risolverlo deve essere così profonda da poter essere descritta a un meccanismo non intelligente che è in grado di eseguire solo ciò che gli è stato completamente specificato senza ambiguità*”. Questo richiede un lavoro strettamente complementare fra gli scienziati e i tecnici informatici con i c.d.

Questo approccio interdisciplinare che combina ambiti di ricerca qualitativa e quantitativa³⁴, volto a rilevare l'“ordine profondo” della società³⁵, può portare a una rivoluzione nel metodo degli studi giuridici, improntati a un legame più solido fra teoria e fatti empiricamente verificati³⁶ migliorando la produzione, applicazione ed eventualmente, la semplificazione delle normative³⁷.

Proprio sul campo dell'applicazione dei metodi di analisi quantitativa agli strumenti giuridici si rinviene la forte connessione fra le parti fondamentali del diritto amministrativo, che va dal sistema normativo di rango primario e secondario sull'amministrazione, all'organizzazione (momento *strutturale*), all'attività amministrativa (momento *funzionale*). Per comprendere se un istituto giuridico previsto in astratto sortisca effetti positivi (in termini di crescita, produttività, investimenti, contrasto al malaffare, ecc.) si è riscontrato quindi come sia necessaria un'osservazione contestuale di indicatori sulle norme, sulla qualità delle organizzazioni e sul dispiegarsi delle funzioni amministrative volte all'applicazione concreta delle stesse³⁸.

Non limitandosi a una mera descrizione dell'esistente³⁹, forte della sua funzione ordinante, al diritto – e segnatamente al diritto amministrativo come “*scienza dell'esperienza*”

“esperti del dominio” – nel nostro caso i giuristi – che devono restituire ai primi la rappresentazione più completa e ordinata possibile della propria materia: P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Inf. dir.*, 2020, 1, pp. 53 ss.

³⁴ S. FARO, *Scienze sociali computazionali, diritto, informatica giuridica (verso la scienza giuridica computazionale)*, cit., 617. S. BALDIN, *Diritto e interdisciplarità: note sulla integrazione metodologica con le altre scienze sociali*, cit., p. 8, ritiene le tecniche quantitative di ricerca giuridica forse più vicine al mondo di *common law*, storicamente basato sui precedenti giudiziari.

³⁵ R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in ID., A. POLICE, F. SAIITA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, vol. 1, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. FERRARA e D. SORACE, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 21. Secondo S. HOD, K. CHAGAL-FEFEKORN, N. ELKIN-KOREN, A. GAL, *Data Science Meets Law*, cit., p. 36, il diritto e l'informatica sono accomunati per il fatto di essere le principali discipline “*that are most likely to meet and work together in “the real world”*”, dal momento che entrambe sono abituate ad affrontare scenari reali: “*law students are familiar with case studies with concrete circumstances, raising legal questions that needed to be answered. Data science students felt comfortable with iterated and interactive research of data*” (*ibidem*).

³⁶ R. CONTE, *et al.*, *Manifesto of Computational Social Science*, in *The European Physical Journal Special Topics*, 2012, 214, p. 331, cit. in S. FARO, *Scienze sociali computazionali, diritto, informatica giuridica (verso la scienza giuridica computazionale)*, cit., p. 608: “*ICT can provide significant help for social science. Not only ICT can help access, analyse and build upon BigData, i.e. new type of massive data, for addressing BigProblems. It can also help provide instruments for BigThinking*”. “*Armati della cognizione di come le regole funzionano in concreto, dovremmo essere in una posizione molto più favorevole per decidere come procedere*”: C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano, 2014, p. 232.

³⁷ V. in questo senso *infra*, cap. II, par. 1.

³⁸ K.E. DAVIS, *Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2014, 10, p. 42.

³⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 16; A. ROMANO TASSONE, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, cit., p. 18.

giuridica amministrativa”⁴⁰ – spetta il compito di porre le domande e impostare correttamente le questioni⁴¹ al fine di fornire “risposte adeguate in termini di certezza e di giustizia”⁴², secondo un metodo “sincretico”⁴³, in un perenne dialogo di indiscutibile doverosità⁴⁴ con gli altri saperi e, in primo luogo, con la scienza informatica⁴⁵.

Pertanto, lo svolgimento della presente ricerca ha cercato di assumere questa prospettiva metodologica, compiendo un’analisi di tematiche giuridiche strettamente implicate con aspetti tecnici, quali sono la digitalizzazione e l’analisi dati, da considerarsi non solo supporto irrinunciabile per il diritto, ma fattore di mutamento sostanziale della sua stessa struttura⁴⁶.

⁴⁰ Ancora secondo NIGRO, una vera scienza riguardante l’amministrazione pubblica non può prescindere dal diritto amministrativo, visto che pressoché la totalità dell’attività amministrativa “è puramente e semplicemente diritto”: *Scienza dell’amministrazione e diritto amministrativo*, cit., p. 1140. Questo aspetto sarà evidente quando si rileverà come la trasformazione digitale sia più difficoltosa negli apparati pubblici rispetto a quelli privati, anche perché i primi debbono sottostare alle rigidità dell’ordinamento amministrativo, a differenza dei secondi, tendenzialmente più “liberi”, anche se ormai sono molti i settori privati in cui si riscontrano sempre più “norme di azione” (si pensi al mercato bancario): *infra*, cap. II, par. 4.1.

⁴¹ Non può il diritto amministrativo cedere “il passo ogniqualvolta il discorso giuridico si sposti verso questioni afferenti a strumenti tecnologici, dovendo invece entrare nell’analisi delle soluzioni da adottare evitando di delegare alle scienze informatiche la valutazione delle ricadute organizzative determinate dalla digitalizzazione”: G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 40. Ancor più in generale, devono essere i giuristi a livello normativo o di regolazione di rango inferiore ad indicare i punti fermi in tema di digitalizzazione che dovranno essere seguiti dagli esperti informatici: J.A. KROLL, J. HUEY *et al.*, *Accountable Algorithms*, cit., pp. 700 ss. V. *infra*, cap. II, par. 4 ss.

⁴² A. MOLITERNI, *Il problema del metodo e il diritto amministrativo*, cit., p. 509; R. CAVALLO PERIN, *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l’integrazione europea*, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa europea*, cit., p. 21.

⁴³ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. XX.

⁴⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 11.

⁴⁵ Benché non sia affatto semplice “to build a bridge” fra informatici e giuristi, è necessario uno sforzo congiunto fra gruppi di lavoro multidisciplinari per affrontare i “real-world scenarios”: S. HOD, K. CHAGAL-FEFEKORN, N. ELKIN-KOREN, A. GAL, *Data Science Meets Law*, cit., p. 36. Proprio nel campo delle attività di studio poste in essere dall’Autorità nazionale anticorruzione, su cui ci si concentrerà nel capitolo quarto, il diritto ha instaurato proficui dialoghi interdisciplinari, come testimoniano F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli Editore, Roma, 2021, pp. 13-14: “il dialogos, come noto, implica mettere insieme più logoi, più parole, ma anche più ragioni [...] con almeno due direttrici fondamentali: quella del conoscere insieme, al fine di confrontare insieme parole e loro significati e, al tempo stesso, quella del fare insieme, ovvero di porre in atto, di realizzare un’azione e, per il suo tramite, un esito, un prodotto, una norma, che risulti in piena consequenzialità con il risultato della nostra conoscenza condivisa”.

⁴⁶ R. FERRARA, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, cit., p. 69, che parla di peso “maieutico e conformativo” della “robotistica” e della transizione digitale dei processi cognitivi e deliberativi sul diritto; R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, pp. 305 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, *La tecnificazione dell’amministrazione*, cit., pp. 23 ss.; F. COSTANTINO, *Art. 3 bis. Uso della telematica*, in ALB. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 245-246; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., *passim*. Si v. le considerazioni di A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 10, che distingue fra le operazioni di informatizzazione come “soltanto una meccanizzazione e razionalizzazione dei vecchi procedimenti” e i casi in cui “l’istituzione di sistemi informativi possa tradursi in sostanziali mutamenti dell’amministrazione”.

Il primo capitolo prende dunque avvio dalla nozione di prevenzione della corruzione in via amministrativa, sviluppata a partire dal quadro regolatorio internazionale⁴⁷ e fondata sul principio di buona amministrazione, sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle norme costituzionali, fra cui in primo luogo i principi apparentemente antitetici – ma in realtà inscindibilmente connessi nell'ottica del contrasto alla *maladministration* – dell'imparzialità e del buon andamento⁴⁸.

La disamina delle diverse “strategie” di contrasto e prevenzione della corruzione improntate (i) allo stretto diritto (riconducibili al classico paradigma del controllo e delle sanzioni), (ii) alla gestione del rischio (mediante strumenti di *compliance* mutuati dalla scienza aziendalistica, il *risk assessment* e il *risk management*), (iii) alla formazione e diffusione della cultura della legalità, (iv) ai meccanismi di regolazione flessibile e di “spinte gentili” propuginate dalle scienze comportamentali (la *soft* e la *nudge regulation*), porterà a rilevare come la digitalizzazione e l'analisi dei dati possano costituire una strategia anticorruptiva complessiva che accompagna e potenzia tutte le altre.

In ultimo, si proporrà una ricomposizione del sistema istituzionale per l'attuazione del diritto dell'anticorruzione intorno al principio di leale collaborazione: dalle reti di relazioni internazionali ed europee, alle pubbliche amministrazioni, alla magistratura, agli operatori dell'informazione, agli istituti di ricerca e Università, alle organizzazioni della società civile e delle imprese, con il coordinamento e l'azione propulsiva di un'autorità nazionale indipendente a tal fine preposta.

Nel secondo capitolo si affronterà il tema della semplificazione tramite gli strumenti digitali dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, al fine di prevenire la corruzione e l'inefficienza.

Muovendo da un'interpretazione ampia del principio dell'invio unico del dato (*once-only principle*), inteso alla stregua di criterio istituzionale di semplicità e razionalità del comportamento delle amministrazioni, al proprio interno e con gli interlocutori esterni, si

⁴⁷ Nel 2022 è ricorso il decennale della c.d. legge “Severino” (l. 6 novembre 2012 n. 190) di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite firmata a Merida nel 2003, che costituisce tuttora la principale base normativa del sistema di prevenzione della corruzione in via amministrativa nel nostro Paese.

⁴⁸ Una riforma complessiva dell'amministrazione, equilibrata fra le ragioni dell'imparzialità e quelle del buon andamento, fu immaginata già dal Costituente, ma sembra sempre più concretamente realizzabile solo grazie allo sviluppo degli strumenti digitali che possono garantire al contempo trasparenza e controllabilità senza inficiare ed anzi promuovere l'efficienza, come si cercherà di evidenziare analizzando alcuni esempi di innovazioni nell'organizzazione e nell'attività pubblica. In questo senso, cfr. gli interventi al convegno “Semplificare, integrare, digitalizzare. Giornata della trasparenza 2023”, organizzato dall'Università di Torino e dalla Regione Piemonte con l'Autorità nazionale anticorruzione il 9 marzo 2023 (video disponibile al [link](#)).

osserverà come da esso derivi la necessità che, anzitutto sul fronte dell'organizzazione, venga attuato un coordinamento informatico e informativo pubblico “forte” (ai sensi dell'art. 117 Cost.) per gli aspetti tecnici ma anche amministrativi⁴⁹.

Sul versante dell'attività, si esaminerà la riforma digitale dei procedimenti amministrativi, sia sotto il profilo dell'adeguatezza della normativa rispetto all'evoluzione delle tecnologie⁵⁰ – concordando con chi propone di introdurre un vaglio sulla “sostenibilità tecnologica” delle leggi⁵¹ – sia dell'attuazione in concreto delle funzioni amministrative con mezzi digitali, sfruttando appieno le potenzialità delle c.d. piattaforme, come nel caso dei contratti pubblici⁵².

Oggetto del terzo capitolo è l'uso dei dati pubblici che si ritiene, da un lato, stia rinnovando in modo sostanziale la funzione conoscitiva nei procedimenti di amministrazione attiva, vigilanza e controllo; dall'altro, abbia reso possibili alcuni istituti amministrativi che, seppur teorizzati in passato, si sono potuti attuare solo grazie alle più recenti evoluzioni tecnologiche. Fra le funzioni amministrative “native digitali” orientate al contrasto della *mala gestio* delle risorse pubbliche, verranno quindi considerati il monitoraggio finanziario esercitato dalla Ragioneria dello Stato e il controllo di gestione attribuito alla Corte dei conti, nonché gli obblighi di pubblicazione e l'apertura dei dati (*open data*) dei contratti pubblici. Infine, si prenderanno in esame le sperimentazioni poste in essere dalle istituzioni di ricerca per la misurazione quanto più oggettiva della corruzione e lo sviluppo di tecniche di analisi per l'individuazione automatica mediante indicatori (*red flag*) di distorsioni e anomalie nel comportamento amministrativo.

⁴⁹ Desumibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che verrà richiamata.

⁵⁰ Si vedrà ad es. il caso delle norme che attribuiscono valore giuridico direttamente ai dati pubblici per il tracciamento e l'esercizio dei controlli sull'attribuzione di contributi pubblici dai Ministeri ai Comuni, superando i tradizionali scambi documentali.

⁵¹ Accanto al – o come corollario del – principio di sostenibilità finanziaria (art. 81 Cost.).

⁵² Questo scritto viene licenziato nel mese di luglio 2023, a pochi giorni dall'acquisizione di efficacia, sebbene non per intero (la parte dedicata alla digitalizzazione sarà efficace dal 1° gennaio 2024), del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, rimanendo ancora applicabile il d.lgs. n. 50 del 2016 per tutte le procedure in corso (mentre gli appalti soggetti al PNRR ricadono sotto un regime transitorio, dettato dal d.l. n. 77 del 2021). Si cercherà pertanto di fornire un'analisi diacronica della normativa evidenziando, più che le minuzie oggetto di continui cambiamenti, soprattutto come i principi dettati dalle direttive europee, ed ora ripresi dalla legge delega n. 78 del 21 giugno 2022 prevista dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, siano stati attuati con il nuovo Codice redatto dal Consiglio di Stato. Ciò a partire dagli intenti presentati nel Convegno “*Contratti Pubblici e Innovazioni*”, organizzato a Palazzo Spada in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino il 6 aprile 2022 (video disponibile al [link](#) e atti pubblicati nel volume a cura di R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022). Nella sua *Introduzione* il compianto Presidente F. FRATTINI indicò le linee fondamentali della riforma in senso digitale dei contratti pubblici, seguite poi dalla Commissione speciale coordinata da L. CARBONE.

Tanto il tema della digitalizzazione dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, quanto le potenzialità derivanti dalla raccolta, conservazione, elaborazione dei dati, si vedranno declinati nel capitolo quarto in relazione alle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione. Verrà così ripercorsa l'evoluzione normativa relativa all'istituzione e allo sviluppo delle banche dati dell'Autorità⁵³, con attenzione rivolta soprattutto alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) nel quadro europeo delle piattaforme di *procurement* e agli strumenti digitali per la qualificazione delle imprese affidatarie di commesse pubbliche (il fascicolo virtuale dell'operatore economico)⁵⁴. Infine, si vaglieranno i primi esempi – di peso, seppur non ancora numerosi – di analisi dati effettuate nel corso dell'attività istituzionale dell'ANAC di regolazione e vigilanza sui contratti pubblici e per l'anticorruzione, anche in collaborazione con la libera ricerca universitaria⁵⁵.

⁵³ Indipendentemente dal dibattito sorto intorno alle sue criticità, di cui pure si darà conto (cap. I, par. 5.2.1), preme riconoscere immediatamente l'esistenza di un nucleo conoscitivo digitale dell'ANAC che rappresenta una vera costante nell'evoluzione di questa *authority*, sin dai tempi delle prime attività di analisi dei dati sui contratti pubblici svolte dall'AVCP in collaborazione con la CIVIT, e che continua a costituirne uno dei punti di maggiore forza e, senza dubbio, di futuro sviluppo.

⁵⁴ Istituti giuridici dal forte connotato informatico, non a caso posti in rilievo dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza* e dalla legge delega del 2022 per la riforma del Codice dei contratti pubblici.

⁵⁵ Il presente lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione avviata fra l'Università degli Studi di Torino e l'ANAC, in base alla convenzione stipulata il 16 gennaio 2019 per l'accesso ai dati della Banca dati nazionale dei contratti pubblici a fini di ricerca scientifica, responsabili la prof. Gabriella M. Racca e la prof. Rosa Meo. Agli studiosi di analisi dati del Dipartimento di Informatica dell'Ateneo torinese e ai funzionari e dirigenti dell'ANAC con i quali si è instaurato un proficuo dialogo interdisciplinare va quindi il più sentito ringraziamento.

CAPITOLO I

LA DIGITALIZZAZIONE COME STRATEGIA DELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

SOMMARIO: 1. La nozione di prevenzione della corruzione nel diritto amministrativo - 2. I principi costituzionali sulla buona amministrazione - 3. Le strategie di contrasto alla corruzione nell'ordinamento giuridico - 3.1. La logica dei controlli e delle sanzioni - 3.2. La prevenzione e gestione dei rischi - 3.3. La formazione e la cultura della legalità - 3.4. Strumenti regolatori (*soft law*) e strategie comportamentali (la *nudge regulation*) e relativo rilievo giuridico - 4. La trasformazione digitale come strategia complessiva del diritto amministrativo di prevenzione della corruzione - 5. La collaborazione istituzionale nel sistema di prevenzione della corruzione - 5.1. Gli obblighi internazionali e lo sviluppo delle reti anticorruzione - 5.2. L'Autorità nazionale anticorruzione e il coordinamento del sistema - 5.2.1. Le criticità dell'ANAC come autorità amministrativa indipendente di prevenzione della corruzione e vigilanza dei contratti pubblici - 5.2.2. La centralità e la portata innovativa della funzione di coordinamento dell'ANAC - 5.3. La partecipazione della società civile e delle imprese per la buona amministrazione

1. La nozione di prevenzione della corruzione nel diritto amministrativo

A fronte del carattere sostanzialmente nuovo del diritto amministrativo di prevenzione della corruzione e del suo “sistema”, inaugurato in Italia con la c.d. legge “Severino”⁵⁶ e sviluppato nel corso di appena un decennio⁵⁷, pare opportuno prendere le mosse da una premessa definitoria per chiarire l'oggetto della presente trattazione.

⁵⁶ Legge 6 novembre 2012 n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, c.d. “Severino”, di attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC, c.d. Convenzione di Merida), adottata dalla Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110. La Convenzione di Merida si segnala come il primo strumento internazionale che si occupa del contrasto della corruzione anche dal punto di vista preventivo, considerando la leva repressiva quale *extrema ratio*: S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, pp. 113 ss.; R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale. L'esperienza innovative di ANAC dal 2014 al 2020*, ESI, Napoli, 2021, p. 58; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, ESI, Napoli, 2020, pp. 22 ss.; 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*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 125 ss.

⁵⁷ Sviluppo recente ma impetuoso, come la letteratura in argomento che è di “*mole schiacciante*”: G.F. FERRARI, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, cit., p. 164. Fra gli antecedenti dell'attuale sistema di prevenzione occorre ricordare, a livello italiano, i lavori delle commissioni di studio

Si è sostenuto che l'aver introdotto una disciplina normativa di prevenzione e l'istituzione di un'autorità indipendente "anticorruzione" hanno creato forse un equivoco⁵⁸, essendo stato posto dal legislatore l'accento soprattutto sulla parola "corruzione", di matrice di per sé negativa⁵⁹, anziché su concetti correlati – di segno però positivo – come la trasparenza amministrativa⁶⁰, l'integrità pubblica o la buona amministrazione⁶¹. Tanto è bastato perché da più parti si sia ritenuta potenzialmente "criminalizzata" la pubblica amministrazione nel suo insieme⁶².

sulla corruzione e dei rimedi di prevenzione: la commissione nominata dal Presidente della Camera dei deputati, presieduta da Sabino Cassese nel 1996 (Camera dei deputati, Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *La lotta alla corruzione*, Laterza, Roma-Bari, 1998), la commissione nominata dal Ministro della funzione pubblica, presieduta da Gustavo Minervini nello stesso anno e, infine, quella nominata dal Ministro della funzione pubblica presieduta da Roberto Garofoli nel 2011 (rapporto [La prevenzione della corruzione. Per una politica di prevenzione](#)).

⁵⁸ Anche probabilmente per la mancanza di una consolidata tradizione di pensiero e ricerca sul tema: E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), in *Enc. dir., I tematici*, 2022, p. 320; ID., *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 31 ss.

⁵⁹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 30 ss., riprendendo il pensiero aristotelico, declinano sia nell'uso comune, morale, spirituale, quanto in quello giuridico, i vari profili definatori della parola "corruzione" secondo due principali direttrici: da un lato la dinamica di decadenza, di processo *in fieri* di passaggio da una situazione migliore ad una peggiore (si pensi alla "corruzione dei costumi"), dall'altro una più statica, di atto di rottura rispetto ad un ordine legale precostituito (*ivi*, pp. 34 ss.). Questo secondo significato richiama la nozione giuridica di corruzione come comportamento illecito di un pubblico funzionario che tradisce la propria amministrazione in favore di un corruttore per ricevere un indebito vantaggio. A ben vedere, però, anche il primo significato può rivestire il significato giuridico di malfunzionamento dell'intera istituzione in cui operano i funzionari pubblici. Proprio a questo ci si riferisce quando si parla di corruzione "sistemica" (*ivi*, p. 44; cfr. anche M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Mat. stor. cultura giur.*, 2016, 1, p. 156; M. D'ALBERTI, *Corruzione*, Treccani, Roma, 2020, pp. 20 ss.). Contro la corruzione, concepita quasi come un "reato universale" (o forse sarebbe meglio dire "peccato universale") fin dagli inizi del suo pontificato si batte strenuamente papa Francesco (fra i cui primi interventi, cfr. la meditazione "*Il pane sporco della corruzione*", 8 novembre 2013).

⁶⁰ E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., pp. 13 ss., ha riscontrato come la trasparenza, presupposto dell'anticorruzione, negli anni sia stata accolta con maggior "successo" della seconda (come testimonia l'organizzazione delle "giornate della trasparenza"), per cui avrebbe dovuto forse meno sospetto la denominazione dell'ANAC come "autorità nazionale della trasparenza". A ben vedere, la denominazione dell'Autorità sembra dovuta in primo luogo alle fonti internazionali che ne costituiscono il fondamento. Come si vedrà più ampiamente (*infra*, par. 5.1), la Convenzione di Merida delle Nazioni Unite impone l'istituzione di uno o più organismi, "*as appropriate, that prevent corruption*" e, conseguentemente, l'art. 6 della legge di ratifica n. 116 del 2009 ha individuato per la prima volta una "Autorità nazionale anticorruzione" ai sensi dell'art. 6 della Convenzione nel "*soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione*" (organismo precedentemente costituito dal legislatore italiano: v. più avanti).

⁶¹ La buona amministrazione, una sorta di "convitato di pietra" nel sistema della prevenzione della corruzione di cui, però, non possiamo fare a meno: F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 8, i quali ricordano inoltre che "*un importante esponente della mafia siciliana, interrogato in carcere su quale fosse il migliore strumento di contrasto alla criminalità organizzata, abbia risposto: «una buona amministrazione». Si tratta di un'affermazione per intero riproducibile, se si applica al contrasto alla corruzione e allo spreco di risorse pubbliche*" (*ivi*, p. 210).

⁶² Secondo S. BATTINI, V. LOSTORTO, *Il ruolo della formazione nella politica di prevenzione della corruzione*, in LUIGI DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale n. 89, Roma, Banca d'Italia, 2020, p. 227-228, la generalità dell'interesse pubblico di prevenzione della corruzione calato sull'intero ordinamento amministrativo ha indotto molti a ritenere che tutto il diritto amministrativo sia divenuto anticorruzione, assorbendo la nozione di *service public*, di funzionalizzazione

D'altronde, non si può dimenticare la storia praticamente millenaria della prima e più immediata risposta che l'ordinamento giuridico pubblico ha rivolto alle condotte corruttive, "nemico immortale" delle istituzioni pubbliche⁶³, vale a dire la leva repressiva, nota sin dalla classicità⁶⁴, uno dei nuclei centrali della parte speciale del diritto penale⁶⁵.

Svolta in altra sede rispetto al diritto amministrativo e al suo "momento" più naturale, vale a dire lo svolgimento della funzione amministrativa, la repressione penale è portatrice di una nozione di corruzione consolidata che deve comunque fungere da riferimento per ogni discorso giuridico sul tema⁶⁶. E, tuttavia, è sempre più diffusa la consapevolezza del fatto che non possa ritenersi la repressione uno strumento sufficiente a contrastare il fenomeno, in quanto attuato soltanto dopo che il fatto corruttivo è stato commesso. Basti riportare l'intuitiva constatazione – supportata però dagli studi delle scienze sociali – che l'intervento successivo, quando il male si è manifestato, rappresenta in ogni caso una soluzione non ottimale⁶⁷ in forza del principio di prevenzione, ormai vigente in via generale nelle

dell'azione amministrativa, conducendo ad una "criminalizzazione" del diritto amministrativo e di coloro cui esso si applica. Cfr. R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018, pp. 9 ss.

⁶³ B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 15 ss.; P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Dir. econ.*, 2015, 1, pp. 35 ss.; G. MANFREDI, *Brevi note su contratti pubblici e corruzione*, in *Urb. app.*, 2015, 7, p. 749.

⁶⁴ Spesso si rievocano le celebri orazioni Verrine con cui Cicerone accusava di concussione (*repetundae*) il pretore di Sicilia Gaio Licinio Verre: cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 1-2; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., pp. 16-17; M. D'ALBERTI, *Corruzione*, cit., pp. 11 ss. Sul *crimen repetundarum* – la cui forma processuale, caratterizzata dalla presenza della pubblica accusa, costituì il prototipo del processo criminale ordinario nella Roma antica – v., per tutti, G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, Giappichelli, Torino, 1965, pp. 305 ss.

⁶⁵ P. SEVERINO, *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, in *Archivio penale*, 2016, 3, p. 636.

⁶⁶ Si tratta di una nozione precisa, connessa al necessario rispetto del principio di legalità da parte del diritto penale, con i suoi corollari di tassatività e determinatezza. Sugli aspetti di repressione penale della corruzione v., *ex multis*, M. RIVERDITI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, in F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, a cura di C.F. GROSSO, Giuffrè, Milano, 2016, vol. 2, pp. 351 ss.; C.F. GROSSO, M. PELISSERO, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2015; i contributi contenuti nella Parte Seconda del volume a cura di B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit. Fra le più aggiornate analisi della giurisprudenza in materia di reati contro la pubblica amministrazione: P. MAGRI, B. GUASTONI, *Criteri di valutazione degli indici di corruzione nella casistica giurisprudenziale*, in E. LUNGARO, P. MAGRI, A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile. Strumenti innovativi e proposte operative. Casistica e giurisprudenza*, Pacini, Pisa, 2022, pp. 93 ss.

⁶⁷ R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., p. 79; ID., ID., *Limits of Corruption Repression and New Prevention Policies*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham, 2021, pp. 5 ss.; M. LAMANUZZI, *L'evoluzione delle strategie di contrasto dei fenomeni corruttivi*, in B. BOSCHETTI, E. VENDRAMINI (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2021, pp. 25 ss. Ciò apparve evidente già con le inchieste di "Mani pulite": cfr. i contributi e le testimonianze raccolte nel volume a cura di GHERARDO COLOMBO, *Il sistema degli appalti*, Giuffrè, Milano, 1995. Un noto caso torinese che assunse risonanza nazionale nel 2013 mostrò la sostanziale inadeguatezza della repressione penale rispetto al contrasto di fatti corruttivi (in quel frangente, nel settore delle società pubbliche partecipate). L'esperienza di Raphael Rossi ha insegnato però quanto sia importante

situazioni di pericolo⁶⁸. Con questa consapevolezza, la dottrina amministrativistica ormai da tempo ha iniziato ad occuparsi della corruzione e delle strategie per contrastarla⁶⁹.

Peraltro, dopo alcuni anni dall'inizio della sua attività istituzionale, è stata la stessa Autorità nazionale anticorruzione ad aver chiarito che non si nega, nemmeno da parte del diritto amministrativo di prevenzione della corruzione, la nozione di corruzione tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi⁷⁰.

Dunque, viene sottolineato che, anche nell'ordinamento amministrativistico, il concetto giuridico di "corruzione" rimane riferito a un fenomeno propriamente individuale che riguarda il singolo funzionario, in ossequio al principio di personalità della responsabilità penale⁷¹: tanto basti per destituire di fondamento le critiche, anzi i pregiudizi⁷², per i quali la nuova disciplina avrebbe inteso considerare "corrotta", nel senso appena descritto, l'intera amministrazione pubblica⁷³.

portare alla luce – denunciando – tali fenomeni, per la mobilitazione civica che accompagnò lo svolgimento di quell'inchiesta e del conseguente processo: si v. S. DI POLITO, A. ROBIATI, R. ROSSI, *C'è chi dice no*, Chiarelettere, Milano, 2013.

⁶⁸ "Prevenire è meglio che curare" è principio regolatore ormai diffuso in tutte le discipline giuridiche inerenti alla "società del rischio", dal diritto dell'ambiente, al diritto sanitario, al diritto dei consumatori, della *privacy*, degli infortuni sul lavoro, ecc., tanto da apparire del tutto scontato: cfr. più avanti, par. 3. Non fu così all'epoca dello Stato liberale, dove il dibattito sulla logica preventiva fu particolarmente aspro (ma d'altra parte si trattava di garantire "soltanto" i diritti civili e politici del cittadino): A. ALGOSTINO, *Prevenire o reprimere? Un dibattito parlamentare di fine Ottocento*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 2, pp. 509 ss. Si ricordi, però, che in quello stesso torno di anni il metodo preventivo assurgeva a modello generale in tema di educazione a partire dal celebre trattatello di don Bosco, in cui veniva illustrato "*in cosa consista il Sistema Preventivo, perché lo si debba preferire, la sua pratica applicazione e i suoi vantaggi*"; opuscolo inviato il 21 febbraio 1878 al Ministro dell'Interno Francesco Crispi per indicargli le "*basi sopra cui si può regolare il sistema preventivo applicato tra i giovanetti pericolanti nelle pubbliche vie o nelle case ed ospizi di educazione*": G. BOSCO, *Il sistema preventivo nella educazione della gioventù*, introduzione e testi critici a cura di P. Braido, LAS, Roma, 1985.

⁶⁹ "Spetta agli studiosi di diritto pubblico dedicare al tema dell'etica pubblica quell'attenzione che finora, in Italia, essi le hanno negato": B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 8.

⁷⁰ Repressione che, nell'ordinamento penale, "*non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura corruttiva". L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. "La rotazione straordinaria"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale*": ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, adottato con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, p. 11. Cfr. E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Ist. federalismo*, 2022, 1, pp. 123 ss.

⁷¹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 44.

⁷² R. CANTONE, *Prefazione*, in F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. XI.

⁷³ Di "*indimostrato mito dell'Italia corrotta*" aveva parlato S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, p. 7.

La concezione su cui si fonda il nuovo diritto amministrativo di prevenzione – che però condivide con il diritto penale il profilo della pubblicità⁷⁴ – deriva in prima battuta da istanze internazionali in cui, accanto alla definizione penalistica, si utilizza una nozione sociologica di corruzione degli apparati amministrativi (e politici) più ampia e, invero, forse più vaga, ma non meno rilevante giuridicamente⁷⁵, riconducibile alle espressioni *wrongdoing*⁷⁶ o *maladministration*, concetto da tempo noto in Italia per indicare quel “complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all’indifferenza all’efficienza, all’ostilità verso la tecnologia, all’“overstaffing”, al nepotismo, alla corruzione”⁷⁷. Comportamenti che, seppur privi in molti casi della valenza dell’illegalità e sostanziandosi in mere irregolarità (o eccessi, più o meno dolosi, di formalismo⁷⁸), si traducono nondimeno nel piegare ad un interesse privato il bene pubblico⁷⁹.

In Italia, in un primo momento, si era accolto questo concetto alla stregua di “nuova” nozione di corruzione “in senso ampio” o di “corruzione amministrativa”, anche a livello

⁷⁴ Sottolinea il nesso antico che lega diritto penale e amministrativo R. FERRARA, *Abuso d’ufficio e discrezionalità amministrativa: alle origini del problema*, in *Dir. e proc. amm.*, 2022, 1, p. 2: “il diritto penale è certamente manifestazione plastica del principio di autorità e lo stesso diritto amministrativo, sicuramente quello delle origini, ma seppur corretto e temperato anche quello che si materializza oggi, è espressione dello stesso principio, principio che (comunque lo si voglia costruire ed ambientare) è pur sempre il riflesso del primato degli interessi pubblici, collettivi e/o generali”.

⁷⁵ E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., p. 321 ss.

⁷⁶ R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 61; OECD, *Analytics for Integrity. Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, 2019, p. 8.

⁷⁷ S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, p. 243. Già prima del noto scritto di Cassese, la dottrina italiana aveva già richiamato la nozione di *maladministration*, quale vizio di cattiva amministrazione, per enucleare dall’art. 97 Cost. un “interesse qualificato dei cittadini all’imparzialità e al buon andamento (*rectius*, all’efficienza) dell’azione amministrativa”, nonché sotto il profilo della sindacabilità nel merito del provvedimento da parte del giudice amministrativo, valutando “la congruità e l’opportunità degli atti assunti dall’autorità nell’esercizio di poteri discrezionali o tecnico-discrezionali, e in riferimento a norme non scritte (*extragiuridiche*) di buona amministrazione”: R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 363, che si riferisce, alla nt. 279, alla letteratura anglosassone in tema. Cfr. ancora più avanti, par. 2.

⁷⁸ “Lo studio dell’amministrazione mostra che essa è legalista quando vuole esserlo, ma estremamente disinvolta con le norme, quando non vuole esserlo”: S. CASSESE, *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi*, cit. p. 45.

⁷⁹ R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, loc. cit. A livello internazionale la nozione ampia di corruzione è stata diffusa soprattutto da Transparency International, che la definisce “*The misuse of entrusted power for private benefit*”, includendo (i) l’abuso di potere, (ii) la preventiva attribuzione di quel potere in ambito pubblico così come privato, (iii) il beneficio privato, per sé o altri: J. POPE, *Confronting corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International Source Book, 2000, p. 1, nt. 2. La nozione era già stata utilizzata da J.S. NYE, *Corruption and Political Development, a Cost-benefit Analysis*, in *American Political Science Review*, 1967, cit. in L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., p. 867.

regolatorio nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato nel 2013 dalla CIVIT su proposta del Dipartimento della Funzione pubblica⁸⁰.

Più correttamente si è in seguito precisato che oggetto diretto dell'attività amministrativa di prevenzione rimangono pur sempre gli atti penalmente rilevanti aggiungendo però che, perché siano efficaci, le misure preventive devono riguardare anche quei comportamenti di malamministrazione che, se ripetuti e tollerati, possono aprire la strada ad altri fatti di reato⁸¹.

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione tanto le misure oggettive che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, quanto quelle soggettive di carattere comportamentale concorrono alla prevenzione, oltre che dei reati contro la pubblica amministrazione, di altri reati di rilevante allarme sociale, nonché di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari, *“fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)”*⁸².

Per distinguere in modo chiaro la nozione penalistica dall'attività di prevenzione in via amministrativa si è arrivati ad affermare che a rilevare allora è, più che il fatto oggetto della

⁸⁰ Così si legge nel *Piano Nazionale Anticorruzione 2013*, adottato con la delibera n. 72 del 11 settembre 2013 della CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – Autorità nazionale anticorruzione), su proposta del Dipartimento della Funzione pubblica, in attuazione dell'art. 1, comma 2, lett. b) della legge 6 novembre 2012 n. 190: *“il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”* (par. 2.1). Anche autorevole dottrina aveva rilevato come dalla legge “Severino” si potesse ricavare *“una nozione amministrativistica di corruzione, diversa da quella penalistica. È una nozione certamente più ampia, che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti, ma anche a condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma possono generare situazioni di illegittimità e sono comunque sgradite all'ordinamento giuridico”*: M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 61.

⁸¹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 41. Di segno simile l'opinione di B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., 8: *“il diritto penale ha un ruolo preminente nella repressione delle condotte gravemente contrarie ai doveri dei funzionari; il diritto costituzionale e il diritto amministrativo lo hanno nell'indirizzare le condotte dei funzionari e nel prevenire le situazioni di “prossimità” alla commissione di reati”*. Ha rilevato la Procura generale presso la Corte dei conti: *“l'Italia, sconta fattori di preoccupante criticità strutturale endemica: la lentezza dei processi attraverso i quali maturano le decisioni, l'estrema difficoltà della loro traduzione in programmi operativi chiari per certezza e coerenza degli obiettivi, l'insufficienza della visione strategica anche nel rispetto del principio di continuità, lo iato nella fase di attuazione, la pressoché totale mancanza della cultura della tempistica e della sensibilità alla verifica del raggiungimento degli obiettivi. Su questo terreno fertile hanno radicato i loro virgulti la diffusione della corruzione, dell'evasione e dell'elusione fiscali, nonché il determinante consolidarsi di atteggiamenti di sfiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche”* (Corte dei conti, Sezioni riunite, *Inaugurazione anno giudiziario 2020*, Relazione del Procuratore generale, 13 febbraio 2020).

⁸² ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, cit., p. 12.

disciplina di contrasto in sé – penalmente rilevante o meno che sia – il suo risvolto in chiave di risultati sulla resa della macchina amministrativa⁸³. Si tratta dunque di un vero e proprio cambiamento di prospettiva⁸⁴, un “*approccio del tutto diverso*”⁸⁵ rispetto a quello soltanto penalistico inteso a reprimere i fatti una volta che sono avvenuti.

L’approccio preventivo porta con sé un senso “positivo” connotato dalla proposta (e, in certa misura, dall’imposizione⁸⁶) di un metodo complessivo di riforma della pubblica amministrazione che deve partire dal suo interno⁸⁷, e quindi di una sua “autoriforma”, una sorta di rigenerazione continua volta alla ricerca e alla tutela dell’integrità pubblica⁸⁸.

Proprio nel concetto di “integrità” – che significa letteralmente assenza di intrusioni corruttive⁸⁹ – risiede l’esigenza etica per ogni organizzazione di sviluppare al suo interno una costante capacità di resistenza rispetto alle infiltrazioni e pressioni (nocive) esterne e quindi una dinamica di riforma permanente ampia, che va oltre il contrasto alla sola

⁸³ G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 352.

⁸⁴ P. SEVERINO, *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, cit., p. 640; F. PATRONI GRIFFI, *Il contrasto alla corruzione a dieci anni dalla legge 190/2012 (cd. legge Severino)*, in www.giustizia-amministrativa.it, 3 gennaio 2023.

⁸⁵ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell’etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 31.

⁸⁶ Sul carattere cogente delle norme anticorruzione e di etica pubblica si tornerà *infra*, parr. 2 e 3.

⁸⁷ “*Le leggi di riforma dell’amministrazione sono un ossimoro proprio perché astratte e esterne all’istituzione che intendono riformare, potendo la legge unicamente favorire o proteggere l’azione di riforma e non porla essa stessa, poiché riformare una istituzione è azione concreta*”: R. CAVALLO PERIN, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, cit., p. 43.

⁸⁸ “*Bisogna interessarsi delle autocorrezioni, perché, se l’amministrazione funziona male, non si deve ricorrere sempre a un soggetto esterno: è l’amministrazione stessa che deve correggersi*”: S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, relazione al Convegno AIPDA 2016, *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, p. 4, disponibile al [link](#), il quale pone altresì l’accento sulla necessità dei saperi tecnici interni all’amministrazione, con le dovute competenze per promuovere e realizzare riforme interne. L’obiettivo di un’amministrazione “autoriflessiva” è proprio della strategia della prevenzione del rischio corruttivo, insito nell’amministrazione stessa: G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, cit., pp. 351-352; A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell’ordinamento*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 210 ss. V. più avanti, par. 2.

⁸⁹ Sulla scorta dell’insegnamento di Tommaso d’Aquino, F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 50 ss., riscontrano, così come per la corruzione, anche per l’integrità una concezione statica ed una dinamica. Un’entità viene detta integra quando presenta solidità nella propria (perfetta) condizione originaria e inespugnabilità verso l’esterno, ma si parla di “integrazione” riferendosi invece al processo dinamico di miglior coordinamento tra le parti di un insieme variegato, in radice imperfetto. Pare soprattutto il secondo significato il più confacente a spiegare l’integrità cui deve tendere l’insieme complesso articolato della pubblica amministrazione.

corruzione⁹⁰. Se questo è vero per qualsiasi ente⁹¹, ciò vale a maggior ragione per l'istituzione pubblica, presidio di legalità per definizione con il compito di sapersi gestire in modo innovativo, con continui miglioramenti organizzativi e procedurali, innalzando il livello delle risposte fornite ai cittadini, osservatori e partecipanti all'esercizio del potere pubblico dotati di un interesse particolarmente qualificato⁹².

Tanto il principio di prevenzione della *maladministration*, quanto i principi di buona amministrazione e di integrità pubblica hanno trovato significativa collocazione nella normativa di rango primario in tema di trasparenza amministrativa che costituisce uno strumento, come si vedrà, che può esplicare straordinarie potenzialità nel sistema anticorruzione grazie allo sviluppo tecnologico⁹³.

⁹⁰ La maggiore ampiezza della leva preventiva è dimostrata dal fatto che i fenomeni di corruzione sicuramente confliggono con i principi dell'etica pubblica (e perciò laddove c'è corruzione non c'è etica pubblica) ma, d'altra parte, apparati anche non corrotti possono ciò nondimeno, non rispondere nel loro concreto funzionamento ai principi dell'etica pubblica: V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 29.

⁹¹ Ben presente a Lutero, ma di fatto sempre applicato anche dal Papato, si ricordi l'adagio che ha rappresentato una costante nella storia dell'istituzione forse più longeva dell'Occidente: "*Ecclesia semper reformanda*".

⁹² F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 53.

⁹³ Art. 1 del d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33: "1. *La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.* 2. *La trasparenza [...] concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.* 3. *Le disposizioni del presente decreto [...] integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*". V. *infra*, cap. III, parr. 3 ss.

2. I principi costituzionali sulla buona amministrazione

Il diritto alla buona amministrazione viene dichiarato anzitutto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁹⁴, avente lo stesso valore giuridico dei Trattati⁹⁵, ed è applicabile e vincolante negli Stati membri pacificamente ai casi di amministrazione comunitaria indiretta⁹⁶ nonché, secondo un'interpretazione estensiva, all'attività amministrativa di attuazione del diritto interno⁹⁷. Esso comprende specificamente i principi di imparzialità, equità e di conclusione in un termine ragionevole del procedimento amministrativo, del giusto procedimento, dell'accessibilità degli interessati ai documenti

⁹⁴ Art. 41: “1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l’obbligo per l’amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell’Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua”. Fra i lavori espressamente dedicati, senza pretesa di esaustività: E. BELLARDO, *Accesso, partecipazione e garanzia di buona amministrazione: verso un consolidamento del diritto di difesa del cittadino*, in *DPCE online*, 2018, 1, pp. 189 ss.; C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in AA.VV., *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 525 ss.; P. CRAIG, *Article 41 – The Right to Good Administration*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, Oxford, 2021, pp. 1125 ss.; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 55 ss.; L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell’interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 789 ss.; M. TRIMARCHI, *L’art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2011, pp. 537 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, diretto da M.P. Chiti, G. Greco, vol. I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 49 ss.; A. ZITO, *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, pp. 431 ss.

⁹⁵ Ai sensi dell’art. 6 TUE, e quindi dotata di rango costituzionale: M. TRIMARCHI, *L’art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., p. 554.

⁹⁶ Secondo l’interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia, è pacifico che devono rispettare l’art. 41 sia le istituzioni dell’Unione sia gli Stati membri quando agiscono “*within the scope of EU law*”: P. CRAIG, *Article 41 – The Right to Good Administration*, cit., 1126. Al di fuori di questo caso, si ritiene comunque che il diritto alla buona amministrazione rientri fra i principi generali dell’Unione, quantomeno nella sua declinazione di diritto al giusto procedimento, in quanto risultante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (ai sensi dell’art. 6, par. 3 TUE): *ibidem*.

⁹⁷ C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., p. 556; M. TRIMARCHI, *L’art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., p. 539. Va però segnalata, di segno contrario, ad es. l’ordinanza della Sez. IX della Corte di giustizia del 28 maggio 2020, causa C-17/20, che ha dichiarato irricevibile il rinvio pregiudiziale operato dal TAR Puglia sulla compatibilità delle norme del d.lgs. n. 159 del 2011 sull’interdittiva antimafia con il diritto alla buona amministrazione tutelato dalla Carta di Nizza. Com’è noto, prima della recente riforma (d.l. n. 152 del 2021), l’art. 93 del Codice antimafia prevedeva un contraddittorio soltanto eventuale nel procedimento prefettizio di irrogazione dell’interdittiva. La Corte di Strasburgo non è nemmeno entrata nel merito della questione avendo ritenuto che l’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali si applichi “*non agli Stati membri bensì unicamente alle istituzioni*”, organi e organismi dell’Unione.

del procedimento, dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti, della responsabilità dei pubblici funzionari⁹⁸.

Seguendo l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, la buona amministrazione da principio è diventata quindi diritto⁹⁹: nell'ottica dell'Unione europea si tratta in primo luogo di un insieme di posizioni giuridiche di vantaggio azionabili dinanzi a un giudice¹⁰⁰, di “*diritti a carattere strettamente amministrativo*” del cittadino direttamente interessato da un'attività amministrativa¹⁰¹, coincidente in larga parte con i diritti e gli interessi legittimi¹⁰² tutelati in Italia dalla legge generale sul procedimento amministrativo¹⁰³.

⁹⁸ Per un commento puntuale dell'articolo 41 della Carta di Nizza, tra gli altri: P. CRAIG, *Article 41 – The Right to Good Administration*, cit., 1132 ss.; D.-U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M. PIERRO (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 1 ss., la quale sottolinea la piena applicabilità del principio nel diritto interno, come effetto di *spill over* dei principi generali del diritto europeo e in forza della previsione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 che sottopone l'attività amministrativa anche ai principi dell'ordinamento comunitario: pp. 25 ss. e, più recentemente con riguardo alle applicazioni nel diritto amministrativo digitale: ID., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 85 ss.; ID., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare, in federalismi.it*, 2022, 7, pp. 110 ss.

⁹⁹ S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, cit., 1; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 62 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 50; L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, cit., pp. 793 e 806 ss. Ripercorre nel dettaglio l'evoluzione giurisprudenziale: A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 2008, pp. 237 ss. e, prima ancora, M.P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 2000, pp. 303 ss.

¹⁰⁰ “*Non è una norma programmatica, ma disposizione che crea una situazione giuridica soggettiva a cui corrisponde un obbligo della pubblica amministrazione. Da norma di azione è diventata norma di relazione*”: S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, cit., 1.

¹⁰¹ R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in ID., M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 285.

¹⁰² Essendo la distinzione fra diritto soggettivo e interesse legittimo estranea all'ordinamento europeo, secondo molti rientrano nel diritto alla buona amministrazione anche quelle situazioni giuridiche soggettive che la giuspubblicistica italiana ha da sempre qualificato come interessi legittimi. Com'è noto, la giurisprudenza della Corte di giustizia non esercita un sindacato sulla qualificazione formale delle situazioni giuridiche, ma pretende che le “riqualificazioni” attuate dagli Stati membri nella loro sfera di discrezionalità non determinino una diminuzione di tutela rispetto allo *standard* di effettività previsto dal diritto dell'Unione: A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 93-95.

¹⁰³ “*La migliore estrinsecazione del canone della buona amministrazione è rappresentata certamente dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo*”: D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 112. R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, p. 39, sottolinea come il rinvio ai “*principi dell'ordinamento comunitario e pertanto anche all'art. 41 della Carta di Nizza*”, effettuato dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990, contribuisce a “*marchiare a fuoco il ruolo giocato dalla legge breve sul procedimento amministrativo in quanto legge di garanzia*”, venendo a recepire la “*regola comunitaria sul procedimento amministrativo (ossia il principio del “giusto procedimento”)*”.

Peraltro, nonostante il disposto letterale della Carta di Nizza, molti ne hanno fornito un'interpretazione ampia estesa alla posizione del cittadino che, indipendentemente dall'instaurarsi di un rapporto diretto con l'autorità all'interno di uno specifico procedimento, esige comunque un esercizio corretto, imparziale, efficiente, economico delle funzioni pubbliche¹⁰⁴.

L'elasticità del principio consente declinazioni diverse¹⁰⁵ che vanno dalla tutela diretta dei singoli fino a comprendere regole, sostanziali e procedurali, non tutte giustiziabili, ma pur sempre giuridicamente qualificate¹⁰⁶, alle quali deve conformarsi l'agire amministrativo in un moderno sistema democratico di diritto¹⁰⁷.

Non diversamente dai molti che oggi lo considerano un preciso obbligo costituzionale¹⁰⁸, già risalente dottrina aveva ritenuto la sussistenza di un “*onere di buona amministrazione*” comprendente quelle regole del corretto operare pubblico che, ancorché non sempre espresse, “*non [sono] meno rilevanti e non meno vincolanti per la volontà amministrativa, perché imposte dalla necessità reale e attuale di attingere al fine imposto dalla legge*”¹⁰⁹,

¹⁰⁴ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 210; L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, cit., p. 794; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 51; F. NICOLETTI, *Il principio di “buona amministrazione” nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Dir. econ.*, 2006, 4, pp. 775 ss., il quale ricorda inoltre come il Trattato sulla Comunità europea contiene il principio di “*sana*” ovvero di “*buona gestione finanziaria*” che presiede all'esecuzione del bilancio dell'Unione da parte della Commissione (oggi artt. 310 e 317 TFUE). Sulle ricadute di questo principio nell'attività di controllo della finanza pubblica v. *infra*, cap. III, parr. 2.2 ss.

¹⁰⁵ C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 526.

¹⁰⁶ Non si può che accennare al vasto tema della giuridicità dei principi. Si può ricordare in proposito quanto insegna G. ZAGREBELSKY, *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, pp. 36-37: “*Questa dimensione di principio delle costituzioni è spesso oggetto di critiche da parte di chi ne lamenta il difetto di normatività nel senso del positivismo giuridico. [...] I principi non si prestano infatti alle consuete operazioni di interpretazione e applicazione, cioè alla sussunzione e al ragionamento sillogistico, per la semplice ragione che essi sono norme senza fattispecie. Ma le lamentele sono sterili perché essi sono lo strumento necessario per il compromesso. Tra parti che muovono da posizioni diverse, il consenso può ottenersi elevando il grado di astrattezza delle proposizioni. Inoltre, i principi – pur non essendo affatto quelle inutili dilazioni lessicali dei problemi, secondo l'incomprensione che è stata di Carl Schmitt – rinviano a un momento successivo la loro determinazione concreta: due aspetti dei principi tutt'altro che irrilevanti, in vista del compromesso che la situazione costituzionale pluralista richiede. Pluralismo e principialismo sono i due lati (quello sociale e quello giuridico) della stessa medaglia*”; ID., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 147 ss. Sull'evoluzione dell'interpretazione dei principi costituzionali relativi al diritto amministrativo, recentemente: F. CORTESE, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, pp. 329 ss.

¹⁰⁷ C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, in *Dir. econ.*, 2016, 3, pp. 678 ss. e 702 ss. Sulla buona amministrazione come “*diritto alla felicità*” del singolo, necessariamente connessa con un'esigenza generale di “*buon governo*”: R. FERRARA, *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, 4, pp. 1058 e *passim*.

¹⁰⁸ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 210. G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 118 ss., rinviene, fra i primi, una “*formale consacrazione*” del dovere di buona amministrazione nell'art. 97 Cost.

¹⁰⁹ R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, CEDAM, Padova, 1939, pp. 118-119. L'A. descrive queste norme *extra legem* (“*direttive di buona amministrazione*”)

ovvero dell'ancor più pregnante “*dovere di buona amministrazione*”, strettamente connesso all'esercizio doveroso della funzione amministrativa¹¹⁰.

Tuttavia, ad esso e al correlato “*vizio di cattiva amministrazione*” non si riconosceva tradizionalmente una base giuridica onde abbracciare e colpire direttamente i fenomeni di inefficienza e le “*distorsioni patologiche dello Stato amministrativo*”¹¹¹: al più, si poteva ritenere che la categoria della *maladministration* comprendesse una serie di casi in cui l'interesse semplice al buon andamento si trasforma in una situazione giuridica di interesse protetto, per effetto di una legge ordinaria che impone ai pubblici poteri un dovere giuridico, ad es. ordinando loro di provvedere sulle istanze dei privati¹¹².

Ormai, invece, deve considerarsi assodato che il principio di buona amministrazione discende dallo statuto costituzionale dell'amministrazione in quanto istituzione¹¹³, atteso che “*è la Costituzione a volere un'amministrazione*” senza la quale i diritti fondamentali, civili e sociali, “*si ridurrebbero a un mero flatus vocis*”¹¹⁴.

Pertanto, all'interno della nostra Carta costituzionale vengono richiamati¹¹⁵ la responsabilità dei dipendenti pubblici di fronte ai cittadini (art. 28), il loro dovere di fedeltà

come “*giunti elastici*” che “*rappresentano una necessità immanente in questo ordinamento, per la flessibilità indispensabile all'azione amministrativa in relazione ai fini da raggiungere, e per l'inettitudine della norma materiale a prevedere adeguatamente tutte le situazioni che si determinano in ordine ai fini stessi*”: *ivi.*, p. 129. Il tema dello *ius non scriptum* che orienta l'azione amministrativa, la cui violazione è sanzionabile mediante il vizio dell'eccesso di potere, è sviluppato da R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 242 ss. e 428 ss.; R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., pp. 363 ss.

¹¹⁰ G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., pp. 55 ss., ha sottolineato la stretta connessione fra doverosità della funzione amministrativa e doverosità della buona amministrazione. Egli osservava infatti che, se nell'adempimento di una funzione viene pur sempre lasciato un margine di discrezionalità all'agente, il raggiungimento dell'interesse pubblico cui si deve tendere, “*potendosi realizzare solo attraverso un'attività che sia perfettamente adeguata al fine specifico che si deve perseguire, cioè solo con una “buona amministrazione”, postula che la realizzazione di questa, per la natura particolare degli interessi che ne sono riguardati, costituisce una necessità giuridica per il soggetto agente*”: *ivi.*, p. 65. L'A. quindi configura questo dovere come un “*dovere funzionale*” (*ivi.*, p. 81), “*squisitamente giuridico*” e non meramente etico o come “*mera aspirazione deontologica*”: *ivi.*, p. 87.

¹¹¹ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 364.

¹¹² *Ivi.*, pp. 367-368 e 371 ss.

¹¹³ G. ZAGREBELSKY, *Essere delle istituzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, pp. 24-25: “*l'istituzione è emancipante perché solleva gli individui come singoli di una quantità di oneri di calcolo che avvilupperebbero l'esistenza con limitazioni, incertezze e paure paralizzanti [...] Chi opera “istituzionalmente” fruisce così di una libertà superiore rispetto a chi crede di farne a meno: almeno in quanto si consideri libertà la realistica capacità di realizzare i propri scopi e non il velleitario ed estetizzante darsi da fare per niente, per farsi notare e basta. Infine, l'istituzione prolunga nel tempo il significato e il valore dell'azione individuale, proiettandola al di là della sua stessa esistenza personale*”.

¹¹⁴ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 211. Nell'organizzazione per la soddisfazione dei bisogni sociali rinviene l'essenza dell'istituzione, e quindi del diritto obiettivo: R. CAVALLO PERIN, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, cit., pp. 41 ss.

¹¹⁵ Cfr. C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 530 ss.; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 113 ss. Pur senza citare il principio di buona amministrazione, rinviene i numerosi fondamenti “*in positivo*” del diritto di prevenzione della

qualificato alla Repubblica (art. 54), i principi della legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97), oltre che i principi fondamentali dello Stato democratico (artt. 2 e 3) e le numerose altre norme di principio che pongono compiti proattivi in capo alla Repubblica, tanto ai suoi "rami alti" – il legislatore e l'esecutivo – quanto, sul piano attuativo, ai suoi "rami bassi", gli apparati amministrativi¹¹⁶.

A questo proposito, se è in certa misura innegabile il carattere programmatico del principio di buona amministrazione in quanto rivolto al legislatore, se ne è riconosciuta altresì la immediata applicazione per tutti i pubblici uffici, in quanto "*principio costituzionale di essenziale fondamento per lo svolgimento dell'attività amministrativa e regolativo di questa*"¹¹⁷. Pertanto, alla pretesa di buona amministrazione riconosciuta al cittadino deve corrispondere a tutti gli effetti, in caso di sua violazione da parte dell'autorità, un preciso obbligo risarcitorio¹¹⁸.

Senza potersi qui diffondere sulla portata di ognuno dei menzionati principi costituzionali¹¹⁹, occorrerà soffermarsi almeno sull'imparzialità e del buon andamento, negli aspetti attinenti al funzionamento oltreché all'organizzazione amministrativa¹²⁰, vista la loro rilevanza nel diritto amministrativo di prevenzione della corruzione¹²¹.

corruzione nelle norme della Costituzione: M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 20, pp. 2 ss.

¹¹⁶ Si deve all'ESPOSITO l'espressione secondo cui la disciplina costituzionale dell'amministrazione non può ricavarsi dai soli articoli 97 e 98, ma dall'intera Costituzione (*Riforma dell'Amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 248; cfr. U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, CEDAM, Padova, 1996, pp. 72 ss.), avente portata precettiva nella sua interezza, pur con gradi diversi, secondo la posizione di MORTATI: cfr. *Costituzione. Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana* (voce), in *Enc. dir.*, XI, 1962, p. 173. In aperta polemica, come noto, fu CALAMANDREI che, non senza amarezza, si riferiva alle norme programmatiche come ad una "*rivoluzione promessa*" ancora tutta da attuare: fra i numerosi scritti, ora ripubblicati in *Opere giuridiche. Volume III. Diritto e processo costituzionale*, Roma, 2019: *Costruire la democrazia (Premesse alla Costituente)*, pp. 170 ss., *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, pp. 329 ss., *Incoscienza costituzionale*, pp. 470 ss.

¹¹⁷ G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., p. 123, il quale enuclea compiutamente la doppia natura del principio di buona amministrazione come norma al tempo stesso programmatica e precettiva.

¹¹⁸ L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, cit., p. 812; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., pp. 147 ss.

¹¹⁹ Un riferimento embrionale al principio di buona amministrazione si poteva già leggere nella relazione che Meuccio Ruini lesse in Costituente sul progetto di art. 91 (poi divenuto l'art. 97 Cost.): "*brevi sono gli accenni, per la pubblica amministrazione, al buon andamento ed alla imparzialità. Un testo di costituzione non poteva dire di più; ma si avverte da tutti il bisogno che il paese sia bene amministrato, che lo stato non sia solo un essere politico, ma anche un buon amministratore secondo convenienza e secondo giustizia*": cit. in M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 65, nt. 101.

¹²⁰ U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione* (voce), in *Dig. pubbl.* VIII, 1993, p. 135.

¹²¹ Già si è riportata la definizione di "cattiva amministrazione" indicata dall'ANAC nel *Piano Nazionale Anticorruzione 2019* come "*decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse*

Il principio di imparzialità viene interpretato come la maggiore garanzia della “*correttezza del rapporto legge-amministrazione-cittadino*”¹²², sin dal momento organizzativo¹²³, “*nel quale si gioca la futura disponibilità di un soggetto pubblico ad operare nel rispetto di criteri che presuppongono autonomia di giudizio e di operato*”, a prescindere da qualsivoglia condizionamento di tipo politico o di altro genere¹²⁴.

Secondo la più autorevole dottrina, l'imparzialità va considerata non con riferimento al confronto fra più soggetti (come parità di trattamento), ma in senso oggettivo di “*aparzialità*” e neutralità, nel senso che il suo interesse non è quello privato di un soggetto o di una parte, ma è una “*specificazione ed articolazione dell'interesse generale*”¹²⁵.

Nel sistema del diritto amministrativo all'imparzialità vengono ricondotte tutte le garanzie del cittadino verso la pubblica amministrazione: dal giusto procedimento alla ragionevolezza dell'agire e proporzionalità delle decisioni¹²⁶, alla pubblicità e trasparenza, alla giustizia nell'amministrazione¹²⁷; quindi l'imparzialità attiene “*propriamente e strettamente alla legittimità dell'azione amministrativa*”¹²⁸.

pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)”. Cfr. M. GALDI, La corruzione come disvalore costituzionale, cit., pp. 11 ss.

¹²² U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 139.

¹²³ A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino, pp. 6 ss.

¹²⁴ R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI *et al.*, *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2001, p. 425.

¹²⁵ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 74. Spiegava l'essenza dell'imparzialità come posizionamento dell'amministrazione *super partes*, e mai *uti pars* o *pro una parte*, con l'esempio della riscossione tributaria, P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo. Volume I. Teoria della organizzazione amministrativa*, Bologna, 1953, pp. 43-44: gli organi deputati alla riscossione devono “*si prelevare danaro nelle tasche dei contribuenti e travasarlo nelle tasche erariali; ma devono farlo entro i limiti in cui è giusto, secondo la legge; e se per avventura è stato percepito un tributo non dovuto sono tenuti a restituirlo, anche se l'interesse dello Stato sarebbe piuttosto di conservare quella somma all'erario*”.

¹²⁶ Il principio di proporzionalità è dichiarato all'art. 5 TUE e nel Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Ai nostri fini può essere riassunto secondo la formula liberale, che in Italia si fa risalire agli studi del Romagnosi, del “*mezzo minimo*”, ossia del perseguimento dell'interesse pubblico con il minor sacrificio possibile degli interessi dei privati (sul quale si v., fra i suoi molti studi sul tema, la relazione di D.-U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2020). Sulla ragionevolezza dell'agire amministrativo, riconducibile alle teorie della razionalità procedurale, cfr. ampiamente R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., *passim*, spec. pp. 190 ss. e quanto si dirà *infra*, cap. II, par. 1.

¹²⁷ U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 139. Ricorda la “*vecchia aspirazione degli scrittori politici dell'ottocento (Spaventa, Minghetti, Turiello)*”, sottesa al principio di imparzialità, di eliminare ogni sorta di politica indotta nell'amministrazione, attuata ammettendo in modo più ampio possibile la ricorribilità delle decisioni, via più semplice e allo stesso tempo più adatta allo Stato liberale: S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per “autonomie” e “diritti” dei cittadini*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 109-111.

¹²⁸ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 35.

Dal canto suo, il buon andamento è stato a lungo identificato con la stessa “buona amministrazione” intesa quale effettivo perseguimento dell’interesse pubblico¹²⁹, concetto da sempre considerato proprio di discipline socio-economiche, per questo relegato al merito amministrativo o financo all’area delle “*norme non giuridiche*”¹³⁰. In questo senso, si rinvia sostanzialmente al buon funzionamento complessivo del sistema burocratico e ai risultati che esso produce nell’interesse della collettività¹³¹, secondo l’accezione ampia di attività amministrativa come somma di prestazioni rese ai cittadini ad opera dei pubblici uffici¹³². Valorizzando il nesso con il secondo comma dell’art. 3 Cost., il buon andamento è stato anche qualificato come strumento per l’imparzialità¹³³, in quanto mezzo necessario per la

¹²⁹A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 5 ss.; G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., pp. 64-65 e *passim*; E. D’ALTERIO, *I controlli sull’uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 29 ss.; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 133, il quale ancora ricorda l’interpretazione fornita da Spaventa e Minghetti, secondo i quali il suo significato era “*tutto interno*” all’amministrazione, inteso a declinare i canoni del corretto esercizio della funzione amministrativa (soprattutto in senso contabile), non certo per attribuire diritti in capo ai singoli che potessero far sorgere contenziosi. Cfr. S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2016, 1, p. 25, nt. 56. Lo stesso G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., pp. 138 ss., pur avendo riconosciuto in capo ai pubblici uffici l’esistenza di un dovere giuridico di buona amministrazione fondato sulle norme costituzionali, escludeva che questo potesse comunque corrispondere ad un diritto soggettivo o interesse legittimo. Essendo una “*mera frazione*” dell’interesse collettivo alla buona amministrazione, poteva al più venir qualificato come interesse semplice o di fatto, sfornito di particolare tutela giuridica: *ivi*, pp. 147-148.

¹³⁰ U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 134. R. FERRARA, *L’interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, cit., p. 45.

¹³¹ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell’etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, loc. cit. “*Il principio del buon andamento appare da subito intrecciato ed implicato con l’idea stessa di pubblica amministrazione, costituendone l’essenza profonda ed il nucleo sensibile, in quanto missione tipica e propria degli apparati amministrativi sarebbe stata quella di assicurare l’ofelimità – ossia la felicità – dei cittadini*”: R. FERRARA, *L’interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, cit., p. 32 e 37 ss.; ID., *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, cit., pp. 1043 ss. Hanno svolto un’accurata indagine in questo senso: B. BOSCHETTI, B. CELATI, *La buona amministrazione*, report curato per il Laboratorio Futuro, Istituto Toniolo, RecoveryLab, Università Cattolica, Milano, 2022.

¹³² R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 359. La disciplina regolamentare contenente lo schema-tipo dei piani integrati di attività e organizzazione (PIAO) da adottarsi annualmente in ogni amministrazione (decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, adottato il 30 giugno 2022 ai sensi dell’art. 6 del d.l. n. 80 del 2021, conv. l. n. 113 del 2021, su cui v. più ampiamente *infra*, par. 5.2.1) introduce il concetto di “*valore pubblico*”, principio orientatore del nuovo strumento di pianificazione integrata come “*incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo*” (art. 3 del decreto ministeriale), che dovrebbe rappresentare la “*stella polare di ogni sforzo programmatico dell’ente*”: E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico* in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, aprile 2022, pp. 151 ss., che riporta anche articolate metodologie per programmare e monitorare il “*valore pubblico*”. Cfr. anche V. VERGINE, *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino – Nuove strategie di azione amministrativa*, in E. LUNGARO, P. MAGRI, A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 267 ss. e il Quaderno realizzato dall’ANCI *Piano integrato di attività e organizzazione. Linee guida, schemi e indicazioni operative per la prima attuazione*, luglio 2022, pp. 20 ss.

¹³³ U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 135.

realizzazione delle condizioni attraverso le quali l'ordinamento mira a realizzare le garanzie individuali e sociali volte a promuovere il pieno sviluppo della persona umana¹³⁴.

Con l'estensione della logica aziendalistica al diritto amministrativo (il c.d. *New Public Management*¹³⁵) ne è stato chiarito il contenuto riferendosi ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, fondamentali per la valutazione comparativa di costi e risultati, *input* e *output*¹³⁶.

In primo luogo viene in rilievo il criterio di efficienza¹³⁷, originato dal settore delle organizzazioni commerciali e industriali, che comporta la massimizzazione dei ricavi con la minimizzazione dei costi; applicato in modo generalizzato ad ogni tipo di organizzazione, compresa la pubblica amministrazione, esso richiede che con risorse limitate si ottengano massimi risultati¹³⁸, non necessariamente in termini monetari, come avviene ad es. nei servizi pubblici¹³⁹. Nel settore delle decisioni amministrative, il concetto di efficienza è pertanto ormai analogo al concetto di massimizzazione dell'utilità nella teoria economica¹⁴⁰, mentre l'efficacia indica la capacità di un sistema di raggiungere gli obiettivi prefissati (essendo dunque vicino all'adeguatezza¹⁴¹).

Infine, l'economicità viene intesa secondo almeno tre accezioni: sotto il profilo organizzativo come chiarezza di divisione delle competenze a livello interorganico e infraorganico; sotto quello funzionale come assenza di duplicazioni e complicazioni nei

¹³⁴ R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, cit., p. 426.

¹³⁵ Cfr. S. PONZIO, *La valutazione della qualità delle pubbliche amministrazioni*, Nel Diritto Editore, Roma, 2012, pp. 17 ss.

¹³⁶ S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, cit., p. 207; A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 9 ss.

¹³⁷ Sull'efficienza amministrativa, fra gli studi monografici: D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., *passim*; O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1975; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1979.

¹³⁸ H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967, pp. 263 ss.

¹³⁹ *Ivi*, p. 267. Sulla cautela necessaria nell'applicazione dei criteri aziendalistici alla pubblica amministrazione: F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. I. Profili critici e principi ricostruttivi*, ESI, Napoli, 2000, p. 24, nt. 40. In particolare, per il settore sanitario, G.M. RACCA, *Salute* (voce), in *Enc. dir., I tematici*, 2022, pp. 1003 ss.

¹⁴⁰ H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., p. 275.

¹⁴¹ Ricorda come la prima accezione di efficienza, sviluppata a partire dagli studi di Jeremy Bentham, coincidesse con l'attuale efficacia, adeguatezza o idoneità di un qualcosa a raggiungere il fine voluto, essendo concepita nel senso di "causa efficiente aristotelica": R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press, Firenze, 2017, pp. 447 ss. Solo in un secondo momento si è sviluppato il significato di efficienza come criterio organizzativo volto ad ottimizzare la produttività, basato sul rapporto fra costi e ricavi, distinto dal concetto correlato di efficacia. Sui significati dell'efficienza cfr. H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., pp. 272-273.

passaggi dei procedimenti; sotto quello contabile come capacità di valutazione e contenimento degli oneri finanziari¹⁴².

Tali criteri, pur avendo origine estranea al diritto, sono suscettibili di notevoli implicazioni giuridiche¹⁴³ anche secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale¹⁴⁴, soprattutto perché introducono il profilo dinamico della valutazione del rapporto fra fine stabilito e mezzi resi disponibili all'amministrazione (anche in questo caso, come per l'imparzialità, rapporto sindacabile alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità)¹⁴⁵.

Benché la loro compresenza possa produrre momenti di tensione, essendo le misure di garanzia dell'imparzialità potenziale freno alla rapidità d'azione della "macchina" amministrativa¹⁴⁶, secondo la più corretta interpretazione i due principi cardine posti dall'art. 97 Cost. sono pienamente compatibili¹⁴⁷, anzi, vengono ormai considerati inscindibili, in parte coincidenti¹⁴⁸, come "*due facce della stessa medaglia, sia nel senso che l'uno non può realizzarsi senza l'altra (e viceversa), sia nel senso che le violazioni della seconda si traducono in violazioni del primo (e viceversa)*"¹⁴⁹. In qualche modo, essi rappresentano gli archetipi cui si possono riferire tutti i principi enumerati dalla legge generale sul procedimento amministrativo, nella quale convivono le anime dell'efficienza e del risultato ("*l'ansia del provvedere*") e le esigenze proprie del diritto amministrativo di garanzia¹⁵⁰.

¹⁴² R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, cit., p. 427.

¹⁴³ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 84.

¹⁴⁴ F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., p. 17 ss. Sulla giurisprudenza in materia di buon andamento v. l'ampia rassegna a cura di L. IANNUCILLI e A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it. Nelle numerose pronunce il buon andamento è stato associato al principio di funzionalità (sent. n. 234 del 1985), al criterio di efficienza (sentt. n. 404 del 1997; n. 40 del 1998; n. 104 del 2007), di efficacia (sent. n. 401 del 2007), di economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (sentt. n. 60 del 1991 e n. 356 del 1992).

¹⁴⁵ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 85, il quale rilevava come "*nella necessità di proporzionare i mezzi al fine (ovviamente, quando i fini siano determinati e quindi invariabili, come accade per la azione amministrativa) è implicito il riconoscimento di una libertà di apprezzamento, d'una elasticità nell'uso dei mezzi (giuridici o no)*". V. ancora *infra*, nel testo.

¹⁴⁶ A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., p. 29.

¹⁴⁷ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 70: "*non solo l'art. 97 della Costituzione, ma l'intero impianto costituzionale vuole che le amministrazioni pubbliche svolgano le funzioni loro affidate dalla legge al fine di curare (in modo imparziale) l'interesse pubblico. La cura dell'interesse pubblico deve avvenire con il massimo risparmio delle risorse pubbliche (con il minimo possibile sacrificio fiscale per i cittadini e le imprese) e con la massima funzionalità possibile*".

¹⁴⁸ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, loc. cit.

¹⁴⁹ R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, cit., p. 426.

¹⁵⁰ E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, ora in ID., *Scritti scelti*, Jovene, Napoli, 2015, p. 462. È significativo quanto ha scritto la Corte dei conti (organo che, istituzionalmente, ricopre

È dunque coesistente all'idea stessa di amministrazione il principio di "buona amministrazione" in quanto organo servente l'indirizzo politico dettato dai rappresentanti dei cittadini, che hanno bisogno (così come, ed ancor più di un sovrano assoluto) di un'amministrazione lealmente al loro servizio¹⁵¹.

Le norme costituzionali dedicate all'amministrazione rappresentano allora i valori istituzionali su cui è incardinata la disciplina della prevenzione della corruzione, volta a sanare la "la rottura tra il piano delle norme e quello dei valori"¹⁵².

La corruzione e la più ampia *maladministration* stanno all'opposto dell'integrità e del dovere di buona amministrazione¹⁵³: il privato e il funzionario (anch'egli anzitutto un

funzioni di controllo tanto sugli aspetti di imparzialità quanto di efficienza) sui controlli di risultato inerenti ai progetti che rientrano nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*. Secondo la Corte, essi oggi costituiscono "il criterio in cui si declinano i principi di imparzialità e di buon andamento fissati dall'art. 97 della Costituzione"; implicano di "focalizzare l'attenzione sui temi della tutela dell'ambiente e della salute; delle politiche del lavoro, dell'istruzione e dell'inclusione e del sostegno sociale, dello sviluppo. Tra gli elementi di approfondimento, in particolare, vi sono gli investimenti, gli incentivi alle imprese e le misure di sostegno alle persone e ai lavoratori, per i quali le scelte operate prevedono una redistribuzione del rischio reale (di mercato) e la necessità di immediatezza (vista la necessità di liquidità)", nell'orizzonte complessivo che "guarda all'efficienza dello Stato e delle amministrazioni quale elemento decisivo per il Paese richiedendo costante verifica dei processi di digitalizzazione, così come della reale efficacia di quelli di attuazione della revisione della spesa e di efficientamento delle P.A., tanto più necessari nel contesto presente e futuro": Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, *Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021*, approvato con la delibera n. 20 del 2020, par. 34. Cfr. E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2022, 33, pp. 93 ss. Sull'argomento si tornerà nel cap. III, par. 2.3. Al principio del risultato è dedicato l'art. 1 del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 sul quale si v. il primo commento di S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *L'amministrativista.it*, 2 gennaio 2023.

¹⁵¹ "Se dunque il fine dell'organizzazione pubblica permane la soddisfazione dei bisogni per i quali essa è predisposta, da ciò consegue che imparzialità e buon andamento ne costituiscono i criteri attuativi, i mezzi che consentono all'organizzazione stessa di operare adeguatamente e, dunque, di essere riconosciuta tale dalla comunità": R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, cit., p. 429. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 117 ss., ritiene fondato sul buon andamento anche il principio di leale cooperazione istituzionale che, come si vedrà, svolge un ruolo cruciale nel sistema dell'anticorruzione (*infra*, par. 5.2.2) e nell'amministrazione pubblica digitalizzata: cap. II, par. 3 ss.

¹⁵² M. MAGATTI, *Il regno di Behemot. Corruzione e società complessa*, in *Vita e pensiero*, n. 3, 1997, 200, il quale ha sottolineato il fatto che la corruzione sistemica italiana (come di ogni società complessa contemporanea) deriva culturalmente da un "dissesto strutturale profondo", dall'incapacità della politica di esercitare la ricomposizione istituzionale tra "interessi economici, potere politico e creazione del consenso", da cui è derivata l'incapacità di definire (e far applicare) regole condivise di comportamento. Il tema del fondamento delle norme sui valori istituzionali dell'ordinamento ricorda naturalmente il pensiero di C. MORTATI che intendeva la Costituzione in senso materiale come "organizzazione delle forze sociali stabilmente ordinate intorno ad un sistema di interessi e di fini ad esse corrispondenti" (*Costituzione. Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana*, cit., p. 168) e di SANTI ROMANO per il quale, anzi, le istituzioni (concepite come "organizzazioni sociali") non sono soltanto la base del diritto, ma si identificano perfettamente nel concetto di ordinamento giuridico, unitariamente e complessivamente considerato: *L'ordinamento giuridico*, cit., pp. 29-30. Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, cit., pp. 46 ss.

¹⁵³ E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., p. 338; C. CELONE, *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., pp. 527 e 535; M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, cit., *passim*; F. PATRONI GRIFFI, *Il contrasto alla corruzione a dieci anni dalla legge 190/2012 (cd. legge Severino)*, loc. cit.; A.

cittadino) che prendono parte ad un accordo corruttivo tradiscono la fedeltà alla Repubblica violando il patto sociale con gli altri cittadini; tradiscono la libertà e la dignità dei consociati “comprando” un trattamento discriminatorio¹⁵⁴.

L’art. 2 Cost. riconosce e tutela i diritti inviolabili dell’uomo richiedendo, al medesimo tempo, l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale¹⁵⁵. La buona amministrazione implica l’assolvimento di un dovere essenziale dei funzionari pubblici per la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, prima ancora che verso lo Stato. Peraltro, anche le condotte che non costituiscono reato, come si è detto, ma che integrano pur sempre gravi inefficienze contro il buon andamento dell’amministrazione, violano il dovere di fedeltà alla Repubblica e inficiano i diritti fondamentali dei cittadini, che non possono essere esercitati liberamente (nel caso dei diritti civili o politici) o che non vengono garantiti proattivamente da parte dello Stato (per quanto concerne i diritti sociali)¹⁵⁶.

L’etica pubblica, derivante dai principi dell’azione amministrativa intesi nel loro complesso come regole di corretta amministrazione¹⁵⁷, non ammette che il comportamento delle amministrazioni sia influenzato indebitamente da interessi particolari ma, al tempo

PIOGGIA, M.G. PACILLI, F. MANNELLA, *Good Administration, Integrity and Corruption*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 73 ss.; J. PONCE, *Preventing corruption through the promotion of the right to good administration* e F. MANNELLA, *Corruption and the right to good administration*, entrambi in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, Morlacchi, Perugia, 2019, rispettivamente pp. 61 ss. e pp. 137 ss. Rileva come la nozione di cattiva amministrazione possa essere ricavata *a contrario* dalla giurisprudenza europea sul principio (e diritto) di buona amministrazione: M.P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, cit., p. 314.

¹⁵⁴ G.M. RACCA, *Corruzione (dir. amm.)* (voce), in *Dig. pubbl., Aggiornamento*, 2017, p. 211; G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., pp. 129 ss.

¹⁵⁵ Anche la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea proclama nel suo preambolo: “*l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà*” e dedica a tale principio il Capo IV (riguardante, *grosso modo*, i rapporti economico-sociali garantiti dalla parte prima della nostra Costituzione).

¹⁵⁶ G.M. RACCA, *Corruzione (dir. amm.)* (voce), *loc. cit.*; EAD, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 23 ss.; R. CAVALLO PERIN, *L’etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, cit., pp. 147 ss. Gli esempi di corruzione e inefficienza che hanno provocato la morte di persone innocenti sono purtroppo frequenti nella storia d’Italia: dal crollo del ponte Morandi per incuria, a quello della Casa dello Studente di L’Aquila per mancata progettazione antisismica. M. D’ALBERTI, *Corruzione*, cit., pp. 28 ss., rileggendo alcune testimonianze storiche, fra cui *Un anno sull’altipiano* di Emilio Lussu, ricorda come la scarsissima qualità delle commesse militari italiane durante la Grande guerra (emersa dalle risultanze di una Commissione parlamentare d’inchiesta istituita nel 1920, prontamente insabbiata dal regime fascista) abbia aumentato notevolmente il numero dei soldati caduti, proprio a causa di corruzione nelle procedure d’acquisto urgenti svolte in totale assenza di evidenza pubblica.

¹⁵⁷ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell’etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, *loc. cit.*

stesso, non può non opporsi a sprechi, inerzie e a quel complesso di fenomeni che vengono inclusi nella *maladministration*¹⁵⁸. Per questa ragione è del tutto insensato che la disciplina di prevenzione della corruzione possa costituire essa stessa un *vulnus* all'efficienza, ad esempio imponendo adempimenti formali oltre il limite del ragionevole¹⁵⁹.

In conclusione, in un efficace sistema di prevenzione della corruzione deve esistere e venir mantenuta una sorta di equazione fra il binomio imparzialità-integrità pubblica e buon andamento-efficienza¹⁶⁰. Come il principio di imparzialità si può spiegare e attuare soltanto insieme al buon andamento, così le misure di anticorruzione e di efficienza devono integrarsi¹⁶¹, perché solo se l'amministrazione è efficiente potrà garantire i diritti dei cittadini, bilanciando le ragioni della legalità con quelle della funzionalità all'insegna del principio di proporzionalità, che presiede a qualsiasi scelta discrezionale a fronte dell'esistenza di un rischio¹⁶². In altre parole, il sistema di prevenzione della corruzione deve mantenere quell'elasticità, come affermava arguta dottrina, che deve caratterizzare sempre l'organizzazione nonché l'esplicarsi della funzione amministrativa¹⁶³.

3. Le strategie di contrasto alla corruzione nell'ordinamento giuridico

¹⁵⁸ L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, in ID. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 14-15.

¹⁵⁹ M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. amm.*, 2016, 9 ss., ora in ID., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 71-72, da cui si traggono le citazioni.

¹⁶⁰ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 76 ss.

¹⁶¹ G. SIRIANNI, *Semplificazione e contrasto alla corruzione: due politiche pubbliche da coordinare*, in Italiadecide, *Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 309. Questo pare l'obiettivo di fondo dei citati piani integrati di attività e organizzazione (PIAO), su cui si tornerà più avanti (par. 5.2.1), in cui dovrebbero trovare coordinamento *in primis* la pianificazione per la gestione del rischio corruttivo e la pianificazione in materia di *performance*.

¹⁶² R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente della "società del rischio"*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 10, p. 3359. Sulla gestione del rischio nel diritto di prevenzione della corruzione cfr. *infra*, prossimo paragrafo.

¹⁶³ Dall'elasticità che caratterizza l'azione efficiente M. NIGRO ricava l'esigenza di garanzie formali che ne assicurino l'imparzialità, ma d'altra parte osserva come la stessa imparzialità implichi l'efficienza, essendo meglio soddisfatta se le garanzie formali afferiscono ad un'attività elastica: *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 91. Secondo l'A., un principio di elasticità o puntualità contraddistingue precipuamente la funzione di autoorganizzazione dell'amministrazione dal momento che l'art. 97 Cost. attribuisce proprio alle norme di organizzazione il compito di assicurare il buon andamento (*ivi*, pp. 86-88). Più in generale, rimane illuminante la teorica di Nigro sul potere amministrativo come elemento elastico e malleabile: "*se c'è qualcosa che, per natura sua, è elastico e trasformabile in relazione alle circostanze concrete, è proprio il potere. Il potere ha una sola qualità di quelle che consuetamente gli si prestano: è inesauribile e irrinunciabile*" (ID., *Convenzioni urbanistiche e rapporti fra privati*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1995, p. 45).

Nell'ambito degli studi di politica del diritto è stata proposta¹⁶⁴ una chiave di lettura interdisciplinare della suddivisione fra le diverse strategie di azione¹⁶⁵ o politiche pubbliche¹⁶⁶ per la prevenzione della corruzione. Pur trattandosi di una classificazione teorica, da declinare poi negli ordinamenti esistenti, pare utile richiamarla per meglio inquadrare la tematica anche dal punto di vista strettamente giuridico.

3.1. La logica dei controlli e delle sanzioni

L'approccio più convenzionale e diretto di contrasto alla corruzione e agli altri fatti di cattiva amministrazione, oltre allo strumento della repressione penale di cui si è detto, risponde alla logica dei controlli e dell'irrogazione di sanzioni in via amministrativa, in un'ottica di deterrenza¹⁶⁷. Esistevano infatti già nell'antichità magistrature create appositamente per il controllo preventivo sull'affidamento¹⁶⁸ e, soprattutto, per la verifica della corretta esecuzione e completamento dei lavori pubblici¹⁶⁹.

¹⁶⁴ E. ONGARO, *I rimedi contro la Maladministration tra l'approccio "scientifico" di Simon e la praxis di Waldo: prospettive per l'Italia e l'Europa*, relazione al Convegno AIPDA 2016, disponibile al [link](#), ma anche L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, cit., 867 ss.; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, HART, Oxford, 2021, pp. 61 ss.

¹⁶⁵ Nel lessico giuridico l'aggettivo "strategico" viene utilizzato da tempo per istituti inerenti alla gestione del territorio, quali la "pianificazione strategica" ovvero le "valutazioni ambientali strategiche". Si tratta di un aggettivo proveniente dall'ambito aziendalistico e, prima ancora, militare, e rinvia all'idea della necessità di governo flessibile (*governance*) della complessità: G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010, pp. 37 ss. Anche le nuove forme di normazione flessibile consistenti nell'emanazione di criteri, principi, linee guida (*soft law*) vengono qualificate come "regolazione strategica", volta a rispondere più celermente della normativa di *strictum ius* ad esigenze contingenti, mediante percorsi che testino l'efficienza delle soluzioni proposte, soprattutto su scala globale: S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 16. Dubitano che nell'attuale ordinamento esista davvero una "strategia" anticorruzione: E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione*, cit., p. 118, nt. 3.

¹⁶⁶ Equivalente all'inglese *policy*, con l'espressione "politica pubblica" viene indicato un insieme di azioni intraprese da un soggetto, o da un gruppo di soggetti (non necessariamente pubblici) al fine di affrontare un problema collettivo: G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 28 ss.; A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 23. Con specifico riguardo alla materia che ci occupa, ha definito politica dell'etica pubblica come "l'insieme delle misure e degli interventi (di carattere legislativo, ma anche consistenti di operazioni organizzative interne alle singole Amministrazioni, nonché operazioni di carattere formativo e culturale rispetto alle diverse categorie di pubblici agenti) intesi a ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi dell'etica pubblica": V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 30.

¹⁶⁷ La strategia "diretta" di contrasto alla corruzione riposa su "*stricter rules, tougher regulations, harder punishments, increased surveillance, less discretion, more inspections, smaller governments*": B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption. The Social Contract Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 152; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 72.

¹⁶⁸ I *quaestores*, in quanto amministratori della "cassa pubblica": G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, cit., p. 192.

¹⁶⁹ "I romani avevano risolto il problema della infedele esecuzione dell'opera attraverso il connesso sistema della fornitura del progetto dell'opera da parte del committente e del controllo dell'esecuzione da parte di un magistrato apposito, il *questore*. [...] tutti i rostri [...] contengono la scritta incisa nel bronzo: *quaestor*

Se grazie al funzionamento di questi istituti molte opere pubbliche romane hanno resistito sino ad oggi, non si può ignorare il rischio insito in questa strategia tradizionale che prevede comunque un accumulo di controlli, laddove questi si rivelino inefficaci, secondo una regressione potenzialmente infinita¹⁷⁰.

La logica del controllo riposa infatti su di un paradigma di perfetta razionalità¹⁷¹, che ha sì il vantaggio di descrivere linearmente le conseguenze sanzionatorie delle violazioni, però non è detto corrisponda automaticamente un effetto deterrente, come dimostrato dagli studi di scienza comportamentale¹⁷² e, quantitativamente, può rivelarsi insostenibile, essendo irraggiungibile la situazione “perfetta” del controllo totale¹⁷³. In questo contesto rientrano le critiche rivolte al ruolo della Corte dei conti che dovrebbe correggere i fenomeni di cattiva amministrazione soprattutto mediante lo strumento dei controlli di gestione¹⁷⁴, come le perplessità espresse sull’attività di controllo, vigilanza e sanzione dell’ANAC¹⁷⁵.

probavet, cioè controllato dal questore. Formula che in seguito si ritrova in tutte le opere pubbliche, realizzate a carico dell'erario romano, ridotta nella formula semplificata Q.P. La si può ritrovare incisa su qualunque materiale inserito in un'opera pubblica romana. Se l'erario ha pagato, un questore ne ha controllato l'esecuzione”: F. MERUSI, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, pp. 9-10, relazione al Convegno AIPDA 2016 “*Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*”, pubblicata al [link](#).

¹⁷⁰ ““Più controlli, più trasparenza...” e al fallire di questi: “più trasparenza, più controlli...” e poi ancora “più controlli, più trasparenza...””: E. ONGARO, *I rimedi contro la Maladministration*, loc. cit.

¹⁷¹ Di “*strategia legalistica*” parla M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., pp. 169 ss., che consiste essenzialmente nell’individuare per legge le competenze dei pubblici poteri, le procedure per prendere decisioni e le condotte passibili di sanzioni penali, amministrative e disciplinari.

¹⁷² Sulle potenzialità dell’applicazione delle scienze comportamentali al diritto: Y. FELDMAN, *The Law of Good People. Challenging States’ Ability To Regulate Human Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 1: “*The growing recognition that misconduct can be facilitated by structural issues and is not just the product of a few “bad apples” has important implications for the creation and fine-tuning of institutional design and enforcement mechanisms. States need to modify their regulatory roles and functions based on the understanding that [...] corruption is not just about greedy individuals*”. A. ZITO in *La nudge regulation nella teoria giuridica dell’agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 84, esaminando le teorie del nudge fondate sulle scienze comportamentali (su cui v. più avanti nel testo), auspica che anche “*la scienza giuridica non solo non possa più continuare ad operare ignorando i risultati che le predette scienze forniscono e (ragionevolmente sempre più) forniranno, ma debba sforzarsi di integrarle per affinare il modello cui fare riferimento, soprattutto se si vuole che il principio di effettività/efficacia abbia davvero, [...] il giusto rilievo nella ricostruzione complessiva del fenomeno giuridico*”.

¹⁷³ N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, 885; EAD., *Quale riforma dei controlli per prevenire la corruzione?*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., 609 ss.; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 185 ss.; E. D’ALTERIO, *I controlli sull’uso delle risorse pubbliche*, cit., p. 30.

¹⁷⁴ In astratto “*idonei a rilevare sprechi, ritardi ed errori, inefficienze, lungaggini e opacità di procedimenti e, ancora, a segnalare le direzioni in cui occorre provvedere ad aggiustamenti, correzioni, riordini dell’azione amministrativa, così da migliorare assetti organizzativi, redditività della spesa, qualità dei servizi, trasparenza delle gestioni*”: G. D’AURIA, *Controlli esterni sull’attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene Editore, Napoli, 2017, pp. 409. Sul tema si tornerà nel cap. III, par. 2.3.

¹⁷⁵ S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, cit., 3; ID., *Che cosa resta dell’amministrazione pubblica?*, cit., p. 6, che definisce “*spauracchio*” la Corte dei conti, le procure presso la stessa che “*scimiottano le procure penali*” e l’ANAC, “*nuovo custode della legalità*”; M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI,

3.2. La prevenzione e gestione dei rischi

Altra strategia trae origine dal paradigma scientifico di “*descrizione-analisi-diagnosi-prescrizione*”, volto a “*colpire nel punto giusto*” la corruzione¹⁷⁶. Muovendo da una base neopositivista¹⁷⁷, essa consiste nell’utilizzo sistematico e consapevole delle scienze sociali come economia, scienza dell’organizzazione, psicologia sociale, per analizzare il comportamento degli operatori e correggere i fenomeni di cattiva amministrazione¹⁷⁸, superando i limiti posti dal metodo giuridico tradizionale¹⁷⁹.

Questa strategia prevede di procedere con la descrizione empirica di come funziona il sistema, l’analisi delle determinanti di tale funzionamento sulla base di un approccio “*scientifico*”, la formulazione di “*diagnosi*” su quali meccanismi sociali e dinamiche

La prevenzione della corruzione e l’illusione di un’amministrazione senza macchia, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, pp. 73-74. Sul punto si tornerà *infra*, par. 5.2.1.

¹⁷⁶ Impostazione che E. ONGARO, *I rimedi contro la Maladministration*, *loc. cit.*, fa risalire all’opera di H.A. SIMON, *Administrative behavior*, Palgrave MacMillan, New York, 1947, trad. it. *Il comportamento amministrativo*, *cit.*, da cui sono tratte le citazioni. Come noto, lo studioso statunitense è stato fra i fondatori della moderna scienza dell’organizzazione, dimostrando “*come le organizzazioni siano contemporaneamente e inscindibilmente macchine e raggruppamenti umani*”, fornendo uno schema fondamentale per lo studio scientifico e multidisciplinare delle organizzazioni: cfr. l’*Introduzione all’edizione italiana* di V. MORTARA, *ivi*, pp. VII-VIII. Nella costruzione teorica di Simon i caratteri personali dei componenti l’organizzazione passano in secondo piano rispetto alle dinamiche organizzative, che prevalgono e influenzano gli individui: “*L’organizzazione è importante, anzitutto perché nella nostra società [...] l’ambiente fornisce buona parte delle forze che plasmano e sviluppano le abitudini e le qualità personali*”: *ivi*, p. 13. Si deve anche a M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969 (ed. originale 1963), un importante studio sulle disfunzioni burocratiche derivanti dai comportamenti degli individui nelle organizzazioni moderne. Vi si riferisce anche P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, 2021, 2, p. 1925, nt. 8.

¹⁷⁷ Senza “*illusioni sulla virtuosità della natura umana*”: E. ONGARO, *I rimedi contro la Maladministration*, *loc. cit.*

¹⁷⁸ “*Una teoria generale dell’amministrazione deve, quindi, assicurarsi il possesso di adeguati principi intesi a garantire decisioni “corrette”, allo stesso modo in cui deve disporre di principi idonei ad assicurare un’azione efficiente*”: H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, *cit.*, p. 44.

¹⁷⁹ B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà*, *cit.*, p. 8. Ha ribadito l’appello a superare l’approccio del rigido formalismo giuridico allo studio del diritto amministrativo e del diritto di prevenzione della corruzione, in favore di una sana interdisciplinarietà: F. MERUSI, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione*, *cit.*, pp. 12 ss., e spec. p. 16, per il quale la tradizionale misurazione dell’organizzazione e dell’attività amministrativa in termini esclusivamente giuridico-formali secondo i canoni del principio di legalità (si pensi al controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti) determina l’impossibilità dell’accertamento se l’amministrazione sia “buona o cattiva”: “*gli atti erano legittimi e tanto bastava. Le riforme amministrative implicano dunque un ritorno alla scienza dell’amministrazione intesa come possibilità di misurare l’economicità e l’applicabilità di una determinata organizzazione amministrativa*”. In altre parole, pur rimanendo necessari gli istituti tipici dello Stato di diritto come condizione di legittimità di base (che peraltro non devono costituire essi stessi causa di disfunzione con ritardi ed inutili complicazioni), da tempo si auspica l’evoluzione verso uno “Stato funzionale” (poi declinato nella concezione dell’amministrazione di risultato accompagnata da controlli di gestione): G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell’azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1967, pp. 41-42.

comportamentali ne causano i malfunzionamenti¹⁸⁰, la definizione di “*terapie*” o prescrizioni che intervengano per modificare o rimuovere gli sviamenti, in modo da riportare il sistema ad un comportamento “*sano*”¹⁸¹. In quest’ottica, la buona amministrazione viene pertanto definita come un comportamento adattato razionalmente ai suoi fini¹⁸². Si tratta, in fondo, della logica ormai comune alle numerose discipline giuridiche proprie della “*società del rischio*”, in cui alle ipotesi di reato specifiche di ogni settore si affiancano sistemi amministrativi di prevenzione e garanzia¹⁸³.

Quello corruttivo non appartiene tanto alla categoria dei rischi “*da incertezza scientifica*” o da “*ignoto tecnologico*”, connotati dall’assenza o carenza di informazioni circa un dato fenomeno o evento inedito, che non consentono di formulare giudizi prognostici attendibili in ordine alla probabilità che si verifichi un danno, da cui discende la necessità di applicazione del principio di precauzione¹⁸⁴. Non è infatti ignoto che atti corruttivi possano produrre un danno all’attività amministrativa: in questo caso il rischio deriva dall’incertezza del comportamento umano (c.d. “*incertezza etica*”), come può avvenire nel settore della sicurezza sui luoghi di lavoro. Il perseguimento dell’interesse pubblico stabilito dalla legge nel rispetto dei principi-guida, posti dalla Costituzione, di imparzialità e buon andamento, potrebbe venire inficiato dalla mancanza di integrità delle persone titolari della funzione amministrativa¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Per un esame del fenomeno della corruzione sotto il profilo delle scienze comportamentali v. Y. FELDMAN, *The Law of Good People*, cit., pp. 190 ss. e sulle conseguenti strategie anticorruzione: M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., pp. 73 ss.

¹⁸¹ E. ONGARO, *I rimedi contro la Maladministration*, cit., p. 5. Operano un interessante confronto fra il concetto di “disfunzione” nel campo medico e le disfunzioni amministrative: G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 82 ss.

¹⁸² H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., p. 120.

¹⁸³ R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 3, p. 913, nt. 44; B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione in cammino*, 30 marzo 2018, pp. 11 ss.; EAD., *Pathways of anti-corruption law in the global arena*, in *JusOnline*, 2018, 1, pp. 352 ss. Il rischio, definito come “*effetto dell’incertezza sugli obiettivi*” e, dunque, scostamento dai risultati attesi (G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, cit., p. 351) è ormai categoria ordinante della modernità. Secondo i maggiori teorici della materia (U. BECK, *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Roma, 2000) nelle società complesse, alla distribuzione della ricchezza, si è sostituito il problema strategico della distribuzione dei rischi: J.B. AUBY, *Le droit administratif dans la société du risque. Quelques réflexions*, in *Conseil d’Etat, Rapport public 2005*, Parigi, 2005, p. 351 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006, *passim*; R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell’ambiente della “società del rischio”*, cit., pp. 3357 ss.; ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 273; ID., *L’ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 7 ss.; G. SDANGANELLI, *La gestione del rischio clinico e delle connesse responsabilità per l’effettività del diritto alla salute*, in *federalismi.it*, 2022, 5, pp. 214 ss.

¹⁸⁴ R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell’ambiente della “società del rischio”*, cit., 3358 ss.; ID. *Il principio di precauzione e il “diritto della scienza incerta”: tra flessibilità e sicurezza*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 1, 14 ss.

¹⁸⁵ G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, cit., 354; M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, cit., pp. 23 ss. il quale, pur rilevando l’assenza dal testo costituzionale della parola “prevenzione” (fatta eccezione per la profilassi internazionale di cui all’art. 117 Cost.), rileva come

Nonostante le differenze, il rischio derivante dalla potenziale corruzione condivide però con i rischi di carattere naturale, scientifico e tecnologico la metodologia di gestione in sede preventiva¹⁸⁶. Considerata l'inevitabilità del rischio, l'unica soluzione è la predisposizione di strumenti per rilevarlo e mitigarne l'impatto¹⁸⁷, a partire dalla pianificazione strategica¹⁸⁸. Preso atto dell'esistenza di un rischio (*risk assessment*), occorre adottare delle misure per eliminarlo o, quantomeno, per ridurlo (*risk management*)¹⁸⁹.

Fra i maggiori istituti espressione di questa logica di prevenzione rientrano le misure organizzative di pianificazione e gestione del rischio corruttivo¹⁹⁰, incentrate sulla nomina dei responsabili con il compito primario della predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla base delle indicazioni contenute nel piano nazionale¹⁹¹,

tutto l'impianto dei valori costituzionali esiga una tutela quanto più piena, e quindi anche anticipata, contro la corruzione.

¹⁸⁶ Atteso che l'obiettivo ultimo di qualunque sistema giuridico di gestione del rischio, da quello più globale - la protezione dell'ambiente - a quello più personalistico - la tutela della salute - rimane pur sempre il "benessere dei cittadini": R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, cit., pp. 8 ss.

¹⁸⁷ J.B. AUBY, *Le droit administratif dans la société du risque*, cit., p. 352.

¹⁸⁸ Su cui v. G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, cit., p. 357 ss., il quale ricorda come la pianificazione per la prevenzione dei rischi costituisca anzitutto un metodo, prima ancora che un'attività, secondo il modello del c.d. "ciclo di Deming" (o ciclo P.D.C.A.: "*plan, do, check, act*"), modello di organizzazione elaborato dal consulente aziendale W. EDWARDS DEMING, *The new economics for Industry, Government and Education*, Boston, 1993, originariamente concepito per il controllo di qualità dei prodotti, volto al miglioramento continuo dei processi, oggi applicabile a ogni fase e tipologia di *management*. Sul punto si rinvia anche a quanto si dirà in materia di monitoraggio: cap. III, par. 2.1.

¹⁸⁹ Attività tipiche di una responsabilità imprenditoriale di organizzazione: G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in *Cass pen.*, 2015, 9, p. 2981; E. DEMICHELIS, *I processi di risk assessment e risk management e la responsabilità delle stazioni appaltanti*, in V. CANTINO, P. DE VINCENTIIS, G. RACCA (a cura di), *Risk management: perspectives and open issues. A multi-disciplinary approach*, Mc Graw Hill Education, London, 2016, pp. 857 ss.; F. MONTEDURO, S. MOI, *The "risk" approach and the standards to fight corruption in public organizations*, in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 159 ss.

¹⁹⁰ I sistemi di valutazione del rischio di corruzione sono stati indicati come modello per tutta l'Unione dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 15 dicembre 2021 sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, la spesa irregolare e l'uso improprio dei fondi UE e nazionali in caso di fondi di emergenza e settori di spesa connessi alla crisi (2020/2222(INI)). Al par. 22 "[il Parlamento] invita gli Stati membri a integrare valutazioni dei rischi di corruzione in tutte le fasi di elaborazione e attuazione dei programmi nei settori degli incentivi e dei sussidi economici; osserva che le situazioni di rischio dovrebbero essere affrontate in modo esaustivo, adottando, ove possibile, un approccio che coinvolga tutte le autorità".

¹⁹¹ Com'è noto, l'istituto della pianificazione anticorruzione nella pubblica amministrazione è derivato, a sua volta, dagli strumenti di *compliance* sviluppati per la prevenzione dei rischi di commissione di reati in contesto aziendale (modelli di organizzazione e gestione - MOG), introdotti in Italia con il d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 sulla responsabilità amministrativa da reato: "*l'ente non risponde se prova che [...] l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi*" (art. 6, comma 1). Per un esame della giurisprudenza in materia: L. CATALANO, V. SILVETTI, *La valutazione processuale dei sistemi di compliance ex d.lgs. 231/2001*, in E. LUNGARO, P. MAGRI, A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 201 ss. Il modello ha origine negli Stati Uniti. In particolare, le *Sentencing Guidelines* del sistema di giustizia penale federale statunitense dal 1991 prevedono una riduzione delle sanzioni per le organizzazioni, ove queste abbiano adottato un programma effettivo di prevenzione degli illeciti: *Federal Sentencing Guidelines Manual*, 1991, par. 8C2.5, lett. f. La definizione di "*effective program to prevent and detect violations of law*" è contenuta nelle *Application notes*, p. 352. Si v. United States Sentencing Commission, *Guidelines Manual*, 2021, par. 8C2.5 lett. f). C.R. YUKINS, *Corruption in Public Procurement:*

gli obblighi di pubblicità e trasparenza, l'istituto dell'accesso civico, la disciplina delle incompatibilità, inconfiribilità degli incarichi e sul conflitto d'interessi, i relativi poteri conferiti all'ANAC di regolazione e vigilanza¹⁹².

3.3. La formazione e la cultura della legalità

Il terzo e ultimo grande pilastro della strategia di prevenzione della corruzione, a parere di molti imprescindibile¹⁹³, attiene all'area delle "virtù pubbliche" in cui riveste centralità il comportamento del singolo funzionario, come anche dei singoli cittadini che si confrontano con le istituzioni, convinti della doverosità dell'onestà (o *integrity*)¹⁹⁴.

Improving Government's Ability to Manage the Risk of Corruption, nonché F. PEIRONE, *Risk-management as a compliance tool for addressing corruption in public contracts*, entrambi in V. CANTINO, P. DE VINCENTIIS, G. RACCA (a cura di), *Risk management: perspectives and open issues*, cit., pp. 837 ss. e pp. 887 ss.; S. MANACORDA, F. CENTONZE, G. FORTI (a cura di), *Preventing Corporate Corruption. The Anti-Bribery Compliance Model*, Springer, Cham, 2014, *passim*; A. BIAGIOLI, C. REGOLIOSI, *Approccio ai modelli orientati alla gestione del fenomeno corruttivo*, ESI, Napoli, 2022, *passim*. Si ricorda inoltre che già il *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), approvato nel 1977 per contrastare fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri ha costituito la prima matrice di diritto anticorruzione, contenendo quali misure di prevenzione gli obblighi di tracciabilità delle transazioni ("*books, records, and accounts, which, in reasonable detail, accurately and fairly reflect the transactions*") e i sistemi interni di controllo aziendale (Title 15 of United States Code, par. 78): cfr. B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, cit., pp. 5 ss.; EAD., *Pathways of anti-corruption law in the global arena*, cit., pp. 358 ss.; E. LUNGARO, *Sistemi di compliance per la prevenzione della corruzione*, in ID., P. MAGRI, A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 127 ss.

¹⁹² Alcuni hanno ritenuto l'istituzione di ANAC "*trionfo del principio di precauzione: siccome l'Italia è un paese corrotto, bisogna far di tutto per prevenire la corruzione*": C. BENETAZZO, *Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione*, in *federalismi.it*, n. 2021, 29, p. 125. Sicuramente si può dire che, a fronte dell'alto rischio di corruzione cui è soggetto il nostro Paese (non dissimilmente da molti altri, peraltro), soprattutto nel settore dei contratti pubblici è stata una soluzione avveduta, in ossequio alla precauzione, l'aver istituito una Autorità specificamente dedicata alla prevenzione di questo rischio; tuttavia ciò non significa necessariamente che d'ora innanzi qualunque scelta dell'amministrazione, fra le tante possibili, dovrà essere quella più rigorosa e cautelativa in assoluto per contrastare la corruzione. Il principio di precauzione va sempre ponderato con quello di proporzionalità: come si è detto, non possono la disciplina sull'anticorruzione e la sua applicazione concreta bloccare la funzionalità dell'azione amministrativa. Un'amministrazione totalmente imbrigliata nei formalismi legalistici costituisce, per una eterogenesi dei fini, un terreno alquanto fertile per la corruzione.

¹⁹³ P. SEVERINO, *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, cit., p. 641, secondo la quale le altre strategie anticorruzione, pur essenziali, non sono decisive se non si accompagnano a lungimiranti politiche pubbliche di diffusione della cultura della legalità soprattutto presso le nuove generazioni. Sulla necessità che le sfide globali (nel caso di specie, i cambiamenti climatici, ma il discorso potrebbe essere traslato anche sulla corruzione sistemica), si leggano le pregnanti osservazioni di G. AMATO nella prolusione alla Sapienza su *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, Roma, 15 settembre 2022, disponibile al [link](#).

¹⁹⁴ M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., pp. 167 ss.; E. ONGARO, *I rimedi contro la Maladministration*, cit., pp. 6-7, che riprende la tesi di D. WALDO, *The Administrative State*, The Ronald Press Company, New York, 1948. L'A. statunitense d'altronde definiva nella sua *Introduzione alla scienza dell'amministrazione pubblica*, Zanichelli, Bologna, 1957 (edizione a cura di G. Majone) la pubblica amministrazione come "*attività di cooperazione*" (pp. 14 ss.), in cui rilevano tanto i comportamenti razionali quanto quelli irrazionali (pp. 26 ss.) e la sua organizzazione quindi come "*struttura dei rapporti personali, rivistiti dei caratteri di autorità e di permanenza, esistenti in un sistema amministrativo*" (*ivi*, p. 17). Secondo Waldo, porre l'accento sull'irrazionalità nell'amministrazione non significa rinunciare all'obiettivo finale della razionalità (caro a

Meno improntata alla concezione positivista della possibilità di risolvere con i mezzi della ragione e della tecnica tutti i problemi dell'amministrazione, questa strategia muove dall'assunto per il quale la funzione di amministratore pubblico è assimilabile ad una professione, quasi a un'arte, cui è connesso un bagaglio di valori etici¹⁹⁵. E, tuttavia, nel nostro ordinamento l'etica pubblica non si riduce al vago richiamo di norme morali¹⁹⁶, ma trova un solido fondamento giuridico innanzitutto nei principi della Costituzione¹⁹⁷, che sanciscono le responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici (art. 28), il dovere di fedeltà alla Repubblica per tutti i cittadini nonché il più specifico obbligo di adempimento alle funzioni con disciplina e onore per coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche (art. 54) e di servizio esclusivo alla Nazione (art. 98)¹⁹⁸; obblighi che sono da considerarsi

Simon, come si è visto) piuttosto, comporta l'idea che il necessario raggiungimento di essa richieda una "rispettosa considerazione ed una estesa conoscenza del vasto campo in cui predominano elementi non razionali" (ivi, p. 27).

¹⁹⁵ Sui doveri costituzionali in tema di etica e correttezza dei funzionari, si v. i contributi in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., passim; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit., passim; P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione*, cit., p. 35 ss.; G. SIRIANNI, *I doveri dei politici e degli altri decisori pubblici in Italia*, ESI, Napoli, 2019, pp. 17 ss. Ripercorre i fondamenti dell'etica pubblica nella filosofia greca, dalla *Repubblica* di Platone alla *Politica* aristotelica: M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, cit., pp. 27 ss.

¹⁹⁶ A. BRANCASI, *Etica pubblica e forme di controllo*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., p. 46, le ritiene giuridiche in quanto prescritte da norme di diritto, ma il cui contenuto corrisponde comunque a regole morali. F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 18 ss., riprendono l'opera di Kant (la *Critica della ragion pratica*) e di Hegel (*Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello Stato in compendio*) per distinguere fra le regole di moralità e quelle di etica pubblica. "Seguendo l'articolazione proposta da Hegel, moralità indica fondamentalmente l'aspetto soggettivo della condotta del singolo individuo, ovvero l'intenzione e la sua disposizione interiore nei confronti del dovere", equivalente all'imperativo categorico kantiano, da superare secondo Hegel in favore dell'eticità, "il momento oggettivo e concreto, capace di offrire contenuti chiari ed efficaci punti di riferimento per l'agire collettivo, per l'agire di un popolo riunito all'interno di uno Stato". Per Hegel l'eticità esiste sostanzialmente in natura, "spirito vivente e sussistente come un mondo", sostanza concreta che "ha un contenuto stabile, il quale è per sé necessario ed è un consistere elevato sopra il soggettivo opinare e desiderare, le istituzioni e leggi essenti in sé e per sé". Se l'importanza dell'imperativo morale non va comunque trascurato, è indubbio che nel nostro ordinamento è la Costituzione repubblicana, non solo nelle parti dedicate espressamente alle istituzioni e ai funzionari pubblici, ma nella sua interezza, nell'indissolubilità tra la parte prima (i diritti fondamentali del cittadino) e la parte seconda (le istituzioni democratiche), a costituire la fonte primaria della materia della buona amministrazione: ivi, p. 23.

¹⁹⁷ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 94 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., pp. 27-28; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, cit., pp. 147 ss.

¹⁹⁸ Com'è noto sin dagli studi di Max Weber, l'etica pubblica è fortemente influenzata dalla concezione del funzionario pubblico come "professionista" della burocrazia, "chiamato" per così dire a svolgere con particolare responsabilità il proprio compito nell'interesse generale. Ciò dovrebbe valere tanto per i funzionari dell'amministrazione, quanto per i politici. Se diversa è la responsabilità delle due categorie, "se differente è il compito che ogni figura deve svolgere, unica è la professione, o meglio la professionalità, il metodo di lavoro con cui sono chiamati a interpretarli: il senso di responsabilità, prima di distinguersi in compiti differenti – ma certo non divergenti –, è unificato dall'appartenenza di entrambi allo stesso Beruf, alla medesima chiamata al proprio specifico dovere e all'identica necessità di rispondere compiutamente, ovvero di svolgerlo al meglio delle possibilità di ciascuno": F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 94. V. ampiamente: R. FERRARA, *Il lavoro come professione... e come vocazione: alcuni punti fermi e molte*

rafforzati dai più generali principi di legalità, buon andamento e imparzialità (art. 97) gravanti sull'organizzazione – e quindi, sull'attività – dell'amministrazione¹⁹⁹.

Di qui la configurazione di un'etica pubblica composta da due valori di fondo, inscindibilmente connessi, come si è visto sul piano dei principi: un'etica della legalità e dell'imparzialità e un'etica dei risultati e dell'economicità. Se il rispetto dell'imparzialità può richiedere un sacrificio della funzionalità, l'etica pubblica non può però non tenere in debita considerazione le esigenze dell'efficacia e dell'efficienza²⁰⁰.

La dottrina ha ribadito in questo senso l'importanza della formazione di una vera “*cultura istituzionale*” dei dipendenti pubblici come fine d'interesse pubblico²⁰¹, atteso che dall'adempimento dei loro doveri deriva il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini²⁰² e il più specifico diritto alla correttezza dell'amministrazione²⁰³.

In questo macrosettore rientrano molti strumenti giuridici di promozione dell'integrità dei pubblici funzionari, intrecciati con regole deontologiche o puramente morali²⁰⁴: in primo luogo le modalità di selezione e le attività di formazione sia sotto il profilo dell'etica pubblica sia delle adeguate competenze professionali²⁰⁵, la predisposizione dei codici di

questioni aperte, in L. IANNOTTA (a cura di), *Le molteplici dimensioni del lavoro: personale, oggettiva, spirituale, sociale, politica, politica*, Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 53 ss.

¹⁹⁹ F. MERUSI, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione*, cit., p. 18.

²⁰⁰ L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 14-15.

²⁰¹ M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 2, p. 187.

²⁰² G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights*, cit., *passim*.

²⁰³ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, cit., pp. 147 ss. L'espressione “*diritto ad una buona amministrazione*” può richiamare il “*droit à la légalité*” francese: cfr. F.G. SCOCA, *Recours pour excès de pouvoir e ricorso al giudice amministrativo. Stesse radici, simili problemi, soluzioni diverse*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 1, p. 7; C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 327 ss. Sull'irrelevanza per il diritto dell'Unione europea della qualificazione delle situazioni giuridiche soggettive protette come pretese procedurali dall'art. 41 della Carta di Nizza, si v. L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, cit., pp. 803-804.

²⁰⁴ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 22.

²⁰⁵ “*Lo spreco nel settore degli appalti è stato ricollegato per l'80% all'incapacità e solo per il 20% alla corruzione*”: G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, 2-3, p. 367; O. BANDIERA, A. PRAT, T. VALLETTI, *Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment*, in *American Economic Review*, 2009, pp. 1278 ss. “*Conoscere i meccanismi giuridici, non solo con riferimento alle norme puntuali ma anche con riguardo per i principi generali, soprattutto in un settore altamente complesso qual è quello dei contratti pubblici, è in effetti il presupposto della linearità e della legalità dell'azione amministrativa*”: M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in *Munus*, 2015, p. 672; P. MCKEEN, *The importance of a professionally educated public procurement workforce: lessons learned from the U.S. experience*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally*, cit., pp. 319 ss. In generale, anche per un inquadramento sulla qualità dei funzionari per la buona amministrazione: S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, in *Amministrare*, 2007, 3, pp. 471 ss. È stato sottolineato come la formazione specifica prevista dalla legge n. 190 del 2012 sortisce effetti soltanto se coordinata con la formazione *tout court* dei funzionari e dirigenti pubblici: a ben vedere essa racchiude una *vis expansiva*, comprendente ad

comportamento²⁰⁶, la tutela dei pubblici dipendenti che segnalano condotte illecite (c.d. *whistleblowing*²⁰⁷), il controllo sociale²⁰⁸ e i sistemi premiali in materia di contratti pubblici (*rating* di legalità e d'impresa²⁰⁹), per cui il rischio di esclusione dal mercato degli affidamenti di commesse pubbliche dovrebbe scoraggiare atteggiamenti corruttivi²¹⁰. A questo si deve aggiungere la diffusione della cultura della legalità nella società civile, a

esempio la formazione in tema di contratti pubblici, di trasparenza, di gestione delle procedure di reclutamento o di gestione del personale con lo scopo non solo di insegnare come evitare episodi di corruzione o *maladministration*, ma soprattutto di diffondere le competenze necessarie per svolgere in modo efficace ed efficiente le funzioni che presentano un rischio di corruzione, al fine di permettere il ricambio e la rotazione nello svolgimento delle stesse: S. BATTINI, V. LOSTORTO, *Il ruolo della formazione nella politica di prevenzione della corruzione*, cit., pp. 228-229. Da ultimo, si segnala che attività di formazione in materia di etica pubblica è stata prevista dall'art. 4, comma 1, lett. b del d.l. 30 aprile 2022 n. 36, conv. dalla l. 29 giugno 2022 n. 79: "All'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] al comma 7 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico"". Auspica che tale formazione in tema di etica pubblica rivolta ai neoassunti si cali all'interno di un contesto organizzativo favorevole e non invece connotato da un clima di favoritismi e negligenza, che vanificherebbe ogni sforzo formativo: P.M. ZERMAN, *Contro la corruzione servono dirigenti più che corsi di etica*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre 2022.

²⁰⁶ Sui codici di condotta dei pubblici dipendenti: G.M. RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., pp. 254 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., pp. 131 ss. Ai sensi dell'art. 4, comma 2 del d.l. 36 del 2022, conv. l. n. 79 del 2022, è stato emanato il d.p.r. 13 giugno 2023 n. 81, *Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*.

il 1° dicembre 2022 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di d.p.r. di revisione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ex art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001.

²⁰⁷ Fra una crescente letteratura, cfr. i contributi di N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo* e L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, entrambi in *Lavoro, diritti Europa*, n. 2/2020; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., pp. 271 ss., E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 129 ss.; C. MARENGHI, *La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea: concezione dell'istituto e opportunità da cogliere in sede di attuazione*, in B. BOSCHETTI, E. VENDRAMINI (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, cit., pp. 11 ss.; S. VILLAMENA, *Il "whistleblowing" pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2019, 3.4, pp. 841 ss.; AA.VV., *Whistleblowing 2021*, Transparency International Italia, 2021. È stata di recente recepita (con gran ritardo) la direttiva europea 2019/1937 del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali: cfr. il d.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, con il quale il legislatore italiano riunisce in una disciplina organica sul *whistleblowing* le previsioni legislative già vigenti e quelle da adottare in conformità alla direttiva; fornire una maggiore protezione al *whistleblower* al fine di incentivare la segnalazione di illeciti; estendere l'istituto al settore privato, in coordinamento con la normativa sui programmi di *compliance* ("modelli 231"); attribuire nuovi poteri all'ANAC anche in termini di sanzioni.

²⁰⁸ V. *infra*, par. 5.3 e cap. III, par. 3.

²⁰⁹ V. cap. IV, par. 3.3.

²¹⁰ "The risk of the loss of not only reputation, but also the opportunity to win procurements, should act as an effective deterrent for improper conduct": G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights*, cit., p. 33.

partire dalle scuole, in cui crescono coloro che rivestiranno in futuro il ruolo di funzionari pubblici²¹¹.

3.4. Gli strumenti regolatori (*soft law*) e le strategie comportamentali (la *nudge regulation*) e il relativo rilievo giuridico

Senza entrare nell'arduo dilemma fra la strategia della formazione culturale e l'esercizio di un controllo stringente e l'irrogazione di sanzioni – confronto irriducibile fra chi sostiene l'importanza del contenuto dell'educazione²¹² (cultura della legalità) e chi invece ritiene fattore determinante la qualità ed effettività delle regole²¹³ e delle relative sanzioni dotate di efficacia deterrente²¹⁴ – va osservato che molte delle misure introdotte nell'ordinamento anticorruzione italiano – così come in altri, a partire dagli indirizzi posti a livello internazionale²¹⁵ – si situano comunque in una posizione intermedia fra le varie logiche di prevenzione e spesso, dal punto di normativo, condividono una base di stretto diritto e di regolazione flessibile (*soft law*)²¹⁶. Si pensi, ad esempio, ai piani anticorruzione, la cui mancata adozione è sanzionata dall'ANAC ma che, allo stesso tempo, costituiscono uno

²¹¹ Ha efficacemente descritto la corruzione come anzitutto “*corruzione dei saperi*”: G. FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Vita e pensiero, Milano, 2018, *passim*. Di “*educazione universale*” quale strumento basilico per combattere la corruzione scrive B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., pp. 84 ss.

²¹² Gherardo Colombo, dopo aver ottenuto da una scolaresca la risposta che “*qualitativamente*” è la stessa cosa dire al proprio fratello “*dammi il telecomando se no ti spacco la faccia*” e a un negoziante “*pagami il pizzo se no ti incendio il negozio*”, conclude: “*il problema è tutto qui. È un problema di cultura. Credo che le soluzioni diverse da quella educativa siano scorciatoie per riuscire a tranquillizzarsi, in ordine a problemi che hanno bisogno di soluzioni estremamente più complicate*” (G. COLOMBO, P. DAVIGO, *La tua giustizia non è la mia. Dialogo fra due magistrati in perenne disaccordo*, Longanesi, Milano, 2016, p. 29).

²¹³ Prendendo ad es. una classe di scuola, Davigo spiega sarcasticamente: “*non è che uno diventa buono perché gli si dice: “Se ti comporti così, ti troverai meglio”. Bisognerebbe dirgli, invece: “Guarda che se fai così, non passi l’esame di ammissione”. [...] Cioè bisogna fare in modo che sia conveniente comportarsi bene e sconveniente comportarsi male. Altrimenti l’educazione non serve a niente*” (G. COLOMBO, P. DAVIGO, *La tua giustizia non è la mia*, cit., 33). Sulla qualità della regolazione che deve essere chiara ed accessibile ossia “*easy to comply with as possible*”: M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 106.

²¹⁴ Che però, come è noto, spesso non deriva dalla gravità della sanzione: L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, cit., 882, come del resto già insegnava BECCARIA: “*Non è l’intensione della pena che fa il maggior effetto sull’animo umano, ma l’estensione di essa; perché la nostra sensibilità è più facilmente e stabilmente mossa da minime ma replicate impressioni che da un forte ma passeggero movimento*” (*Dei delitti e delle pene*, 1764, cap. XXVIII); cfr. G. FORTI, *La cura delle norme*, cit., p. 39 e 113 ss. Sulla deterrenza come “*mito coltivato dal legislatore*” si v. M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, in *Studi parlam.*, 2020, 2, pp. 28-29. Ancora riprendendo Cesare Beccaria, G. MANFREDI, *Brevi note su contratti pubblici e corruzione*, cit., p. 751, ricorda che gli strumenti giuridici di contrasto alla corruzione devono essere “*leggi non paurose ma prevenitrici dei delitti*”.

²¹⁵ S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*, Hart publishing, Oxford-Portland, 2012, pp. 14 ss. e 27 ss.

²¹⁶ M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 167; S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., pp. 39 ss.; Sulla *soft regulation* in materia di anticorruzione: E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., *passim*

strumento di programmazione basato sulla convinzione fiduciosa che nelle stesse amministrazioni vi siano energie sane per la lotta alla corruzione²¹⁷, o agli obblighi di pubblicazione e al diritto d'accesso, anch'essi assistiti da precise sanzioni, dirette e indirette, che mirano da un lato a rendere individuabili gli illeciti e le irregolarità, ma che d'altra parte contribuiscono (con una funzione di “*norma sociale*”²¹⁸) alla realizzazione di una cultura della trasparenza nell'amministrazione che, sentendosi costantemente “osservata”, dovrebbe venire stimolata verso un agire più corretto e secondo buona fede²¹⁹. Per quanto gli atti regolatori possano ritenersi norme *minus quam perfectae* perché sprovviste di immediata sanzione in caso di loro violazione²²⁰, non per ciò si sono rivelati privi di effettività²²¹. Vengono considerati particolarmente adatti per la gestione di settori

²¹⁷ B. SUSIO, *Ma l'integrità è un problema del singolo o dell'organizzazione?*, in *Azienditalia - Il Personale*, 2016, 4, p. 207.

²¹⁸ I sistemi di *compliance* sono basati in buona parte su norme sociali che giocano “*an important role in the efficacy of deterrence and social enforcement – traditional tools of intervention – and in influencing what people perceive to be fair*”: Y. FELDMAN, *The Law of Good People*, cit., pp. 105 ss.; M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 168, che però ne evidenzia i rischi di inefficacia, atteso che “*le condizioni delle società aperte odierne sono cambiate rispetto alle poleis e più in generale alle face-to-face societies, dove i vizi individuali erano sotto gli occhi di tutti e venivano colpiti efficacemente dal discredito sociale. La strategia della virtù riproposta in termini di soft law, come se l'onestà potesse codificarsi, rischia di risultare efficace solo al prezzo di trasformare le società moderne in un villaggio globale, munito di aggiornate gogne informatiche*”.

²¹⁹ Realizzandosi la famosa “casa di vetro” auspicata da F. TURATI, *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati*, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908, 22962. Per tutti: E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022, *passim*. V. *infra*, cap. III, par. 3.

²²⁰ H. KELSEN ha descritto con chiarezza lo schema formale della proposizione giuridica, suddiviso fra una norma primaria consistente nell'atto coattivo che deve seguire come conseguenza alla condotta illecita e da una norma secondaria, vale a dire la regola che ordina il comportamento che evita la sanzione: fra i molti scritti, cfr. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 2000 (1952), pp. 61 ss. In Italia si devono soprattutto a Bobbio gli studi sull'imperativismo del diritto, peraltro “moderato” dalla constatazione che negli ordinamenti contemporanei si incontrano pletore di norme che non paiono riconducibili a comandi strettamente intesi: R. GUASTINI, *Introduzione*, in N. BOBBIO, *Studi per una teoria generale del diritto*, a cura di T. GRECO, Giappichelli, Torino, 2012, p. XII.

²²¹ G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 51 ss. Si ricordi come per SANTI ROMANO il diritto non può ridursi ad “*una norma più un'altra norma che minacci la sanzione*”, essendo quest'ultima spesso non contenuta né minacciata in nessuna norma specifica, ma “*immanente e latente negli stessi ingranaggi, nell'apparato organico dell'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso, può essere forza operante anche in modo indiretto, garanzia pratica che non dà luogo a nessun diritto subiettivo e, quindi, a nessuna norma da cui tale diritto derivi, freno connaturato e necessario del potere sociale*”: *L'ordinamento giuridico*, cit., pp. 23-24. Anche C. MORTATI, riconducendo a sintesi le dottrine normativistiche e istituzionalistiche, considerava elemento non imprescindibile della giuridicità l'esistenza di una specifica sanzione, essendo questa piuttosto risultante dalla “*inserzione delle regole in un'entità organizzativa nella quale ritrovano un'unità sistematica e da cui traggono la validità ed insieme l'efficacia che le rende concretamente operanti e ne fa prevedere l'attuazione, in via di media, anche in avvenire, conferendo la stabilità e la certezza necessarie ai rapporti ai quali si rivolgono*”: *Costituzione. Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana*, cit., pp. 148-149. In ultima analisi, la visione mortatiana delle “*norme di ordinamento*” che forniscono effettività all'ordinamento non sembra lontana da quanto si cerca di sostenere nel testo circa la necessaria costruzione di un sistema giuridico complessivo di prevenzione della corruzione in cui coesistono e si completano regole imperative sorrette da controlli e sanzioni e misure flessibili di organizzazione e di formazione, di diffusione della cultura della legalità e della trasparenza mediante la partecipazione attiva dei cittadini, ecc.

complessi e in evoluzione secondo una prospettiva di *governance* più che di *government*²²², quale il mercato dei contratti pubblici, o l'informatica pubblica²²³, fornendo direttive senza intaccare eccessivamente la sfera di discrezionalità dei destinatari quali sono, in questo caso, le amministrazioni²²⁴.

Sconfinando nell'area del diritto privato, gli strumenti di "cultura della legalità" possono assumere anche forme contrattuali, secondo una logica pur giuridica ma di tipo negoziale: nel caso di accettazione delle clausole contenute nei patti d'integrità e protocolli di legalità, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta ad una procedura di affidamento di appalto pubblico, l'impresa concorrente si sottopone a regole che rafforzano alcuni comportamenti già doverosi e che prevedono, in caso di violazione, sanzioni di carattere patrimoniale oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, dell'estromissione dalla gara²²⁵.

Un ulteriore strumento sempre più in voga, che esula sia dalla logica dell'etica pubblica, sia da quella "scientifica" di analisi e gestione del rischio, sia da quella del *command and control* attuato per via strettamente giuridica, viene suggerito dai teorici della c.d. "spinta gentile" (*nudge*), ossia quella tecnica basata sulle scienze comportamentali di induzione, sollecitazione, provocazione senza costrizioni di certi effetti anziché di altri²²⁶.

Si tratta di una via alternativa alla logica giuridica che collega alla doverosità di un comportamento l'irrogazione di sanzioni – penali, civili, amministrative, disciplinari – le

²²² Uno dei tratti caratteristici della *governance* rispetto al *government* è proprio rappresentato dalla compresenza di poteri formali e informali al fine di creare consenso attorno a determinate scelte. Si tratta di un'ottica opposta rispetto allo schema rigido della tipicità degli effetti giuridici delle fonti formali proprie del *government* in senso tradizionale: R. FERRARA, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 243 ss.; W. D'AVANZO, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, in *Open Journal of Humanities*, 2020, 6, pp. 87 ss.; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit. pp. 109 ss.

²²³ V. cap. II, par. 3.1.

²²⁴ S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., pp. 34-35. Sulle direttive nel diritto amministrativo v. le osservazioni di N. BOBBIO, *Due variazioni sul tema dell'imperativismo*, in ID., *Studi per una teoria generale del diritto*, cit., pp. 32 ss.; C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1977, I, p. 1648, spec. nt. 16.

²²⁵ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valoriale di Riferimento*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, p. 384. Ha affermato tale principio, ritenendo legittimo l'incremento degli obblighi informativi al fine della verifica dei progressi "gravi illeciti professionali" dell'imprenditore ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016 il TAR Palermo, Sez. III, con la sent. del 14 dicembre 2020 n. 2888, par. 4.7. V. più ampiamente *infra*, par. 5.3.

²²⁶ R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, Milano, 2017, *passim*; C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., pp. 57 ss. Sull'applicazione della teoria del *nudge* all'amministrazione pubblica v. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., *passim*; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 196 ss.; S. D'ANCONA, *Contributo allo studio della progettazione in materia di appalti e concessioni. Una prospettiva dalle scienze comportamentali e cognitive*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 129 ss.

quali, prevedendo un “male” in caso di loro violazione, non costituiscono una spinta gentile²²⁷. Nemmeno il meccanismo degli incentivi (anche di tipo economico²²⁸) è riconducibile al *nudge*, dal momento che la scelta di usufruire di un incentivo o di un vantaggio concretamente individuato implica l'accettazione della disciplina relativa sorretta da sanzioni²²⁹.

Il *nudge*, pur sfuggendo alle forme giuridiche classiche, richiama però sempre più l'attenzione dei giuristi, dal momento che rappresenta comunque un potere sostanziale capace di conformare i comportamenti – talvolta con effetti migliori delle stesse norme giuridiche – come *power of influencing*²³⁰.

Per questo può valere anche nel settore della prevenzione della corruzione la constatazione per cui le varie strategie di stretto diritto, *soft regulation* e adeguata formazione o altre tecniche ancora vadano armoniosamente integrate²³¹ secondo una prospettiva sussidiaria²³², in vista del raggiungimento dell'obiettivo della buona amministrazione²³³.

Al *nudge* è stato ricondotto ad es. l'istituto della regolazione flessibile (linee guida) non vincolante di ANAC, cui le stazioni appaltanti dovrebbero conformarsi in forza di una adesione spontanea, in quanto razionale adeguamento delle proprie scelte alle indicazioni dell'autorità di settore²³⁴.

²²⁷ C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., p. 59.

²²⁸ “Solo quando il corruttore non avrà risorse economicamente ragionevoli per poter continuare a comprare il silenzio di molti, si sarà posto un ostacolo insormontabile al sistema corruttivo”: G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 374. Sugli incentivi economici ai funzionari onesti: L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, cit., pp. 877 ss.

²²⁹ A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., p. 9.

²³⁰ A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo* pp. 40-41. A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, cit., p. 1636, esaminando fra i primi la funzione informativa della pubblica amministrazione, aveva già colto le potenzialità dei “comportamenti, atti materiali od operazioni, nelle quali non avremo comunicazioni precettive, ma comunicazioni influenzanti”. Sul punto si tornerà *infra*, cap. III, par. 2.4.

²³¹ Lo stesso C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, loc. cit., si premura di chiarire che “con questo mio argomentare non intendo certo affermare che un governo dovrebbe limitarsi alle spinte gentili”, essendo inevitabile un certo numero di leggi e regolamenti che pongano divieti, obblighi e incentivi. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., p. 58 ss. e 81, che conclude: “la nudge regulation, consentendo di perseguire l'effettività/efficacia dell'ordinamento, talvolta in modo più efficace della tradizionale regolazione basata sulla law as guidance, può sicuramente convivere accanto a quest'ultima”.

²³² G. SIRIANNI, *Semplificazione e contrasto alla corruzione: due politiche pubbliche da coordinare*, cit., p. 307.

²³³ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 77. Sulla valenza giuridica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico, cfr. le notazioni in tema di amministrazione di risultato di A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., pp. 77 ss.

²³⁴ S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 37. L'A. poi però ricorda che talvolta le stazioni appaltanti, non dando corso agli orientamenti di ANAC, potrebbero incorrere in responsabilità erariale o penale: *ivi*, p. 38. Se così è, allora le linee guida non possono essere

A ben vedere, essendo la corruzione un fenomeno composito, determinato da molteplici cause di ordine economico-legale e socio-culturale²³⁵, sembra opportuno che i diversi approcci preventivi convivano²³⁶, soprattutto sul piano delle misure organizzative, autentica novità della strategia italiana di prevenzione della corruzione in via amministrativa²³⁷.

Questo appare evidente se si osserva ad es. che la moltiplicazione dei controlli e l'inasprimento delle sanzioni non servono se i controllori sono i primi ad esser corrotti. Perché controlli e sanzioni siano effettivi, occorre che i titolari di detti poteri siano adeguatamente scelti²³⁸ e formati al rispetto della legalità e delle complessità tecniche e giuridiche della materia in questione²³⁹. O ancora, che venga superata la casualità dei controlli a campione programmando questi ultimi in base ad analisi accurate del rischio²⁴⁰, combinando la logica del controllo e le tecniche di *risk management*.

La grande difficoltà di fronteggiare il fatto corruttivo puntuale – ben illustrato dalla teoria dell'agente-principale²⁴¹ – porta a privilegiare in via amministrativa le strategie che mirano

qualificate come *nudge*, atteso che questo implica una scelta libera, non dovuta al timore di un male (quale è invece la scelta costretta da una norma giuridica di *strictum ius*).

²³⁵ Enumera molti fattori determinati della corruzione: L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, cit., 870 ss.

²³⁶ G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, cit., p. 36; L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, cit., 882.

²³⁷ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 24: “La novità e modernità di queste nuove politiche sta nell’approccio organizzativo. Come le imprese, anche le amministrazioni, per funzionare bene, devono curare la propria funzionalità, ma anche e soprattutto la «tenuta etica» della loro azione e dei risultati prodotti”; B. BOSCHETTI, N. BERTI, *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012: prove di un nuovo diritto amministrativo (tra risultato, fiducia e discrezionalità)*, in *Ist. federalismo*, 2022, 3, pp. 599 ss.

²³⁸ Prima ancora della formazione, “occorre scegliere i migliori per l’amministrazione perché l’amministrazione divenga migliore”: S. CASSESE, *L’ideale di una buona amministrazione*, cit., p. 477.

²³⁹ “Le misure preventive più importanti (rotazione degli incarichi, segregazione delle funzioni) divengono efficaci solo in un sistema in cui tutti gli agenti hanno adeguata conoscenza dei meccanismi tecnici e giuridici di funzionamento del procedimento ed in cui, in ultima analisi, è comunque possibile un controllo unico dell’intero processo”: M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 674.

²⁴⁰ N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., p. 894. V. più ampiamente *infra*, cap. III, par. 2.1.

²⁴¹ Si tratta del modello “triangolare” che spiega la corruzione come il *pactum sceleris* sussistente fra il funzionario pubblico (agente) e il privato corruttore (*extraneus*) in danno dell’amministrazione pubblica (principale): M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., pp. 156 e 159; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 35, che la utilizza anche con riferimento al sistema dei controlli (ivi, p. 48). Sull’insufficienza del modello principale-agente per spiegare la corruzione sistemica, pure utile per la ricostruzione teorica dei singoli fatti corruttivi, v. B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., pp. 3 ss., che propone una strategia complessiva fondata su di un nuovo patto sociale fra istituzioni e cittadini: “This collective action-based approach to corruption and the social contract is very different from (and superior to) the principal-agent theory that focuses on creating incentives. [...] The question is what types of policies can work for establishing a credible social contract, and how should we understand this from a strategic point of view?”: *ivi*, pp. 24-25.

a scardinare la corruzione come fenomeno sistemico²⁴², endemico nelle società contemporanee di tipo complesso²⁴³ – le c.d. società del rischio²⁴⁴ – direttamente connessa con la crisi delle istituzioni²⁴⁵, fornendo una risposta “olistica” da parte di tutto l’ordinamento²⁴⁶.

L’effetto sistemico appare insito nella strategia preventiva che, per sortire effetti, presuppone la capacità di incidere sui comportamenti individuali (l’integrità), sui processi

²⁴² L’espressione è stata utilizzata dal Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino: “*La corruzione è divenuta da fenomeno burocratico-pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistemico. La risposta, pertanto, non può essere di soli puntuali, limitati, interventi – circoscritti, per di più, su singole norme del codice penale – ma [...] deve essere articolata ed anch’essa sistemica. Inoltre, la metamorfosi del fenomeno criminale della corruzione ha comportato un significativo mutamento della natura del disvalore dei fatti di corruzione e del bene giuridico offeso. In particolare, la natura sistemica della corruzione ha comportato un ingigantimento del bene giuridico offeso e una rarefazione del contenuto di disvalore dei singoli comportamenti di corruzione. In effetti, la corruzione sistemica, oltre al prestigio, all’imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall’altro – come più volte la Corte ha evidenziato – l’economia della Nazione. Da qui, l’importanza della parte amministrativa della l. n. 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, riforma che attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione. Questa richiede intima convinzione di fondo, conoscenza delle pubbliche amministrazioni nei loro vari livelli e nelle loro variegate conformazioni, fino a quelle più insidiose aventi un’ambigua e sovente ingiustificata forma privatistica; consapevolezza dei contesti, anche economico-finanziari nei quali esse operano; volontà e capacità di incidere, lasciando al giudice penale – nonché al giudice contabile nella sua specifica sfera – l’opera, auspicabilmente sempre più eventuale, di chiusura del sistema*”: Corte dei conti, *Inaugurazione dell’anno giudiziario 2013. Relazione del Presidente*, 5 febbraio 2013, in *Rivista Corte conti*, 2013, 1-2, pp. 3-4. Cfr. A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Il deficit sistemico nell’Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 593 ss.

²⁴³ La pluralità e l’intreccio degli interessi caratterizza le società contemporanee e i rapporti che in esse si creano. Il tema in diritto amministrativo è stato affrontato tradizionalmente con riferimento alla discrezionalità intesa quale apprezzamento, ponderazione, bilanciamento di interessi pubblici e privati: il rinvio è, naturalmente, all’opera di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano 1939, pp. 77 ss., ma anche a quelle teoriche successive sulla discrezionalità come “ponderazione di pressioni”: F. SPANTIGATI, *Discrezionalità come ponderazione delle pressioni*, in *Quaderni del pluralismo*, 1968, II, 3 ss. Di “irrisolto problema del rapporto tra amministrazione e interessi” parla M. CAMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, cit., p. 74. Descrive la società complessa come un sistema “in balia grumi di interesse, disposti ad usare anche mezzi illeciti pur di garantirsi una propria sfera di influenza”, in cui alligna facilmente la corruzione: M. MAGATTI, *Il regno di Behemot*, cit., 197. Sul rapporto fra complessità, complicazione e corruzione si tornerà più avanti, cap. II, par.1.

²⁴⁴ Osserva N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005, p. 178 che le organizzazioni umane si fondano sulla gestione del rischio in quanto sorgono sulla mancanza di mezzi per assorbire l’incertezza, legittimando con ciò il proprio potere.

²⁴⁵ Secondo M. MAGATTI, *Il regno di Behemot*, cit., 202: “*la corruzione deve venire prima di tutto intesa come una forma di degrado istituzionale. Essa è indice dell’insufficiente livello di istituzionalizzazione del sistema politico, cioè della sua incapacità di incanalare la domanda sociale all’interno di un sistema di regole e istituzioni regolative pubbliche*”. Di converso, la corruzione sistemica consiste nell’istituzionalizzazione sociale della corruzione, che comporta la “*formazione di una doppia moralità che, nel legittimare l’adozione di determinati comportamenti, riduce i costi morali della corruzione*”: *ivi*, p. 196. M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 170, descrive la corruzione sistemica come un “*sistema consuetudinario di regole illegali sviluppatosi a partire dallo stesso sistema delle regole legali, e che spesso finisce per risultare più effettivo di questo*”.

²⁴⁶ L. MUNDULA, *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 870 ss.; A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell’ordinamento*, cit., pp. 207 ss.; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., p. 328.

decisionali e i modelli organizzativi, sulla ridefinizione della regolazione, della vigilanza, dei meccanismi di *enforcement*²⁴⁷.

Tendenzialmente l'approccio suggerito dalla maggior parte degli studi punta su riforme di tipo "*problem solving*"²⁴⁸, vale a dire sull'incremento di interventi a livello diffuso che, seppure minuti, cumulativamente possono contrastare con efficacia la "*corrosione istituzionale*" in cui si moltiplicano le opportunità di corruzione delle persone²⁴⁹ (interventi che vanno dalle misure di trasparenza, alla semplificazione amministrativa, alla formazione adeguata e rotazione dei funzionari, ecc.)²⁵⁰.

Altri filoni di ricerca si concentrano ancor di più sull'individuazione di "nicchie" in cui si annidano fatti di cattiva amministrazione sulle quali agire in modo mirato, per addivenire ad un complessivo miglioramento della funzione pubblica²⁵¹.

Benché l'anticorruzione costituisca una materia settoriale connotata da specifici strumenti e da un proprio assetto organizzativo multilivello²⁵², è stato rilevato come un'eccessiva specializzazione della lotta alla corruzione possa comportare la carenza di coordinamento con altre politiche pubbliche rilevanti, con potenziali sovrapposizioni e imposizioni di tediosi oneri burocratici²⁵³. Una delle chiavi che potrebbe disinnescare questo rischio si rinviene forse proprio nelle potenzialità della digitalizzazione, su cui ci si concentrerà immediatamente.

²⁴⁷ B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, cit., pp. 14 ss.

²⁴⁸ F. DI MASCIO, S. PIATTONI, *Corruption Control in the Developed World*, in *Politics and Governance*, 2020, vol. 8, iss. 2, p. 73.

²⁴⁹ M. D'ALBERTI, *Corruzione*, cit., p. 23.

²⁵⁰ "*The primary, overriding principle of reform is quite simply not to attempt the impossible. To attempt a wholesale purge of the past is often to invite obstruction at best. It is important to define the most promising areas for reform, and focus on them. A few assured "quick wins" can do more than achieve some change; they can also demonstrate to the system and to the public that change is possible and is on its way*": J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 22.

²⁵¹ F. DI MASCIO, S. PIATTONI, *Corruption Control in the Developed World*, cit., p. 73.

²⁵² A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell'ordinamento*, cit., p. 212.

²⁵³ *Ivi*, pp. 213-214; G. SIRIANNI, *Semplificazione e contrasto alla corruzione: due politiche pubbliche da coordinare*, cit., pp. 295 ss.; B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, cit., p. 16, mette in guardia dal rischio che anche il diritto anticorruzione risulti "*parasistemico*", vale a dire calato nell'ordinamento "*quasi in una dimensione parallela*", con strumenti finalizzati alla valutazione dei rischi e responsabili dell'adempimento dei relativi obblighi in assenza di un vero coordinamento con le altre misure di riforma organizzative e procedurali. Più in generale, EAD., *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattive tra settori e sistemi*, ETS, Pisa, 2018, pp. 25 ss. Sul PIAO come strumento di integrazione della prevenzione della corruzione con gli altri settori di attività degli enti v. *infra*, par. 5.2.1.

4. La trasformazione digitale come strategia complessiva del diritto amministrativo di prevenzione della corruzione

Un approccio di prevenzione della corruzione complessivo dell'intero ordinamento pubblico oggi non può prescindere dalla digitalizzazione e dall'utilizzo dei dati²⁵⁴ e, per altro verso, l'attuazione della trasformazione digitale necessita di un'amministrazione efficiente e imparziale. In altri termini, la corruzione è nemica della digitalizzazione²⁵⁵: non si tratta più di un'intuizione basata soltanto sul buon senso²⁵⁶, ma esistono studi che hanno evidenziato il nesso stretto, ancorché non necessariamente di causalità²⁵⁷, comunque con un fattore di correlazione lineare vicino all'unità²⁵⁸, fra il processo di digitalizzazione e il contrasto al fenomeno corruttivo²⁵⁹.

Confrontando gli indicatori sul grado di digitalizzazione dei Paesi (tra cui il *Digital Economy and Society Index – DESI*²⁶⁰) e di percezione della corruzione (il noto *Corruption*

²⁵⁴ Sebbene la Convenzione di Merida del 2003 non indichi ancora la digitalizzazione come strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, con la Risoluzione n. 6/7 adottata nel 2015 dalla Sesta Conferenza degli Stati ad essa aderenti sono stati rilette molti dei suoi articoli alla luce del progresso tecnologico: “[the Conference] calls upon States parties to continue developing and promoting the use of information and communications technologies in order to enhance the effective and efficient implementation of article 13 of the United Nations Convention against Corruption, such as through the use of e-government mechanisms”. Fra questi, “online platforms for the distribution of information relating to public procurement and tenders as a way to prevent corruption, enhance transparency and ensure competition and objective criteria in procurement decision-making”.

²⁵⁵ Già M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, in A. RUBERTI (a cura di), *Tecnologia domani. Utopie differite e transizione in atto*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 286, osservava come una delle cause maggiori di ritardo nella trasformazione digitale del settore pubblico rispetto al privato è rappresentata dalla corruzione, che la contrasta in quanto portatrice di trasparenza: “il fatto che anche personaggi di minima virtù dichiarino di volerla è un fatto di politica simbolica: nessuno si sentirebbe di dichiarare pubblicamente la propria predilezione per la torbidezza amministrativa”. Si v. P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia. La trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022, *passim*.

²⁵⁶ L. ATTIAS, M. MELCHIONDA, M.G. MIGLIORINI, *Emergenza digitale e correlazione tra digitalizzazione e corruzione*, in *Il documento digitale*, 2016, 3, p. 14.

²⁵⁷ Pur evidenziando la fortissima correlazione fra livello di digitalizzazione e il grado di corruzione, ricorda però che essa non costituisce per forza rapporto di causa-effetto: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 63.

²⁵⁸ “Che in statistica è quasi un “miracolo”!”: L. ATTIAS, G. SCORZA, *La consapevolezza digitale al servizio dell'etica*, in *Dir. inf.*, 2019, 6, 1192.

²⁵⁹ V. specificamente: L. ATTIAS, M. MELCHIONDA, M.G. MIGLIORINI, *Emergenza digitale e correlazione tra digitalizzazione e corruzione*, cit., p. 14 ss. e G. MASSARO, F. VIGGIANI, *Un'analisi del ruolo della digitalizzazione nella lotta alla corruzione*, in C. BOZZI, G. MASSARO, F. VIGGIANI, *La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A. Dall'analisi del fenomeno agli strumenti di contrasto e prevenzione*, Aracne, Canterano, 2018, pp. 85 ss.

²⁶⁰ Cfr. Camera dei deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione, *Relazione sull'attività svolta*, approvata il 26 ottobre 2017, pp. 5 ss., pp. 28 ss.; Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, *Referto in materia di informatica pubblica*, settembre-ottobre 2019, pp. 5 ss. Viene anche preso in considerazione l'I-Com Broadband Index (IBI), indice di misurazione del diverso livello di sviluppo della banda ultra-larga nei mercati nazionali europei: G. MASSARO, M. MASULLI, G. SGUEO, *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, Studio

Perception Index elaborato da Transparency International²⁶¹) ovvero altri indicatori sulla qualità delle istituzioni pubbliche²⁶², si è scoperta una relazione palindroma, bidirezionale, detta di *deadlock*²⁶³: l'inefficienza e la corruzione potrebbero essere chiaramente combattute grazie all'informatica ma, anche guardando al rapporto inverso, si nota come lo sviluppo delle potenzialità di quest'ultima venga proprio ostacolato dall'inefficienza e dalla corruzione²⁶⁴. I grafici risultanti dai dati dimostrano che i *ranking* sulla trasformazione digitale e la percezione della buona amministrazione sostanzialmente coincidono²⁶⁵. A ben vedere, si tratta della riproposizione aggiornata del rapporto che intercorre fra l'incremento dell'efficienza amministrativa e l'integrità dei pubblici funzionari.

Gli studi economici dimostrano che non è accoglibile la teoria secondo cui la corruzione rappresenta uno strumento utile alla crescita, un "olio del sistema" necessario per smuovere gli ingranaggi della burocrazia ("*greasing the wheels*")²⁶⁶. Al contrario, è vero che la corruzione viene favorita da sistemi farraginosi, in cui la "mazzetta" aiuta a sveltire il

I-Com per Riparte il Futuro, giugno 2018, pp. 43 ss. Nella classifica DESI l'Italia sta guadagnando terreno a ritmi molto sostenuti, a giudizio della Commissione europea: nel 2022 si colloca al 18° posto fra i Paesi dell'Unione (cfr. Commissione europea, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2022. Italia*, 2022). Rimane ancora indietro sul fronte dell'attuazione del principio *once-only*, per la poca disponibilità di dati (ad es. in moduli precompilati: v. il report generale di presentazione dell'indice, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Thematic chapters*, pp. 67 ss.) già in possesso dell'amministrazione (su cui *infra*, cap. II, par. 2 ss.).

²⁶¹ V. *infra*, cap. III, par. 4.

²⁶² Ad es. l'*European Quality of Government Index* elaborato dal Quality of Government Institute, basato su sondaggi che includono il grado di percezione della corruzione: G. MASSARO, *La corruzione in Italia*, in C. BOZZI, G. MASSARO, F. VIGGIANI, *La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A.*, cit., pp. 22-23.

²⁶³ Vale a dire una situazione in cui due processi, o azioni, si bloccano a vicenda: L. ATTIAS, M. MELCHIONDA, M.G. MIGLIORINI, *Emergenza digitale e correlazione tra digitalizzazione e corruzione*, loc. cit.; G. MASSARO, F. VIGGIANI, *Un'analisi del ruolo della digitalizzazione nella lotta alla corruzione*, cit., p. 91.

²⁶⁴ L. ATTIAS, G. SCORZA, *La consapevolezza digitale al servizio dell'etica*, loc. cit.; G. MASSARO, M. MASULLI, G. SGUEO, *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, cit., p. 57.

²⁶⁵ Si vedano i grafici riportati in: L. ATTIAS, M. MELCHIONDA, M.G. MIGLIORINI, *Emergenza digitale e correlazione tra digitalizzazione e corruzione*, loc. cit.; G. MASSARO, F. VIGGIANI, *Un'analisi del ruolo della digitalizzazione nella lotta alla corruzione*, cit., pp. 94 ss.; G. MASSARO, M. MASULLI, G. SGUEO, *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, cit., pp. 47 ss. B. BOSCHETTI, B. CELATI, *La buona amministrazione*, cit., pp. 6 ss. rilevano che, se per i cittadini la buona amministrazione non si identifica *sic et simpliciter* con la digitalizzazione, questa è però considerata elemento primario per il buon funzionamento dell'amministrazione.

²⁶⁶ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 63; L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop. È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Gruppo Abele, Torino, 2017, p. 26; E. CARLONI, P. POLINORI, D. DAVID, *Public Procurement and Corruption: Perspectives, Rules, Experiences*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 127 ss.; G. MASSARO, M. MASULLI, G. SGUEO, *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, cit., pp. 21 ss., che esaminano la correlazione fra il livello di corruzione e il grado di attrazione verso gli investimenti esteri. S. ZECCHINI, *Corruzione e sviluppo socio-economico*, in E. LUNGARO, P. MAGRI, A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 18 ss., giunge alla medesima conclusione, pur rilevando le difficoltà metodologiche della misurazione dell'impatto della corruzione sullo sviluppo, essendo per lo più calcolata confrontando dati economici aggregati con indici sulla corruzione necessariamente campionari (*proxy*): v. *infra*, cap. III, par. 4.

ritardo delle pratiche²⁶⁷ secondo un circolo vizioso in cui, al crescere dell'inefficienza, aumenta la corruzione. Questa non lubrifica gli ingranaggi della macchina pubblica, ma li inceppa sempre più.

Un'amministrazione in grado di contenere i fenomeni corruttivi è necessariamente efficiente; specularmente, un'amministrazione efficiente si mostra meno permeabile alla corruzione. Del resto, l'efficienza viaggia di pari passo con la riduzione dei margini di incertezza che connotano l'azione dell'amministrazione²⁶⁸ e di complicazione dei suoi apparati organizzativi²⁶⁹.

Generalmente, dal punto di vista giuridico, l'informatizzazione viene considerata uno strumento tecnico d'ausilio²⁷⁰; secondo una visione più avanzata si ritiene che investa invece direttamente l'essenza della pubblica amministrazione, la sua organizzazione, i suoi procedimenti e finanche il suo diritto, ridisegnanandone dall'interno la forma e la sostanza²⁷¹. Sembra questa la visione più adeguata del rapporto che deve intercorrere fra informatica e amministrazione pubblica, stante la difficoltà sempre crescente di governo della complessità²⁷².

²⁶⁷ Trattando di “*bribes as incentive payments for bureaucrats*” lo segnalava, proprio con riferimento all'Italia, S.R. ACKERMAN nel suo noto *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 15 ss., spec. p. 17: “*in Italy, where long bureaucratic delays are the rule, officials often ask for bribes just to do their job. As a consequence, the rest of the public suffers even longer holdups*”, richiamando D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *The 'Perverse Effects' of Political Corruption*, in *Political Studies*, 1997, 45, pp. 525-526.

²⁶⁸ G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, cit., p. 349.

²⁶⁹ Per M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., p. 267, la gestione per via digitale dell'organizzazione degli uffici (ad es. per l'assegnazione degli incarichi, rispettando parametri tecnici come il principio di rotazione, il grado di preparazione dei funzionari, ecc.) non è mai avvenuta pienamente per resistenze burocratiche: “*ogni ufficio desidera infatti avere un certo numero di posti da poter amministrare discrezionalmente*”.

²⁷⁰ Secondo E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, pp. 279 ss., il legislatore italiano pur promuovendo la digitalizzazione di servizi e delle procedure, continua a concepire tali innovazioni come strumentali, senza cogliere le potenziali modifiche di forma e sostanza che la digitalizzazione può apportare agli istituti del diritto amministrativo.

²⁷¹ R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, cit., p. 306; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale* (voce), in *Enc. dir., I tematici*, 2022, pp. 77-78; P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, cit., pp. 43 ss.

²⁷² “*La visione adeguata [...] è quella che ravvisa nell'applicazione coordinata e integrata dell'automazione elettronica la sola possibile via di salvezza del mondo, progressivamente condannato alla paralisi di ogni attività organizzativa per gli ingorghi provocati dal tumultuoso sviluppo e non dominabili coi mezzi tradizionali. Ciò vale per le istituzioni di ogni tipo, per aziende e organizzazioni pubbliche e private di ogni genere, ma vale soprattutto per la pubblica Amministrazione [...]. Talché, vorrei dire che mi sembra inappropriato parlare di “riforma” della pubblica Amministrazione, se come cardine e criterio fondamentale non se ne considera l'introduzione dell'automazione elettronica e l'adeguamento di tutte le strutture e procedure alle esigenze e conseguenze di tale trasformazione*”: B. DE FINETTI, *Applicazione delle nuove tecniche meccanografiche ed elettroniche*, in *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., p. 77.

Nella dottrina giuridica vi è ormai unanime consenso sull'utilizzo dell'informatica quale mezzo di perseguimento dei principi di buona amministrazione posti dalla Costituzione e dalla legge²⁷³, cui si è fatto riferimento, quasi si trattasse di un'ovvietà²⁷⁴. A partire dal testo della legge generale sul procedimento amministrativo, è immediatamente percepibile l'apporto che può fornire la digitalizzazione all'efficienza, corollario del buon andamento. Con la novella del 2005, infatti, l'efficienza vi è stata inserita non fra gli altri principi dell'attività amministrativa – fra cui figurano i correlati criteri di efficacia ed economicità – bensì significativamente quale obiettivo cui devono tendere le amministrazioni grazie all'utilizzo della “telematica”²⁷⁵.

Sarebbe però riduttivo ritenere che la digitalizzazione interessi soltanto come strumento di buon andamento e quindi di maggiore efficacia, efficienza ed economicità dell'amministrazione. Essa promette altresì la migliore attuazione del principio di imparzialità²⁷⁶. E proprio sul terreno della digitalizzazione si vede come imparzialità e buon andamento, attività e organizzazione amministrativa siano perennemente correlati²⁷⁷.

Ripercorrendo le riflessioni svolte sulle differenti strategie di prevenzione della corruzione, si deve allora riconoscere che la digitalizzazione può rivestire davvero, a tutto campo, il ruolo di una strategia complessiva, di “super strategia” di buona amministrazione che supporta, potenzia e rende attuabili tutte le altre, come emerge anche dalle ricognizioni delle esperienze di diversi Stati nazionali²⁷⁸.

²⁷³ D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 110; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Giappichelli, Torino, 2020, 116.

²⁷⁴ “Che la criminalità organizzata, la corruzione, l'evasione fiscale e il terrorismo si debbano combattere soprattutto grazie all'ausilio di mezzi informatici (intercettazioni, sistemi conoscitivi, big data e hacking), dovrebbe ormai essere un'ovvietà”: L. ATTIAS, M. MELCHIONDA, M.G. MIGLIORINI, *Emergenza digitale e correlazione tra digitalizzazione e corruzione*, cit., 10.

²⁷⁵ Art. 3-bis della legge n. 241 del 1990, aggiunto dall'art. 3 della legge n. 15 del 2005, modificato da ultimo dall'art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020: “Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”. Analogamente dispone l'art. 41, comma 1 del del d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (di seguito, anche CAD): “Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”. Cfr. F. COSTANTINO, *Art. 3 bis. Uso della telematica*, cit., pp. 242 ss. Sulla nuova formulazione dell'art. 3-bis: S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 57.

²⁷⁶ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 16 ss.; ID., *Art. 3 bis. Uso della telematica*, cit., p. 244; D. DONATI, *Digitalizing to prevent corruption and ensure rights* e P. PIRAS, *The role of computerization in efficiency and impartiality*, entrambi in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., rispettivamente pp. 281 ss. e 299 ss.

²⁷⁷ V. *supra*, par. 2. Esaminando le nuove disposizioni in materia di digitalizzazione dei contratti pubblici, a conclusioni non dissimili, G. CARLOTTI, *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 26 aprile 2023.

²⁷⁸ Esaminando le esperienze di numerosi Paesi, sia interni sia esterni all'Unione europea, l'ANAC ha riscontrato come le politiche e le pratiche di digitalizzazione emergenti per prevenire la corruzione spazino

Appare anzitutto evidente come grazie ad essa – che consiste, essenzialmente, in una rappresentazione della realtà attraverso numeri²⁷⁹ – i dati, tracciabili e accessibili, divengono registro di tutta l’attività che l’amministrazione svolge ogni giorno²⁸⁰, riducendo il problema atavico del controllo e della vigilanza sul rispetto delle norme²⁸¹ e rendendo attuabili obiettivi in passato difficilmente perseguibili, non tanto per ragioni culturali, quanto tecniche, quali i controlli concomitanti (nella forma del monitoraggio²⁸²) e la trasparenza²⁸³, attesa la difficoltà di reperimento delle informazioni in formato analogico²⁸⁴.

La digitalizzazione riduce e razionalizza inoltre i punti di contatto fra cittadini e funzionari, favorendo il miglioramento della qualità della attività amministrativa per gli onesti e riducendo gli spazi per i corrotti²⁸⁵.

Peraltro, deve essere anche sfatato il mito che la via digitale ingessa le procedure, potendosi prevedere in sede di predisposizione dei *software* le più svariate opzioni e ipotesi

dagli strumenti di formazione *online* alla digitalizzazione dei processi, flussi di dati e gestionali; all’interoperabilità delle banche dati di indagine e raccolta dati; agli *open data*, *big data*, analisi statistiche e indicatori, sino all’introduzione della *blockchain* e piattaforme di collaborazione e interazione con gli *stakeholder*: ANAC, *Using innovative tools and technologies to prevent and detect corruption. Compendium of good practices and practical examples in the use of ICT*, report realizzato nel 2021 per il Network of Corruption Prevention Authorities – NCPA, p. 6.

²⁷⁹ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 19

²⁸⁰ M. TRAPANI, *La prevenzione e il controllo della corruzione e dell’etica pubblica mediante l’utilizzo delle nuove tecnologie*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2018, p. 4; B. PONTI, A. CERILLO-I-MARTÍNEZ, F. DI MASCIÒ, *Transparency, Digitalization and Corruption*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 97 ss.

²⁸¹ Secondo S. CASSESE, *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi*, cit., p. 46, le amministrazioni applicano la legge ma “*non criteri, non standards, non indirizzi, non analisi delle funzioni, delle strutture, delle procedure, dei tempi, dei costi. Ognuno gioca da solo. I procedimenti si risolvono in negoziazione. Tutto si tratta, ma senza un criterio (che non sia quello personale o familiare)*”.

²⁸² Cap. III, par. 2.1.

²⁸³ Cap. III, par. 3.

²⁸⁴ In materia di appalti pubblici si osserva ad es. che gli obblighi di pubblicazione e di trasparenza non possono prescindere dalla completa digitalizzazione, che costituisce il vero presupposto per arrivare a una trasparenza piena, semplice ed efficace: F. SBICCA et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, marzo 2021, p. 407; “è su questi dati (e non più sugli atti) che si fa trasparenza, pubblicandoli e garantendo il pieno accesso ad essi, tanto nei siti delle amministrazioni quanto nella Banca Dati Nazionale”: F. MERLONI, *L’Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in *Ist. federalismo*, 2022, 3, p. 502.

²⁸⁵ A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell’ordinamento*, cit., p. 218; I. ADAM, M. FAZEKAS, *Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence*, in *Information Economics and Policy*, 2021, 57, p. 5. È interessante l’osservazione del giudice amministrativo che, con riferimento alle decisioni amministrative “algoritmiche”, ossia basate sugli esiti di un procedimento svolto mediante strumenti informatici, ha ritenuto che questi possano fornire più piena attuazione ai principi di imparzialità e buon andamento rispetto all’attività procedimentale umana, essendovi escluse le “*interferenze dovute a negligenza o (o peggio dolo) del funzionario*”: Cons. Stato, sez. VI, sent. dell’8 aprile 2019 n. 2270, punto 8.1. In argomento si v. ancora *infra*, cap. III, par. 1.

derogatorie nel rispetto della legge²⁸⁶. Ciò che la digitalizzazione bandisce sono le prassi burocratiche devianti, le deroghe illegittime²⁸⁷ spesso dovute alle “*ipocrisie*” del legislatore che, da un lato, pone regole difficilissime da rispettare ma che, dall’altro, chiude un occhio di fronte alla loro disapplicazione²⁸⁸.

Su questo versante, gli strumenti tecnologici avanzati portano a ridurre e semplificare gli stessi adempimenti e controlli anticorruzione: un caso è l’applicazione della trasparenza *by default*, ossia la pubblicazione automatica dei dati che consente di sgravare i funzionari del lavoro di caricamento manuale ovvero della gestione delle istanze di accesso civico²⁸⁹.

La formazione nativa digitale dei documenti consente di semplificare l’attività amministrativa riducendo duplicazioni e ridondanze (spesso fonte di corruzione²⁹⁰); la conseguente raccolta e analisi dei dati, in modo semplice e sistematico, permette di procedere alle riorganizzazioni nella forma della revisione dei procedimenti (la c.d. “reingegnerizzazione dei processi”) o della redistribuzione delle competenze tra i vari uffici²⁹¹.

Il potenziamento digitale del controllo rientra nella logica del *risk management*, nelle misure tecniche organizzative di correzione *in itinere* delle disfunzioni. Il controllo digitalizzato assume la veste di monitoraggio e di valutazione continua per la correzione preventiva e alla fonte dei procedimenti amministrativi devianti: si pensi alla possibilità di mappare e ridurre contestualmente le complicazioni procedurali, di verificare puntualmente le situazioni di conflitto di interesse, di evidenziare e correggere in tempo reale le carenze nell’esecuzione delle opere pubbliche²⁹².

Questo richiede il ruolo propulsivo delle politiche attive dell’Autorità anticorruzione (in un’ottica di *governance* sistemica) a partire anzitutto dalla raccolta, gestione e analisi dei

²⁸⁶ Sulla “compatibilità tecnologica” delle norme sull’amministrazione ci si soffermerà nel cap. II, par. 4.1 ss.

²⁸⁷ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 64.

²⁸⁸ *Ivi*, p. 103.

²⁸⁹ Si v. cap. III, par. 3. Sulle regole “di *default*” come esempio di *nudge* utile per il perseguimento dell’effettività, in quanto individuano preventivamente un risultato in assenza di scelta da parte dei soggetti interessati: G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 196 ss. Secondo G. CARLOTTI, *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione*, loc. cit., l’applicazione dei nuovi principi digitali (dettati per i contratti pubblici ma estensibili a tutta l’attività amministrativa) impone requisiti infrastrutturali tali per cui “*dovrebbero risultare automaticamente rispettati gli altri principi del diritto amministrativo quali l’efficienza, la semplificazione, la trasparenza e via dicendo*”.

²⁹⁰ *Infra*, cap. II, par. 1.

²⁹¹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 77.

²⁹² Cfr. cap. III, par. 2.1.

dati rilevanti che emergono dall'attività di monitoraggio e mappatura dei rischi di corruzione e inefficienza e dall'attività di vigilanza dei contratti pubblici²⁹³.

E d'altronde, la pubblica amministrazione dal punto di vista organizzativo e funzionale rientra pienamente nella categoria dei sistemi complessi che oggi trovano nell'uso dei *big data*, enormi quantità di dati grezzi analizzabili con algoritmi²⁹⁴, lo strumento principe di governo, razionalizzazione e correzione delle disfunzioni²⁹⁵. Per questo è necessaria la corretta organizzazione dell'informatica pubblica evitando il mero adempimento normativo, finora purtroppo quasi unico stimolo alla transizione digitale degli enti pubblici, nonché il superamento dell'approccio *single agency* che produce la frammentazione del sistema, minando alla radice la funzione conoscitiva pubblica²⁹⁶.

Dal punto di vista dell'etica pubblica, l'informatizzazione assume rilievo sotto la declinazione di "trasformazione digitale", concetto che descrive l'impatto delle tecnologie digitali sulla società, sulle imprese, sulle istituzioni, sulle relazioni fra gli individui²⁹⁷. Questa non riguarda soltanto — al di là dell'utilizzo degli strumenti digitali — il modo in cui "si fanno" le cose, ma definisce un cambiamento più profondo, che agisce "a livello di senso"²⁹⁸. In altre parole, la trasformazione digitale potrebbe essere ricondotta alla poc'anzi ricordata "spinta gentile" — il *nudge* — utile per portare le amministrazioni verso la maggiore razionalizzazione dei propri comportamenti (rispetto del principio di buon andamento) e verso una maggiore integrità (rispetto del principio di imparzialità)²⁹⁹, soprattutto grazie

²⁹³ A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell'ordinamento*, cit., p. 221; B. BOSCHETTI, *La governance (artt. 212-215)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 138. Si veda *infra*, cap. IV.

²⁹⁴ *Supra*, introduzione.

²⁹⁵ Anche la prevenzione della corruzione può — anzi deve — sfruttare appieno le potenzialità della moderna scienza dei sistemi complessi, che studia "come un grande numero di elementi in interazione generi i comportamenti collettivi dell'intero sistema, e di come il sistema interagisca con il suo ambiente [...]. Il cervello, gli ecosistemi, il clima e i sistemi sociali sono tutti esempi di sistemi complessi": A. VESPIGNANI, *L'algoritmo e l'oracolo*, cit., p. 35. Notava come la nozione di sistema complesso valga "tanto per la macchina, quanto per l'uomo che per l'impresa o l'apparato statale": A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 120.

²⁹⁶ P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, cit., p. 62. Cfr. cap. II, parr. 3.1 e 3.2.

²⁹⁷ L. ATTIAS, G. SCORZA, *La consapevolezza digitale al servizio dell'etica*, in *Dir. inf.*, 2019, 6, p. 1191. "La trasformazione digitale [...] è un percorso di modifica e sostituzione. L'obiettivo è far compiere le operazioni alle macchine, operazioni che ora nessuno è in grado di compiere perché richiederebbero troppo tempo o troppe risorse": P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 19.

²⁹⁸ L. ATTIAS, G. SCORZA, *La consapevolezza digitale al servizio dell'etica*, loc. cit.

²⁹⁹ A. CASU, *Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 90 ss.

allo sviluppo della trasparenza, anche indipendentemente dall'esistenza di controlli e dalla minaccia di sanzioni³⁰⁰.

Le “spinte gentili” impresse dall'introduzione di sistemi digitali che garantiscono tracciabilità, razionalità e trasparenza possono avere un effetto di induzione indiretta, ma quantomai efficace, a non commettere atti corruttivi³⁰¹, tanto sul fronte pubblico quanto su quello privato³⁰², e a superare quelle sacche di *maladministration* spesso dovute proprio alle resistenze alle innovazioni³⁰³.

Se è generalmente riconosciuto che la trasformazione digitale può incidere sul contrasto alla corruzione, va osservato come la stessa digitalizzazione (nel senso precipuo di svolgimento di attività con i mezzi delle tecnologie informatiche) può assumere una valenza etica. Si parla a questo proposito di “cultura del dato”³⁰⁴: la qualità dei dati, a maggior ragione se si tratta di dati pubblici, deve essere garantita anzitutto dal momento della loro raccolta e conservazione³⁰⁵, ma anche nelle fasi di elaborazione e analisi³⁰⁶.

Anche la qualità dei dati pubblici – oggetto ormai di una specifica funzione amministrativa, come si vedrà³⁰⁷ – richiede, oltre a misure organizzative adeguate (sul versante della gestione amministrativa e tecnica) altresì uno sforzo dei singoli operatori chiamati a produrre, raccogliere e utilizzare i dati. D'altronde, la cultura del dato è strettamente correlata alla cultura del risultato: solo se si comprende il valore dei dati prodotti come

³⁰⁰ Si svilupperà questo discorso con riferimento agli obblighi di pubblicazione e di trasmissione dei dati: cfr. *infra*, capp. 3 e 4.

³⁰¹ “Se consideriamo il fenomeno della corruzione nella sua dimensione comportamentale è indubbio che idonei strumenti informativi e comunicativi, opportune spinte gentili, possano rivelarsi molto efficaci per pungolare i cittadini a modificare i propri comportamenti nei contesti nei quali la norma sociale della corruzione è particolarmente radicata”: A. CASU, *Fare meglio con meno*, cit., p. 94.

³⁰² Perché possa essere efficace, la trasformazione digitale deve investire complessivamente la società, che faccia veramente “sistema” intorno all'uso intelligente e rivolto a fini sociali dell'informatica: L. ATTIAS, G. SCORZA, *La consapevolezza digitale al servizio dell'etica*, cit., p. 1194, che ricordano l'esperienza del progetto “Repubblica digitale”, sviluppato dal Team per la trasformazione digitale prima, ora dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio.

³⁰³ Riteneva la resistenza alla tecnologia parte di una certa “sottocultura operaia” che affligge fortemente le organizzazioni moderne (imprenditoriali così come di amministrazioni pubbliche): M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, cit., pp. 81 ss.

³⁰⁴ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 55 ss.; E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008, pp. 253 ss.; ID., *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 117 ss.; F. BURRONI, *La qualità dei dati: una sfida percepita da pochi*, in *Informatica e documentazione*, 1998, 2, pp. 37 ss.

³⁰⁵ Il crescente dovere di trasparenza delle amministrazioni non può che fondarsi sull'aumento della qualità e responsabilità dei funzionari rispetto ai dati. Questo prima ancora corrisponde, secondo E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 204 ss., 231 ss., a un dovere di tracciabilità dei percorsi decisionali.

³⁰⁶ F. MAGGINO, G. CICERCHIA, *Algoritmi, etica e diritto*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, 6, p. 1162.

³⁰⁷ Cfr. cap. III, par. 1.

strumento per la misurazione oggettiva dell'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, in un'ottica di valutazione della *performance*, si tenderà a migliorarne la qualità³⁰⁸.

Anche su questo fronte si vedrà l'intervento della vigilanza "pedagogica"³⁰⁹ dell'Autorità nazionale anticorruzione³¹⁰. In qualche misura, anche la cattiva tenuta dei dati pubblici, con le conseguenti ricadute negative sulla susseguente attività conoscitiva e informativa pubblica, costituisce indice di cattiva amministrazione, non dissimilmente da come si insegnava a proposito dei vizi della motivazione del provvedimento amministrativo³¹¹.

L'accrescimento della cultura dell'anticorruzione e della cultura digitale vanno pertanto insieme³¹², anche dal punto di vista degli obiettivi perseguiti. Sembra paradossale ma, a ben vedere, nel percorso di trasformazione digitale continua a rimanere infatti più rilevante la componente umana che quella tecnologica³¹³. Come l'informatica pubblica deve mirare a rendere le istituzioni più vicine e inclusive – evitando la "sconfitta" del *digital divide* che accresce la lontananza dei cittadini dalle istituzioni³¹⁴ – così la prevenzione della corruzione è fondamentale per ricostruire la loro fiducia nella Repubblica³¹⁵. Solo una "buona" amministrazione digitale si deve ormai considerare, in definitiva, legittimata ad agire nel mondo attuale³¹⁶.

³⁰⁸ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 57; M. CARDONE, *La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'utilizzo dei dati per accelerare il processo di gestione delle risorse europee*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, 2021, pp. 12 ss.

³⁰⁹ Espressione coniata da E. FREDIANI, *Vigilanza collaborativa e funzione "pedagogica" dell'ANAC*, in *federalismi.it*, 2017, 23, pp. 1 ss.

³¹⁰ Cfr. cap. IV, par. 5.

³¹¹ "Quando la motivazione mancava, si diceva senz'altro esservi eccesso di potere: l'amministrazione ha qualcosa da nascondere": M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 628, che, ovviamente, scriveva prima dell'introduzione della legge n. 241 del 1990. Oggi la carenza totale di motivazione viene ricondotta alla violazione di legge. Sugli "indici di corruzione" v. cap. III, par. 4.

³¹² È significativa la recente modifica normativa che impone nei codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche: "All'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1 è inserito, il seguente: «1-bis. Il codice contiene, altresì, una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione»" (art. 4 del d.l. 36 del 2022, conv. l. n. 79 del 2022).

³¹³ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 20; B. BOSCHETTI, B. CELATI, *La buona amministrazione*, cit., p. 6.

³¹⁴ L. ATTIAS, G. SCORZA, *La consapevolezza digitale al servizio dell'etica*, cit., p. 1195.

³¹⁵ G. BUSIA, *Prevenzione della corruzione e fiducia nelle istituzioni: problemi e prospettive*, in *Studi parlam.*, 2020, 2, p. 124.

³¹⁶ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 11; G. SGUEO, *La democrazia digitale*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 2, pp. 262 ss.

5. La collaborazione istituzionale nel sistema di prevenzione della corruzione

Perché la digitalizzazione sortisca gli effetti sperati come strategia complessiva di prevenzione della corruzione³¹⁷, in termini di incremento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'imparzialità, è presupposto indispensabile la qualità delle strutture pubbliche³¹⁸ (e private, come si vedrà) e, soprattutto, il rapporto di sana e reciproca collaborazione istituzionale³¹⁹.

Già si è avuto modo di evidenziare che i tradizionali sistemi “verticali” di controllo e repressione – “*law and order*” – non sono sufficienti per ridurre significativamente la cattiva amministrazione, così come il controllo che in teoria la cittadinanza – gli elettori – dovrebbe esercitare sui governanti (politici e funzionari amministrativi) mediante il tradizionale circuito democratico³²⁰.

È stato infatti ampiamente osservato come nelle democrazie contemporanee non sia più sufficiente (e determinante) il momento delle elezioni, in cui dovrebbe essere concentrato il giudizio complessivo e unitario dei cittadini³²¹: la sovranità popolare non si risolve nel sistema della rappresentanza elettiva, estendendosi le “*forme e nei limiti*” di suo esercizio (art. 1, comma 2 Cost.) in una pluralità di strumenti ulteriori³²², quali naturalmente la partecipazione e la trasparenza, che possono costituire un controllo diffuso effettivo della società sull'amministrazione³²³.

³¹⁷ Cfr. *supra*, il paragrafo precedente.

³¹⁸ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 70.

³¹⁹ G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 32 ss.; EAD., *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, pp. 601 ss.

³²⁰ J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 24, rileva che nelle società complesse risulta concretamente impraticabile il controllo che il popolo esercitava sui propri governanti nelle democrazie dell'antica Grecia o della Roma repubblicana: *ivi*, p. 26. Secondo B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., pp. 112-113, l'insufficienza degli strumenti tradizionali della democrazia rappresentativa implica la necessità di sviluppare forme organizzate di controllo diffuso profondamente radicate su una sorta di “*nuovo contratto sociale*” (sul quale si v. *infra*). Non dissimilmente la nostra dottrina, con riferimento alla partecipazione nel procedimento amministrativo, ha riconosciuto da tempo che “*poco o nessuno sviluppo ha avuto la rappresentazione spontanea, da parte di cittadini in quanto tali, non previamente coagulati intorno a qualche elemento organizzatorio; chi auspicava la crescita della partecipazione all'amministrazione, nella speranza che fosse soprattutto questa la forma nella quale essa avrebbe preso corpo, deve essersi profondamente disilluso*”: ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Atti del XXX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1987, pp. 161-162.

³²¹ S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, cit., p. 174.

³²² S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, cit., p. 172.

³²³ S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica: democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 4, p. 589, cit. in S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, loc. cit., e, ampiamente, ID., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 4 ss. e 68 ss., ha ben rappresentato come la sovranità

Nell'ambito della più nota organizzazione non governativa in materia di trasparenza, è stato pertanto proposto un modello "universale" di sistema istituzionale di prevenzione della corruzione, potenzialmente valido per qualsiasi ordinamento (a patto che sia, ovviamente, di stampo democratico), improntato all'*accountability* in senso orizzontale, in cui molti soggetti svolgono al medesimo tempo il ruolo di controllati e controllori (*watchdogs*)³²⁴.

Quasi corollario della teoria del bilanciamento dei poteri dello Stato³²⁵, viene prospettato un complesso *National Integrity System* composto di controlli reciproci³²⁶ che coinvolga tutte le componenti della società, affiancate secondo un ordine volutamente non gerarchico: gli organismi internazionali, i soggetti pubblici di amministrazione attiva ("*the Executive*" e, dunque, l'amministrazione), la magistratura, il Parlamento, gli enti di vigilanza e controllo ("*the watchdog agencies*"), un'eventuale agenzia centrale anticorruzione, l'*Ombudsman* (il difensore civico), i *media*, le Università e i centri di ricerca e, non ultima, la società civile, vale a dire i privati che si interfacciano con le amministrazioni (le associazioni di categoria delle imprese, dei professionisti, dei consumatori), le associazioni e i movimenti di singoli cittadini³²⁷.

Questa teoria si basa essenzialmente sul conflitto fra soggetti istituzionali, che si tengono sott'occhio reciprocamente perché propensi ad accrescere indefinitamente il proprio potere a discapito degli altri³²⁸. Al contrario, in un'ottica maggiormente ottimista, perché questo sistema funzioni è importante invece che le sue componenti (i suoi "*pillars*") cooperino

non si svolga più soltanto nel momento dell'investitura attraverso il voto (in modo "*intermittente*"), dal momento che la partecipazione dei cittadini e il loro controllo rispetto allo svolgersi della sovranità può essere "*tecnicamente possibile*" in tutte le fasi dei procedimenti politici e amministrativi, grazie agli strumenti della tecnologia, addivenendo a una sorta di "*democrazia continua*". Sul punto si tornerà *infra*, cap. III, par. 2.1.

³²⁴ J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 24 ss. Più in generale: P. PASQUINO, *The new separation of powers: horizontal accountability*, in *Italian Journal of Public Law*, 2015, 1, pp. 157 ss.

³²⁵ "*Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*": con riferimento alla strategia anticorruzione basata sull'istituzione di contro-poteri, si v. M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 172, che richiama il classico *Esprit des lois* di Montesquieu.

³²⁶ Un circolo virtuoso di *checks and balances* nel quale i controllati sono allo stesso tempo controllori, al fine di evitare il famoso dilemma "*Quis custodiet ipsos custodes?*": J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 33. Il sistema dei controlli e contrappesi nei sistemi democratici non deve d'altronde "*mettere della sabbia negli ingranaggi di chi decide, quanto piuttosto per porgli accanto organismi in grado di correggere gli errori, senza tuttavia impedire le decisioni, in un sistema fondato sul dialogo e la competizione*": S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 26.

³²⁷ J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 36.

³²⁸ M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., pp. 172-173.

contestualmente³²⁹, pur bilanciandosi se necessario³³⁰, ma non lasciando che uno di essi debba portare da solo il peso dell'intero sistema, per quanto capace esso sia³³¹.

Al centro di un sistema così articolato, è essenziale la funzione proattiva e di coordinamento che può essere svolta da un'autorità nazionale anticorruzione, veramente indipendente ma perennemente in dialogo con le altre istituzioni³³².

La maggior parte degli strumenti di prevenzione deve essere attuata dalle amministrazioni stesse ma, nell'ordinamento italiano, all'ANAC è affidato un ruolo decisivo per garantire qualità ed effettività alla prevenzione³³³. L'Autorità nazionale costituisce per così dire un "perno organizzativo" (*Hub*) in quanto ente di riferimento per le politiche anticorruzione e per le funzioni di regolazione e vigilanza nei contratti pubblici cui pervengono da un sistema a raggiera (*Spoke*) di soggetti pubblici e privati elementi, esperienze, informazioni da convogliare nel comune obiettivo di misurare il fenomeno, valutarne i rischi, predisporre programmi e azione di prevenzione³³⁴.

³²⁹ J. POPE, *Confronting corruption*, cit., pp. 35-36, utilizza l'immagine di un tempio greco, il cui tetto è costituito dalla *National Integrity*, sostenuta da una serie di pilastri, vale a dire le componenti del *National Integrity Sistem* ("the Judiciary, the Parliament, the Auditor-General's Office, the Ombudsman, free media, civil society and the like"). Sopra la copertura sono poste tre sfere, che racchiudono tre valori fondamentali: "the quality of life, the Rule of Law and the sustainable development" (si direbbero un aggiornamento dei valori della dichiarazione d'indipendenza americana: la vita, la libertà e la ricerca della felicità). Se l'integrità viene meno, anche questi valori scivolano via. Il "tempio" è costruito e sostenuto dalle fondamenta della democrazia. Ciò spiega perché se la partecipazione e la consapevolezza democratica dei cittadini è alta, i pilastri avranno forza adeguata; d'altra parte, se la cittadinanza è "apatia" e non vigile, allora le basi del sistema di prevenzione della corruzione saranno destinate a cadere.

³³⁰ I "pilastri" possono essere anche di lunghezza e forza differente, l'importante è che si compensino a vicenda, non sostituendosi però mai del tutto: J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 36.

³³¹ Se si verifica la situazione di un "benign dictator", per quanto questi possa essere abile, il sistema prima o poi crollerà: "For example, what is the benefit of a sound and "clean" Judiciary ready to uphold the Rule of Law, if there is corruption in the police, investigators, prosecutors or the legal profession? The Judges would simply not receive the cases they should hear; they would then sit in splendid isolation - honest, capable, yet able to achieve little": J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 35. Con specifico riferimento al caso di ANAC, G. BUSIA, *Prevenzione della corruzione e fiducia nelle istituzioni: problemi e prospettive*, cit., p. 121; E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., pp. 104 ss.

³³² M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 173, che ritiene fondamentale il carattere esterno di tale ente rispetto al resto dell'amministrazione da essa controllata; A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell'ordinamento*, cit., p. 221. Ha definito l'ANAC un "attore al contempo solitario e dialogante": P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, ESI, Napoli, 2018, pp. 56 ss.

³³³ R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., p. 177; C. CONTESSA, *Il ruolo dell'ANAC nel nuovo codice dei contratti*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2017; F. PATRONI GRIFFI, *Il contrasto alla corruzione a dieci anni dalla legge 190/2012 (cd. legge Severino)*, loc. cit.

³³⁴ L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 22. D. SAMMARRO, R. ROLLI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l'ANAC e l'Uomo di Vitruvio*, in www.giustamm.it, n. 4/2016, par. 4, hanno paragonato l'ANAC all'Uomo vitruviano di Leonardo dato il numero amplissimo di funzioni, posto al centro del sistema giuridico istituzionale ma anche economico-sociale: C. BENETAZZO, *Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione*, cit., p. 125.

La necessità di un sistema istituzionale strutturato e collaborativo emerge prepotentemente qualora si intenda attuare davvero la strategia complessiva della digitalizzazione e dell'analisi dati per la buona amministrazione. Come si vedrà nei prossimi capitoli, per un'efficace attività di prevenzione è assolutamente indispensabile la condivisione dei dati rilevanti e l'interoperabilità dei sistemi informativi. Questo è necessario sia per facilitare, rendere più efficiente e più trasparente l'attività amministrativa attiva (mediante la condivisione dei dati in sede di *back office* per lo svolgimento digitale dei procedimenti amministrativi, con ricadute in termini di migliore accessibilità da parte dei cittadini in *front office*³³⁵), sia per lo svolgimento delle attività successive rispetto all'amministrazione attiva, di vigilanza e controllo, giovando effettivamente delle analisi dei dati³³⁶.

5.1. Gli obblighi internazionali e lo sviluppo delle reti anticorruzione

Il diritto di prevenzione della corruzione in Italia e in molti altri Paesi si fonda direttamente su specifici obblighi assunti mediante la sottoscrizione di convenzioni internazionali³³⁷, e dunque si può ben dire rientri nel “*diritto amministrativo internazionale*” in via di progressiva elaborazione e formazione³³⁸.

Per alcune sue parti – anche se su questo versante non è ancora così sviluppato – trova altresì riferimento nel diritto amministrativo dell'Unione europea³³⁹ (a partire dal ricordato diritto alla buona amministrazione di cui all'art. 41 della sua Carta dei diritti fondamentali) che, a sua volta, è punto di approdo dei diritti nazionali europei (secondo l'*effetto ascendente*) e terreno di partenza e sviluppo di un diritto amministrativo europeo che tracima e si diffonde nei diritti dei Paesi membri (*effetto discendente*)³⁴⁰.

³³⁵ Il tema sarà sviluppato nel capitolo 2.

³³⁶ V. su questi aspetti il capitolo 3.

³³⁷ B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, cit., pp. 1 ss.; R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., pp. 49 ss.; N. PARISI, *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, in *federalismi.it*, 2017, 1, pp. 2 ss.; EAD., *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *federalismi.it*, 2019, 1, pp. 2 ss.

³³⁸ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 209.

³³⁹ M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2018, *passim*; B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 920 ss.

³⁴⁰ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, loc. cit. Sui principi del diritto amministrativo europeo, derivanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, prima accolti e rielaborati dalla Corte di giustizia e trasfusi nei Trattati, quindi tornati agli ordinamenti, cfr. D. DE PRETIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 41 ss.

Il più alto fondamento giuridico del sistema della prevenzione della corruzione è senza dubbio costituito dalla menzionata Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida)³⁴¹, la quale dedica particolare attenzione alla dimensione istituzionale, affidando a ciascuno Stato contraente la responsabilità di dotarsi di organi deputati alla prevenzione³⁴²: “*Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption*”³⁴³.

Benché rispettosa della *domestic jurisdiction* degli Stati, e in particolare del principio di autodeterminazione in materia di organizzazione interna dei pubblici poteri³⁴⁴, la formula utilizzata dalla norma pattizia comporta per gli Stati aderenti un obbligo giuridico e non la mera facoltà di creazione della struttura istituzionale suddetta³⁴⁵, come pare confermato in via di fatto da una larga ricognizione a livello internazionale delle autorità anticorruzione³⁴⁶.

³⁴¹ Si è già ricordato che la Convenzione è stata ratificata dall'Italia ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116. La Convenzione (art. 63) prevede per la sua attuazione la convocazione di conferenze degli Stati aderenti da parte del Segretario generale delle Nazioni Unite e l'esperimento di procedure di *peer review*. Il Segretario generale dell'ONU, per il tramite dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), fornisce i necessari servizi di segreteria alla Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione. Cfr. E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 25 ss.

³⁴² R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., pp. 65 ss.

³⁴³ Art. 6, par. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, 2003, cit.

³⁴⁴ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 66. Più in generale, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 209 ss.; A. COMBA, *Organizzazione internazionale e ordinamento dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1974, pp. 101 ss.

³⁴⁵ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 66, nt. 57, in quanto viene utilizzato l'indicativo presente “*ciascuno Stato Parte assicura...*” – nella versione italiana non facente fede – equivalente all'inglese “*Each State Party shall...*”. Di “*necessità giuridica*” dell'attività di ANAC, derivante dagli obblighi internazionali, talvolta sottaciuta (agli inizi, non più in epoche recenti) per valorizzare la paternità della politica nazionale anticorruzione, parlano S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 18; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., p. 325; M. PIGNATTI, *Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)* (voce), in *Dig. pubbl., Aggiornamento*, 2017, pp. 73 ss. In termini simili: F. PATRONI GRIFFI, *Il contrasto alla corruzione a dieci anni dalla legge 190/2012 (cd. legge Severino)*, loc. cit., illustrando gli intenti del Governo Monti nella scrittura della legge “Severino”. Di opinione contraria, quantomeno con riferimento all'obbligo di istituzione di autorità indipendenti anticorruzione, M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., p. 63, secondo le quali la Convenzione consentirebbe più modelli organizzativi: enti di mero coordinamento di altri organi nazionali, organismi pubblici con funzioni di prevenzione della corruzione specificamente dedicati a questo scopo o meno, organismi di prevenzione della corruzione come parte delle loro responsabilità.

³⁴⁶ OECD, French Anti-Corruption Agency (AFA), Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA), *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. Analysis report*, maggio 2020, p. 4. Cfr. l'analisi comparata svolta da F. MERLONI, *Corruption and Public Administration. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Routledge, Oxon-New York, 2019, pp. 9 ss.

Senza potersi diffondere sulle caratteristiche di indipendenza sostanziale richieste dalla Convenzione in termini di risorse finanziarie adeguate e di dotazione di personale sufficiente³⁴⁷, si ricorda che ad oggi esistono almeno tre principali modelli di *Agencies* deputate al contrasto della corruzione³⁴⁸: le “*Multi-purpose agencies*”, con funzioni sia preventive (di analisi e monitoraggio) sia repressive (di indagine strettamente penale) quale la Commissione anticorruzione di Hong Kong, fra le prime ad essere costituita nel 1974³⁴⁹; le “*Law enforcement agencies*”, principalmente deputate all’attività investigativa in connessione con le autorità di repressione³⁵⁰ e le “*Preventive, policy development and coordination agencies*”, con compiti di definizione delle politiche di prevenzione e di coordinamento, talvolta connessi con poteri di indagine amministrativa³⁵¹. Tali modelli

³⁴⁷ Art. 6, par. 2 della Convenzione: “*Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided*”. Cfr. già le notazioni in tema di requisiti minimi delle autorità anticorruzione di J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 96: “*committed political backing at the highest levels of government; adequate resources to undertake its mission; political and operational independence to investigate even the highest levels of government; adequate powers of access to documentation and for the questioning of witnesses; “user-friendly” laws (including the criminalisation of “illicit enrichment”); leadership which is seen as being of the highest integrity*”. Secondo E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 40 ss., l’ANAC italiana possiede tutte le caratteristiche di indipendenza richieste dalla Convenzione di Merida. Conclude, secondo un “approccio realistico”, sulla necessità che la prevenzione della corruzione necessiti una autorità indipendente, avendo constatato come molti Paesi, pur non avendo un’agenzia specifica, hanno puntato efficacemente sulla cooperazione tra gli uffici, cultura dell’integrità e indipendenza della magistratura M. PIERRI, *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE online*, 2021, 2, pp. 2323 ss., spec. 2337 e in fine.

³⁴⁸ R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 69-70; M.G. DELLA SCALA, *I profili organizzativi della prevenzione della corruzione e il ruolo dell’ANAC tra funzionalità e semplificazione*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., p. 755; E. D’ALTERIO, *I nuovi poteri dell’Autorità nazionale anticorruzione: “post fata resurgam”*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 6, p. 765. Si v., ampiamente, il report dell’OECD, *Specialised Anti-corruption Institutions. Review of Models. Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*, 2008, *passim*; M. PIERRI, *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, cit., pp. 2323 ss.

³⁴⁹ Secondo J. POPE, *Confronting corruption*, cit., p. 95, l’Independent Commission Against Corruption di Hong Kong ha rappresentato un modello vincente “*not just because of the quality and determination of its staff, and of the excellent legal framework which has facilitated their work, but because the concepts of prevention and prosecution have both been functions of the Commission*”.

³⁵⁰ Ne sono esempi le autorità istituite in Norvegia, Belgio, Spagna, Croazia, Romania, Ungheria e Malta: R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 70.

³⁵¹ Come l’Agenzia anticorruzione francese: R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 70. In realtà, in Francia il sistema istituzionale di prevenzione della corruzione appare piuttosto frammentato, essendo attivi allo stesso tempo il *Service central de prévention de la corruption* (SCPC) istituito presso il Ministero della Giustizia, formato da magistrati e impiegati per la raccolta delle informazioni rilevanti sulla prevenzione della corruzione e il supporto alle autorità giudiziarie e amministrative; la *Haute autorité pour la transparence de la vie publique* (HATPV), autorità amministrativa indipendente per la promozione della integrità e la correttezza dei dipendenti pubblici; l’*Agence Française Anticorruption* (AFA), sottoposta al Ministero della Giustizia e al Ministero dell’Economia, con il compito di coadiuvare i soggetti pubblici nella prevenzione e rilevazione delle violazioni dei doveri di probità: atti di corruzione, traffico di influenze, concussione, appropriazione indebita di fondi pubblici; il *Défenseur des*

risultano variamente combinati, a seconda che l'autorità anticorruzione agisca solo sul piano preventivo o anche su quello repressivo, con o senza potere sanzionatorio (tendenzialmente in via amministrativa)³⁵².

Anche la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999³⁵³ contiene disposizioni simili, pur se non con specifico riferimento all'attività di prevenzione³⁵⁴, così come la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione del 1997³⁵⁵.

Questo *corpus* di norme di diritto internazionale forma la base del sistema normativo di prevenzione della corruzione e delle autorità nazionali a questo preposte, conferendo loro una tutela rafforzata rispetto ai successivi interventi della legge ordinaria cui rimane la potestà di modificarne l'assetto, senza però stravolgere lo *standard* internazionale richiesto³⁵⁶.

Le convenzioni internazionali propongono dunque (e, nei limiti visti, *impongono*) un nuovo modello di contrasto alla corruzione dal punto di vista strutturale-istituzionale, organizzativo e funzionale, sia negli ordinamenti interni sia nel contesto internazionale non

droits (mediatore civico) per l'orientamento e la protezione dei *lanceurs d'alerte* (*whistleblowers*): cfr. Observatoire économique de la commande publique, *Rapport à la Commission européenne relatif à l'application de la réglementation en matière de marchés public (2017 - 2019)*, 2022, pp. 33 ss., 95 ss.; V. LEGGIO, *Anticorruzione e semplificazione degli appalti nel contesto internazionale*, in LUIGI DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 55 ss.

³⁵² Si v. il rapporto, già menzionato: OECD et al., *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities*, cit., pp. 13 ss.

³⁵³ Conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

³⁵⁴ Art. 20: “Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per garantire la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione. Questi devono disporre, nel rispetto dei principi fondamentali del sistema giuridico della Parte, dell'indipendenza necessaria per poter esercitare le loro funzioni efficacemente e liberi da qualsivoglia pressione illecita. Le Parti provvedono affinché il personale degli enti summenzionati disponga di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle loro funzioni”; art. 21: “Ciascuna Parte adotta le necessarie misure appropriate per garantire che le autorità pubbliche e i pubblici ufficiali cooperino, conformemente al diritto nazionale, con le autorità preposte alle indagini e al perseguimento dei reati penali: a. informando spontaneamente le autorità in questione, nei casi in cui vi siano motivi ragionevoli di ritenere che uno qualsiasi dei reati penali definiti in virtù degli articoli 2–14 sia stato commesso; o b. fornendo, su richiesta, alle autorità in questione tutte le informazioni necessarie”.

³⁵⁵ Firmata a Parigi il 17 dicembre 1997, ratificata dall'Italia con la legge 29 settembre 2000, n. 300.

³⁵⁶ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 76, i quali richiamano l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale sul particolare livello gerarchico delle fonti internazionali, tanto di quelle che entrano nell'ordinamento interno per effetto dell'art. 11 Cost. che consente le limitazioni di sovranità necessarie all'adesione ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni, quanto per effetto dell'art. 117 Cost., che sottopone la legge ordinaria al rispetto degli obblighi internazionali di derivazione pattizia: *ivi*, pp. 74 ss. Sul concetto di *standard* come indicatore nel contesto della *governance* globale v. *infra*, cap. III, par. 4. D'altra parte, l'adesione alle organizzazioni internazionali, lungi dal comportare una crisi e un superamento dello Stato, facilita la convivenza e la collaborazione fra i governi, promuovendo e incentivando il metodo democratico: S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., p. 86, che parla di “*democrazia arricchita*”, con riferimento ad esempio agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea, in una reciproca *accountability* fra gli Stati e fra questi e le istituzioni comunitarie: *ivi*, pp. 91 ss.

solo utile, ma in certi casi “*ineludibile fonte di ispirazione delle politiche nazionali in materia*”³⁵⁷.

Come per molte altre problematiche che interessano la società globale, anche il diritto internazionale di prevenzione della corruzione si contraddistingue per una concezione regolatoria sostanzialmente flessibile, improntata alla ricerca e diffusione di principi generali attraverso i quali favorire la “*convergenza non traumatica*” tra diversi ordinamenti giuridici³⁵⁸. In questo senso, la configurazione dell’ordinamento giuridico internazionale come “luogo” di elaborazione di criteri guida volti ad indirizzare – con forza comunque vincolante – le singole politiche nazionali, sta portando secondo alcuni ad un superamento del modello westfaliano della sovrana uguaglianza degli Stati³⁵⁹, anche se in certa misura perdura il problema dell’assenza di una vera struttura superiore di coordinamento³⁶⁰, essendo la cogenza delle norme transnazionali rimessa tuttora, in ultima analisi, alla forza esecutiva interna degli Stati stessi³⁶¹.

Spesso non viene ricordato che la Convenzione di Merida richiede agli Stati Parte di adottare anche le misure necessarie per creare “*sistemi appropriati*” per la stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza e su criteri obiettivi per l’assunzione delle decisioni e che siano efficaci per prevenire la corruzione, al fine di promuovere di una gestione responsabile delle finanze pubbliche³⁶². Seppure, anche in questo caso, il trattato si arresta di fronte alla libertà degli Stati aderenti di dare attuazione agli obiettivi posti “*conformemente ai principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico*” (e quindi facendo salva la loro *domestic jurisdiction*), va riconosciuto come il

³⁵⁷ R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 54. Secondo S. CASSESE, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, pp. 24 ss., sono pochi i settori in cui si possa parlare davvero di un *corpus* generale di regole a livello globale, essendo prevalenti i settori in cui le discipline internazionali stabiliscono soltanto norme quadro o, al più, linee guida e *standard*.

³⁵⁸ S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 12.

³⁵⁹ R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 54.

³⁶⁰ Il sistema giuridico (amministrativo) globale rimane pur sempre orizzontale e decentrato, costituito di “*poteri pubblici senza governo*”, e si regge essenzialmente sulla cooperazione fra autorità nazionali: S. CASSESE, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, cit., pp. 16 ss. Anche le poche istituzioni dotate di autorità a livello globale fondano la propria *superioritas* su una fitta rete di relazioni orizzontali di tipo contrattuale: *ivi*, p. 19. Sul carattere volontaristico del fenomeno dell’organizzazione internazionale: A. COMBA, *Organizzazione internazionale e ordinamento dello Stato*, cit., pp. 45 ss.

³⁶¹ D’altra parte, nonostante tutto, l’obbligatorietà del diritto internazionale rimane ancora legata alla capacità degli ordinamenti interni di darne concreta e stabile attuazione, vista l’assenza di mezzi giuridici a disposizione della comunità internazionale per reagire efficacemente e con imparzialità alla violazione delle norme internazionali: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 8-9.

³⁶² Art. 9, parr. 1 e 2 della Convenzione.

collegamento tra la normativa sull'evidenza pubblica (diremmo con la nostra dottrina³⁶³) e gli strumenti di prevenzione della corruzione non è frutto di un'esperienza peculiare italiana come molti sostengono, ma risulta da un intreccio ormai saldo tra ordinamento nazionale e internazionale³⁶⁴.

A differenza di quanto accaduto nell'ordinamento sovranazionale, pur con le criticità riscontrate in termini di debole coerenza ad esso connesse, paradossalmente l'Unione europea non ha ancora emanato una disciplina anticorruzione comune³⁶⁵, se non indirettamente per alcuni settori, quale quello dei contratti pubblici.

Secondo alcuni, gli obiettivi di trasparenza ed efficienza indicati nelle direttive sugli appalti³⁶⁶, nonché in certa misura nella direttiva ricorsi³⁶⁷, rappresentano una legittimazione indiretta da parte dell'Unione dell'istituzione negli Stati membri di organi a garanzia dell'anticorruzione, specificamente dedicati a questo settore più a rischio di altri³⁶⁸.

Sebbene vada rilevata ancora una volta la discrezionalità lasciata agli Stati in ordine alla disciplina delle autorità di regolazione e vigilanza dei contratti pubblici e della loro

³⁶³ Cfr. cap. III, par. 3.

³⁶⁴ S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., pp. 18-19.

³⁶⁵ ANAC, *Relazione annuale 2021. Presentazione del Presidente Giuseppe Busia*, Camera dei deputati, 23 giugno 2022, p. 4; ANAC, *Relazione annuale 2021*, Camera dei deputati, 23 giugno 2022, p. 24: “risulterebbe di assoluta rilevanza l’emanazione di una direttiva o di un regolamento europeo che consentano [ai] o, meglio, obblighino, i vari Stati dell’Unione europea ad istituire organismi con funzioni di prevenzione della corruzione”.

³⁶⁶ Come anche la stessa disciplina in esse contenuta sugli stringenti requisiti di partecipazione alle gare: S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 25.

³⁶⁷ C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 190-191: “uno dei profili rimessi alla legislazione nazionale atteneva, in particolare, alla natura degli “organi di ricorso” incaricati di garantire il rispetto del diritto dei contratti pubblici: le direttive hanno, infatti, contemplato la possibilità che tali organi non avessero natura giurisdizionale, imponendo all’uopo una serie di accortezze sul contenuto motivazionale delle relative decisioni e sulla loro impugnabilità innanzi a organi la cui indipendenza fosse garantita da particolari regole di nomina”.

³⁶⁸ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 76-77. L'obiettivo di “accrescere l'efficienza della spesa pubblica” indicato al considerando n. 2 della direttiva 2014/24/UE, nonché di “evitare l'aggiudicazione di appalti pubblici ad operatori economici che hanno partecipato a un'organizzazione criminale o che si sono resi colpevoli di corruzione, di frode a danno degli interessi finanziari dell'Unione, di reati di terrorismo, di riciclaggio dei proventi di attività illecite o di finanziamento del terrorismo” al considerando n. 100, oltretutto tutti i richiami della stessa direttiva al principio di trasparenza che può essere garantito nei contratti pubblici grazie ai mezzi digitali, sembrano formare, sia pure in modo indiretto, una fonte di legittimazione europea dell'Autorità anticorruzione: cfr. *ivi*, p. 77, nt. 104. Dissente, invece, A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, cit., pp. 57-58, rilevando che nella disciplina europea sui contratti pubblici non vi è traccia né di un'autorità di regolazione del relativo mercato né tantomeno di autorità con finalità anticorruzione. Se questo è vero rispetto alla lettera del quadro normativo attuale va però ricordato che, all'art. 81, la direttiva 2004/18/CE sui contratti pubblici consentiva agli Stati membri di “designare o istituire un'agenzia indipendente” per il controllo sull'applicazione della stessa, ragion per cui all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici italiana venne attribuita dal d.lgs. n. 163 del 2006, attuativo di quella direttiva, anche la competenza relativa ai servizi e le forniture: L. GIAMPAOLINO, L. PONZONE, *L'autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI, *Trattato sui contratti pubblici. Vol. I. I principi generali, i contratti pubblici, i soggetti*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 697 ss.

posizione istituzionale³⁶⁹, bisogna ammettere che l'ANAC italiana applica direttamente una notevole quantità di norme di derivazione europea, svolgendo il ruolo di “tutore” della disciplina dei contratti pubblici³⁷⁰ a presidio del settore nell'ordinamento nazionale non soltanto sotto il profilo della concorrenza³⁷¹, risultando in definitiva difficile negare la sua legittimazione euro-unitaria³⁷². Ripetutamente, anche la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza dell'introduzione di un'autorità indipendente di vigilanza fra i cardini del sistema dei lavori (prima) e dei contratti pubblici (poi)³⁷³.

³⁶⁹ C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 191.

³⁷⁰ A. BOTTO, *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, in G.A. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), *Mercato, regole e innovazione nel settore degli appalti e dei servizi pubblici*, EDK, Poggio Torriana, 2010, pp. 109 ss.; E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, pp. 647 ss.

³⁷¹ S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., pp. 25-26; C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 190. Come è noto, la normativa sui contratti pubblici oggi è espressione non più soltanto dell'obiettivo di tutela dell'amministrazione e del suo patrimonio, ma anche e soprattutto della tutela della concorrenza fra le imprese, della protezione dell'ambiente, della sostenibilità energetica e di promozione della politica sociale oltre che, per l'ordinamento italiano nello specifico, di garanzia della trasparenza per un controllo sociale diffuso del potere pubblico (per tutti, cfr. P. LAZZARA, *Introduzione al sistema dei contratti della pubblica amministrazione*, in ID., (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, Aracne, Roma, 2021, pp. 11 ss.). Tutte queste finalità convivono e sono presidiate da specifiche funzioni intestate all'ANAC, tanto da poter arrivare a chiedersi: “a cosa mira la vigilanza dell'ANAC? Alla tutela dell'interesse dell'amministrazione al migliore acquisto? Alla tutela della concorrenza? Alla prevenzione della corruzione? Alla tutela della trasparenza? Alla tutela dell'ambiente?”: M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, Chiarelettere, Milano, 2020, p. 192. Probabilmente tutte queste esigenze sono riconducibili ormai al generale obiettivo della “buona amministrazione”, obiettivo non certo facile da raggiungere, ma che dovrebbe risultare particolarmente stimolante tanto per l'Autorità centrale quanto per gli altri operatori del settore.

³⁷² C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 191. Ritiene che “il fondamento e la legittimazione della” AVCP, ora ANAC, “vada ricercata nel diritto europeo e, segnatamente, nel principio della responsabilità dello Stato italiano per eventuali violazioni della normativa europea sugli appalti”: C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 145. Sull'influsso dei principi eurounitari nel diritto amministrativo interno fra cui, *in primis*, la libera concorrenza, non solo per il settore dei contratti pubblici: F. CORTESE, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 329 ss.; E. D'ALTERIO, *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, p. 703.

³⁷³ Già Corte cost., sentenza 7 novembre 1995 n. 482, punto 9 del *Considerato in diritto*. Sotto la vigenza del d.lgs. n. 163 del 2006, la Corte ritenne nuovamente la sussistenza di un'autorità indipendente di vigilanza parte del nucleo della disciplina sui contratti pubblici, afferente alla tutela della concorrenza e quindi sottratto alla potestà legislativa regionale: Corte cost., sent. n. 401 del 23 novembre 2007. L'art. 4, comma 3 del Codice dei contratti pubblici del 2006 disponeva infatti: “Le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente Codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso”; cfr. M. CLARICH, *La tutela della concorrenza nei contratti pubblici*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, pp. 744 ss. Va osservato però che, permanendo alle Regioni, sulla base della interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, la disciplina sugli aspetti organizzativi - sui quali il diritto europeo non dice nulla o dice pochissimo (ivi, p. 746) - si è legittimato un sistema informativo frammentato in questa materia: si v. *infra*, cap. II, par. 3.1 e cap. IV, parr. 2.3 ss.

Questo fondamento giuridico indiretto dell'anticorruzione nella disciplina europea di tutela della concorrenza³⁷⁴ (e quindi della correttezza³⁷⁵) nel mercato degli appalti pubblici sembra deporre a favore della struttura che il legislatore italiano ha conferito alla nostra Autorità³⁷⁶.

A ciò deve aggiungersi l'ulteriore significativo riconoscimento da parte dell'Unione contenuto nel capitolo sull'Italia della *Relazione sullo Stato di diritto nell'UE* del 2021, in cui viene menzionata l'ANAC quale “*principale soggetto competente per la prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione e per la vigilanza sull'adozione dei piani triennali anticorruzione*”, il Piano nazionale anticorruzione come

³⁷⁴ Sulle peculiarità del mercato dei contratti pubblici, contraddistinto dalla compresenza di soggetti privati e pubblici e, conseguentemente, di una disciplina privatistica e pubblicistica, cfr. L. TORCHIA, *La regolazione del mercato dei contratti pubblici*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2016, 2, pp. 72 ss.; A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, cit., p. 55, nt. 136; F. GARRI, F. GARRI, *Il mercato dei contratti pubblici; il ruolo dell'Autorità di vigilanza di settore e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici. Vol. I. I principi generali, i contratti pubblici, i soggetti*, cit., pp. 625 ss. Nel tempo si è posto il problema del regolamento di confini fra le competenze di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (c.d. *Antitrust*) e dell'AVCP (poi ANAC). Ad es., secondo A. BOTTO, *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 109, alla prima spetterebbe il ruolo di tutore rispetto all'intero sistema (contrasto a situazioni anticoncorrenziali e abuso di posizioni dominanti), laddove alla seconda toccherebbe garantire la libera concorrenza nelle singole procedure. Per F. GARRI, F. GARRI, *Il mercato dei contratti pubblici*, cit., p. 687, l'*Antitrust* regola il mercato quale esso si determina in conseguenza delle posizioni paritarie delle imprese, mentre l'AVCP vigila sul rapporto fra queste e le stazioni appaltanti. In altri termini, si potrebbe dire, l'ANAC (già AVCP) interviene qualora la lesione alla concorrenza sia determinata da malamministrazione, essendo stata creata per vigilare sulle amministrazioni, più che sulle imprese, oggetto invece della vigilanza dell'Autorità garante del mercato. La dottrina concorda comunque sulla parziale sovrapposibilità delle aree di intervento dei due regolatori pubblici, auspicando naturalmente la più ampia collaborazione (cfr. già il *Protocollo d'intesa tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità nazionale anticorruzione*, firmato l'11 dicembre 2014). Soprattutto nell'attività di prevenzione della corruzione e della collusione fra imprese le due Autorità possono svolgere congiuntamente accurate analisi dei dati dei contratti pubblici (cfr. ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 183 ss.). Infine, giova ricordare come l'istituzione dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici fosse stata auspicata dalla stessa Autorità *Antitrust*. Nella Relazione “*Appalti pubblici e concorrenza*” presentata il 30 luglio 1992 dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza al Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 287 del 1990, si suggeriva infatti la creazione a livello nazionale di un sistema di controlli esterni alle amministrazioni appaltanti, attivabili d'ufficio o su segnalazione dei soggetti interessati, con potere di intervento diretto per impedire la conclusione del contratto o richiederne l'annullamento e potere sanzionatorio nei confronti dei responsabili. Ulteriori controlli esterni venivano richiesti per verificare la congruità e del prezzo di aggiudicazione in rapporto alla natura e all'oggetto del contratto, ovvero in merito al grado di corrispondenza tra l'importo iniziale di aggiudicazione e il costo finale (cfr. il [comunicato stampa](#) pubblicato sul sito dell'AGCM). Si v. P. LAZZARA, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, in A. BARGONE, P. STELLA RICHTER (a cura di), *Manuale del diritto dei lavori pubblici. La riforma e i procedimenti di attuazione*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 77-78.

³⁷⁵ R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, pp. 335 ss.; G.M. RACCA, *Correttezza (diritto amministrativo)* (voce), in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè editore, Milano, 2006, pp. 1529 ss.; EAD., *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., pp. 601 ss.

³⁷⁶ L'ANAC è stata oggetto di critiche per la propria natura bicefala di autorità anticorruzione e di vigilanza in materia di contratti pubblici. Nonostante alcuni rilievi necessari più avanti, si osserva fin d'ora come invece appaia comunque opportuno che le due competenze vengano svolte dal medesimo ente: v. *infra*, il prossimo paragrafo.

aiuto alla definizione e attuazione dei piani triennali delle amministrazioni e il sistema di monitoraggio dei piani stessi, attuato mediante l'innovativa piattaforma di raccolta dei relativi dati³⁷⁷.

Come detto, finora nell'Unione europea è mancata una disciplina comune, un'autorità, una rete ufficiale delle agenzie nazionali anticorruzione, a differenza di altri settori in cui da tempo esiste un "concerto europeo dei regolatori", spesso guidato da un'istituzione eurounitaria *ad hoc*, come nel caso della riservatezza dei dati personali o dalla stessa Commissione, come avviene per la concorrenza nel mercato interno³⁷⁸. Andrebbe salutata sicuramente con favore l'attuazione della proposta avanzata dal Parlamento europeo di creazione di un'autorità europea per l'etica pubblica³⁷⁹, per la quale al momento non si prevedono però competenze di coordinamento delle istituzioni omologhe degli Stati membri³⁸⁰.

³⁷⁷ Sulla quale v. *infra*, cap. IV.

³⁷⁸ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 78; C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 245 ss., P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 38 ss. Sull'organizzazione europea a reti, v. A. LIPPI, *Il policy making europeo come "rete"* e S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, entrambi in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, rispettivamente pp. 1 ss. e 43 ss. Ritene la Commissione europea "la più importante Autorità di vigilanza sui lavori pubblici": P. LAZZARA, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, cit., p. 83.

³⁷⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 che propone la conclusione di un accordo interistituzionale basato sull'art. 295 TFUE per creare un organismo indipendente responsabile delle questioni di etica per il Parlamento e la Commissione, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni, agenzie e organi dell'Unione. Cfr. lo studio richiesto dalla Commissione europea di M. FRISCHHUT, *Strengthening transparency and integrity via the new 'Independent Ethics Body' (IEB)*, Brussels, 2020. Il considerando O) della Risoluzione cita l'esempio dell'Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique francese, che dimostrerebbe come "un organismo unico e indipendente incaricato del monitoraggio e dell'applicazione delle norme etiche relative agli enti pubblici così come dell'irrogazione di sanzioni, costituisce un potente ed efficace strumento in grado di contribuire a una riduzione duratura dei comportamenti eticamente scorretti".

³⁸⁰ Nel testo della Risoluzione approvata dal Parlamento non è stata recepita la proposta di apertura dell'accordo sia alla partecipazione di altre istituzioni (in senso ampio), sia all'estensione delle competenze della futura autorità, per esempio nell'eventualità di una cooperazione con le autorità nazionali (M. FRISCHHUT, *Strengthening transparency and integrity via the new 'Independent Ethics Body' (IEB)*, cit., p. 110). Nondimeno, la Risoluzione al par. 8 contiene la possibilità che l'accordo interistituzionale consenta al nuovo organismo etico europeo di scambiare dati con le autorità nazionali necessarie allo svolgimento dei suoi compiti come informazioni fiscali, registri catastali, dati detenuti dagli "organi nazionali responsabili delle questioni di etica", nonché di avviare una cooperazione e uno scambio di informazioni con organismi europei quali l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Procura europea (EPPO), il Mediatore europeo e la Corte dei conti europea. Si v. altresì la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, cit., che al par. 3 "richiama l'attenzione sul ruolo importante delle misure preventive nell'anticipare i rischi di corruzione nelle situazioni di crisi e nel rispondervi efficacemente, come pure nel rafforzare non solo le politiche contro la corruzione e a favore dell'integrità, ma anche gli organi preposti alla loro applicazione, e quindi nel migliorare la governance in generale"; al par. 8 "riconosce tutti gli sforzi profusi dalla Commissione per sostenere le riforme a favore della trasparenza, del controllo e della lotta alla corruzione negli Stati membri mediante il suo pacchetto di strumenti rafforzato relativo allo Stato di diritto; esprime, tuttavia, la propria preoccupazione per il fatto che l'attuazione di tali riforme ha incontrato una certa resistenza in alcuni Stati membri"; al par. 24 "sottolinea i benefici supplementari che la condivisione delle informazioni può apportare

Le reti internazionali anticorruzione oggi esistenti sono state create su base volontaristica dagli Stati e, se rispondono indubbiamente ad un obiettivo “*need for cooperation*”³⁸¹, d’altra parte scontano la volubilità di carattere dei propri aderenti³⁸²: si riscontra spesso una loro scarsa visibilità che, tendenzialmente, corrisponde ad una scarsa attività³⁸³, perlomeno continuativa.

Fra le reti ad adesione volontaria vanno almeno ricordate, nel continente europeo, il *Groupe d’États contre la corruption* (GRECO)³⁸⁴ e il *Network of Corruption Prevention Authorities* (NCPA)³⁸⁵ formati rispettivamente nel 1999 e nel 2018 in seno al Consiglio d’Europa³⁸⁶; l’*European Partners Against Corruption* (EPAC) e l’*European Contact-point Network Against Corruption* (EACN), fondati nel 2004 e 2008³⁸⁷; l’*International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA) fondata nel 2006 che riunisce autorità e agenzie per la lotta alla corruzione di tutto il mondo³⁸⁸; il *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA), istituito specificamente per gli organismi di garanzia dei *whistleblowers* nel 2019³⁸⁹. Da ultimo, il 10 giugno 2022 è stata costituita a Parigi su impulso dell’*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* francese e dell’ANAC italiana, la Rete europea delle Autorità che si occupano di integrità e

alla lotta contro la corruzione; esorta la Commissione e gli Stati membri a garantire che ciò avvenga attraverso un sistema digitale, interoperabile e standardizzato per la raccolta dei dati e incoraggia gli Stati membri a scambiare informazioni sia tra di loro che con gli organi competenti dell’UE (in particolare la Corte dei conti europea, l’OLAF, l’EPPO ed Europol) e a cooperare più strettamente, soprattutto nelle situazioni di crisi, al fine di migliorare la raccolta dei dati, potenziare l’efficacia dei controlli e garantire il recupero dei fondi utilizzati impropriamente”. Non avendo ad oggi la Commissione ancora presentato la proposta di accordo interistituzionale e, visti i recenti fatti di corruzione del c.d. “Qatargate”, il 16 febbraio 2023 il Parlamento europeo ha votato una nuova risoluzione sull’istituzione dell’organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica, ribadendo sostanzialmente il contenuto della risoluzione del 2021.

³⁸¹ OECD, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities*, cit., p. 1.

³⁸² Secondo A. MARRA, *L’amministrazione imparziale*, cit., p. 57, queste reti volontarie “*non hanno nulla a che vedere con le reti di regolatori indipendenti*” che caratterizzano altri settori disciplinati dal diritto dell’Unione europea.

³⁸³ S.A. SHÜTTE, *Networks of anti-corruption authorities. Living up to their aspirations?*, CMI Institute, U4Brief, 2020, p. 3.

³⁸⁴ <https://www.coe.int/en/web/greco>

³⁸⁵ <https://www.coe.int/en/web/corruption/ncpa-network>

³⁸⁶ Tenendo presente la Risoluzione 6/7 adottata nel 2015 dalla Sesta Conferenza degli Stati aderenti all’UNCAC (CoSP UNCAC) sulla promozione dell’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione per l’attuazione della Convenzione, nell’ambito del NCPA, l’ANAC italiana ha guidato la redazione di un interessante report contenente numerose esperienze nazionali in tema di utilizzo delle tecnologie ai fini di prevenire la corruzione: *Using innovative tools and technologies to prevent and detect corruption. Compendium of good practices and practical examples in the use of ICT*, 2021.

³⁸⁷ <https://www.epac-eacn.org/about>

³⁸⁸ <https://www.iaaca.net/>

³⁸⁹ S. A. SHÜTTE, *Networks of anti-corruption authorities*, cit., pp. 5-6. A marzo 2023 l’ANAC italiana ha ospitato l’ottava assemblea della Rete ed è stata chiamata ad assumerne la presidenza nella persona della dott.ssa Laura Valli, componente dell’Autorità.

trasparenza (nelle dichiarazioni ufficiali: *Réseau Européen d'Éthique Publique/European Network for Public Ethics*). Quest'ultima rete europea sembra maggiormente caratterizzata rispetto alle altre, perché dedicata esclusivamente alle istituzioni incaricate di prevenzione della corruzione (e non anche di repressione) appartenenti ad uno Stato membro dell'Unione europea³⁹⁰ e potrebbe rappresentare il primo passo per la costruzione di un sistema ufficiale anticorruzione dell'Unione, soprattutto ove venisse istituito come coordinatore il menzionato *Independent Ethics Body* proposto dal Parlamento europeo³⁹¹. Non a caso, proprio da questa rete è stata avanzata la recente proposta, accolta dalla Commissione, di predisposizione di una direttiva europea in materia di anticorruzione in cui si individua la Commissione stessa a supporto e coordinamento delle istituzioni anticorruzione dei Paesi membri³⁹².

Si è giustamente osservato che lo sviluppo di reti europee anticorruzione dovrebbe anche andare di pari passo con le reti in materia di appalti, in chiave di cooperazione fra stazioni appaltanti³⁹³ e fra le autorità di regolazione e di vigilanza del settore. A questo scopo nel 2003 fu istituito il *Public Procurement Network* (PPN) fra le autorità nazionali (per l'Italia compariva l'AVCP, che l'ha presieduta nel 2009³⁹⁴) e la Commissione come membro osservatore³⁹⁵. Non risulta però che tale rete abbia svolto recentemente attività.

La Convenzione di Merida richiede la collaborazione reciproca fra gli Stati Parti contraenti e all'interno delle organizzazioni internazionali e regionali per la promozione e lo sviluppo

³⁹⁰ Hanno firmato le dichiarazioni costitutive della rete (in francese e inglese) le istituzioni anticorruzione di Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Francia, Italia, Lituania, Malta, Spagna, Romania e Slovenia. Il 10 novembre 2022 è stato firmato dagli stessi Paesi a Zagabria lo Statuto (in inglese e francese).

³⁹¹ Lo statuto (art. 4) pone tre requisiti di ammissione alla rete: (i) l'essere un'autorità nazionale o dipartimento ministeriale di uno Stato membro dell'UE o un'istituzione, organo o agenzia dell'Unione; (ii) perseguire come fine istituzionale la trasparenza, l'etica e l'integrità pubblica; (iii) presentare adeguate garanzie d'indipendenza, particolarmente per lo svolgimento di "*investigations*" (noi tradurremmo, per l'attività di vigilanza).

³⁹² Commissione europea, *Proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea*, 3 maggio 2023, COM(2023) 234 final. In particolare, si v. l'art. 4 sugli "*Organismi specializzati*" e art. 25 sul ruolo di supporto affidato alla Commissione.

³⁹³ R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, cit., p. 7.

³⁹⁴ L'AVCP è stata considerata "*terminale della Commissione europea*" per il rispetto del diritto europeo (in particolare in materia di concorrenza) nel settore dei contratti pubblici: A. BOTTO, *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, cit., pp. 110 ss. Nel giugno del 2009 l'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici assunse la presidenza del Public Procurement Network (cfr. AVCP, *Relazione annuale 2009*, p. 247). È disponibile online un [comunicato stampa](#) del 15 ottobre 2009 sulla prima conferenza internazionale promossa dalla Presidenza italiana del Public Procurement Network organizzata dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e dal Dipartimento per le Politiche comunitarie, che vide la partecipazione di 28 delegazioni dei governi dei Paesi componenti il PPN e di quelle in rappresentanza della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico.

³⁹⁵ C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, cit., pp. 143-144

delle misure di prevenzione della corruzione, che può consistere anche nella partecipazione a programmi e progetti con tale obiettivo³⁹⁶. Da essa discende dunque un preciso obbligo di soggezione degli Stati al coordinamento sul piano internazionale delle strategie di prevenzione della corruzione³⁹⁷, che può sostanziarsi proficuamente nell'adesione a ulteriori forme di partenariato nello sviluppo di progetti specifici.

Non si può in questa sede che accennare all'esistenza di numerose collaborazioni internazionali bilaterali e multilaterali alle quali aderisce la nostra Autorità nazionale anticorruzione, di cui viene dato annualmente conto nelle relazioni al Parlamento³⁹⁸.

L'Autorità partecipa costantemente ai Gruppi consultivi della Commissione di esperti in appalti digitali (EXEP)³⁹⁹ e di esperti di *public procurement* (EXPP)⁴⁰⁰ nel quale vengono esaminate tematiche di carattere legale per la revisione periodica delle direttive appalti, e aderisce a numerosi progetti europei in tema di analisi dati e digitalizzazione⁴⁰¹.

Fra i più rilevanti, il progetto *The Once Only Principle* (TOOP) connesso al programma "Horizon 2020", per dare applicazione al principio *once only* e supportare il *Single Digital Gateway*, lo sportello digitale unico per accedere ai servizi *online* delle pubbliche amministrazioni a livello europeo⁴⁰²; il progetto CEF-ENEIDE basato su un'Azione della Commissione Europea⁴⁰³ per l'evoluzione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), la quale dovrà operare come *e-Sender* nazionale inviando le informazioni di gara al sistema elettronico di notifica TED (*Tenders Electronic Daily*), per l'adozione

³⁹⁶ Art. 5, par. 4 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, 2003: "*States Parties shall, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal system, collaborate with each other and with relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. That collaboration may include participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption*".

³⁹⁷ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 72. È stato segnalato come la proliferazione di reti anticorruzione (quali il GRECO, il WGB, Gruppo di lavoro sulla corruzione dell'OCSE ed altri) non sia stata accompagnata da un adeguato coordinamento, con l'istituzione per esempio di una cabina di regia per evitare inutili duplicazioni: S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, cit., pp. 124-125. Tale criticità rientra più in generale nel tema dell'inorganicità dell'ordinamento internazionale, vale a dire della tradizionale assenza di organi sovraordinati agli Stati, se non quelli di esecuzione di singole Convenzioni, come si è già ricordato.

³⁹⁸ V. per gli ultimi anni la *Relazione annuale 2022*, 8 giugno 2023, pp. 42 ss.; *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 63 ss.; *Relazione annuale 2020*, 18 giugno 2021, pp. 48 ss.; *Relazione annuale 2019*, 2 luglio 2020, pp. 45 ss. Cfr. R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., pp. 101 ss.

³⁹⁹ Cfr. la [Scheda illustrativa del Multi-stakeholder Expert Group on eProcurement](#) (EXEP).

⁴⁰⁰ Cfr. la [Scheda illustrativa](#).

⁴⁰¹ Si v. l'ampio spazio ad essi dedicato nella *Relazione annuale 2021* dell'ANAC, 23 giugno 2022, sia nell'introduzione (pp. 23 ss.) sia nel capitolo dedicato ai rapporti internazionali (pp. 63 ss.).

⁴⁰² Cfr. la pubblicazione a conclusione del progetto, cui ha preso parte anche chi scrive: R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, Springer, Cham, 2021. V. *infra*, cap. II, par. 2.1.

⁴⁰³ [CEF-TC-2018-4 Azione n. 2018 IT-IA-0170](#).

dell'*European Single Procurement Document* (ESPD), basato sull'*Exchange Data Model* (EDM) versione 2 *self-contained* e l'integrazione con *e-Certis* per le piattaforme di acquisto⁴⁰⁴.

A livello tecnico, l'ANAC ha lavorato in un gruppo di lavoro⁴⁰⁵ coordinato dall'Ufficio Pubblicazioni della Commissione europea, nell'ambito del programma *ISA² - Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens*⁴⁰⁶ alla preparazione di un'ontologia per documentare e definire in maniera precisa i concetti e le entità a cui fanno riferimento i dati contenuti negli avvisi e nei vari formulari per la pubblicazione a livello europeo dei contratti pubblici⁴⁰⁷ dalla fase di pubblicazione, all'aggiudicazione, all'esecuzione, alla fatturazione e pagamento⁴⁰⁸.

L'ontologia così creata è stata utilizzata nel progetto pilota "*European public procurement interoperability – eProcurement Analytics*", altresì compreso nel piano di lavoro di *ISA²*, per integrare dati provenienti da fonti diverse, tra cui anche il portale *open data* di ANAC, promosso da AGID, in collaborazione con la DG GROW e la DIGIT della Commissione⁴⁰⁹, al fine di individuare e calcolare alcuni indicatori, testando un'architettura centralizzata ma federata, per collegare le basi dati sugli appalti a livello europeo⁴¹⁰, anche in vista della riutilizzo dei dati dei nuovi formulari elettronici (*e-forms*)⁴¹¹.

La stessa ontologia dovrebbe costituire il modello di riferimento per la realizzazione di un *data space* europeo del *procurement*, previsto dalla Strategia europea dei dati, che mira ad

⁴⁰⁴ Al progetto ENEIDE hanno partecipato, oltre all'ANAC, Intercent-ER, Regione Toscana, Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti S.p.a. e l'Università LUISS Guido Carli. Si v. le [Schede illustrative e infra](#), cap. IV, par. 2.4 e par. 3. Sulla finora non realizzata infrastruttura digitale del Documento di gara unico europeo cfr. P. TELLES, *Article 59. European Single Procurement Document*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar, Cheltenham, 2021, pp. 645 ss.

⁴⁰⁵ Commissione europea, pagina illustrativa del progetto: [About eProcurement Ontology](#). I materiali prodotti dal gruppo di lavoro sono disponibili al [link](#).

⁴⁰⁶ Cfr. la [scheda illustrativa](#). Il progetto comprende le iniziative volte a garantire un approccio coordinato per contrastare la frammentazione digitale. Cfr. A.G. OROFINO, *La semplificazione digitale*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2019, p. 107.

⁴⁰⁷ [Report on policy support for e-Procurement. E-Procurement ontology](#), versione 1, 2016. In generale, sulle "ontologie" si v. *infra*, cap. II, par. 3.3.

⁴⁰⁸ Commissione europea, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, Bruxelles, 2020, p. 20; G. LODI, intervento nel panel "eProcurement & semantics", SEMIC 2021 Conference, 8 dicembre 2021, video disponibile al [link](#).

⁴⁰⁹ S. SANNA, *E-Procurement in Italia e in Europa: sfide e opportunità*, 19 novembre 2020, disponibile al [link](#).

⁴¹⁰ ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, p. 66; AGID, [eProcurement Data Analytics](#), materiali presentati da Carmen Ciciriello, 16 ottobre 2019; S. SANNA, *E-Procurement in Italia e in Europa: sfide e opportunità*, 19 novembre 2020, al [link](#).

⁴¹¹ F. SBICCA et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, marzo 2021, p. 410.

integrare le fonti di dati sugli appalti nazionali sottosoglia (ove esistenti e coerenti con gli standard europei⁴¹²) con le informazioni già raccolte a livello di Unione nel TED sui contratti sopra soglia⁴¹³. Si tratta dei primi passi per arrivare gradualmente (la Commissione dichiara di astenersi deliberatamente dall'imposizione di una normativa vincolante, preferendo un *“approccio flessibile alla governance, che favorisca la sperimentazione (ad esempio gli spazi di sperimentazione normativa), l'iterazione e la differenziazione”*⁴¹⁴) ad un sistema centrale di raccolta ed elaborazione dei dati sugli appalti pubblici, che potrà divenire uno spazio di conoscenza, anche scientifica⁴¹⁵ e garantire un monitoraggio efficace a livello continentale, senza escludere naturalmente il livello nazionale, essenziale per trattare le specificità delle informazioni proprie dei singoli ordinamenti⁴¹⁶.

5.2. L'Autorità nazionale anticorruzione e il coordinamento del sistema

⁴¹² Che comunque ammontano a circa l'80% dei contratti d'appalto. Alcuni Paesi inviano al TED in pubblicazione anche i propri appalti sottosoglia.

⁴¹³ Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, 2023/C 98 I/01, par. 4; Comunicazione della Commissione europea COM(2020) 66, *Una strategia europea per i dati*, appendice, pp. 36 ss.; Commissione europea, *Commission Implementing Decision on the financing of the Digital Europe Programme and the adoption of the multiannual work programme for 2021 – 2022*, C(2021) 7914 final, Annex, par. 2.2.1.12.1; Commissione Europea, *Staff Working Document on Common European Data Spaces*, 23 febbraio 2022, SWD(2022) 45 final, par. 6.8.2. Cfr. l'intervento di M.C. BODINO alla 13^a Conferenza annuale NEXA “Il digitale e lo Stato”, Torino, 30 novembre 2021, video disponibile al [link](#). Sulla Strategia europea dei dati cfr. C. SGANGA, *Ventisei anni di direttiva database alla prova della nuova Strategia europea per i dati: evoluzioni giurisprudenziali e percorsi di riforma*, in *Dir. inf.*, 2022, 3, pp. 694 ss.

⁴¹⁴ Comunicazione, *Una strategia europea per i dati*, cit., p. 14.

⁴¹⁵ *Ivi*, pp. 19-20; Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 3. R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, cit., p. 588; G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 364.

⁴¹⁶ Di rilievo quanto affermato nella Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, cit., par. 51 *“un sistema centralizzato di informazione e monitoraggio dovrebbe includere i requisiti in materia di appalti, con dati disponibili al pubblico in tutta l'UE, paese per paese, affinché gli appaltatori e le amministrazioni aggiudicatrici riferiscano sistematicamente i dati specifici del progetto, i progressi nel raggiungimento degli obiettivi intermedi e i proprietari effettivi diretti e finali (in un formato standardizzato); ritiene che un tale sistema dovrebbe essere creato per facilitare la raccolta, l'interoperabilità e il trattamento dei dati a livello dell'UE e per garantire controlli e audit efficaci; sottolinea che il sistema dovrebbe limitarsi alle informazioni necessarie e che dovrebbe essere possibile pubblicare le informazioni conformemente alla giurisprudenza consolidata della CGUE; fa notare, tuttavia, che si potrebbe introdurre un livello intermedio su scala nazionale (ossia un punto di raccolta decentrato) per facilitare l'esercizio di raccolta dei dati, tenendo conto delle differenze linguistiche e delle caratteristiche locali (come le responsabilità regionali)”*. Si v. anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2022 sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (2021/2251(INI)), par. 74: *“esorta gli Stati membri a raccogliere e registrare i dati relativi ai destinatari e beneficiari finali dei finanziamenti dell'Unione in un formato elettronico standardizzato e interoperabile e che utilizzino lo strumento unico di estrazione dei dati e valutazione del rischio che sarà fornito dalla Commissione”*.

5.2.1. Le criticità dell'ANAC come autorità amministrativa indipendente di prevenzione della corruzione e vigilanza dei contratti pubblici

Nel sistema italiano dell'anticorruzione l'ANAC riveste un ruolo del tutto centrale, quantomeno dal 2014 quando ne fu ridisegnata radicalmente la struttura⁴¹⁷, perciò oggetto di ripetuti riconoscimenti a livello internazionale. È ben noto, tuttavia, come la sua istituzione, organizzazione e funzionamento nelle forme attuali non siano andati esenti da critiche soprattutto interne, che non sembra opportuno ignorare, per verificarne il fondamento e per proporre soluzioni costruttive rispetto ai rilievi sollevati anche dai più accorti osservatori.

Anche in ambito accademico si è sostenuto che l'Autorità nazionale anticorruzione avrebbe colpevolizzato e intimorito le altre amministrazioni, sostanzialmente per la sua attività inquisitoria⁴¹⁸, in particolare nella materia dei contratti pubblici, appiattita sull'unico angolo visuale dell'anticorruzione⁴¹⁹.

A questo proposito già si è avuto modo di ricordare il significato ormai consolidato della denominazione “anticorruzione” dell'Autorità e del sistema da essa regolato che vengono

⁴¹⁷ Rendendola “*l'unica domina nel sistema della strategia complessiva di prevenzione della corruzione, estesa anche al settore degli appalti pubblici*”: ANAC, *Piano di riordino dell'Autorità predisposto ai sensi dell'art. 19, commi 3 e 4, del d.l. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014, 28 gennaio 2016*, approvato con d.p.c.m. del 1° febbraio 2016, p. 19.

⁴¹⁸ Per tutti: S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, cit., pp. 6-7: “*limiti alla discrezionalità amministrativa derivano dall'interno dell'amministrazione, dai controllori, in particolare dalle sezioni di controllo e dalle procure della Corte dei conti e dall'Anac, che operano come minacce permanenti, senza però che la loro azione sia realmente efficace, sia per la gestione finanziaria, sia per la corruzione. Allo spauracchio della Corte dei conti, privata in parte dei controlli preventivi per dotarla di quelli successivi, di nuovo ritornata ai controlli preventivi, con le procure che scimiottano le procure penali, si aggiunge il nuovo custode della legalità, l'Anac, che mette insieme prevenzione della corruzione, trasparenza, controllo dei contratti ed altro, e concentra compiti normativi, esecutivi e sanzionatori, abusando delle linee guida, che non dettano linee e non guidano, oltre ad essere modificate o rinnovate continuamente. Inseguendo l'indimostrato mito dell'Italia corrotta, ed agitandone lo spauracchio per prevenire la corruzione, si privilegia il non fare rispetto al fare*”; si v. l'intervista *Cantone a giudizio. Così l'anti corruzione diventa l'anti efficienza. Cassese ci dice perché l'Anac non fa bene il suo mestiere*, in *Il Foglio*, 24 gennaio 2017.

⁴¹⁹ M. CLARICH, *La tutela della concorrenza nei contratti pubblici*, cit., p. 751; C. CONTESSA, *Il ruolo dell'ANAC nel nuovo codice dei contratti*, cit., par. 1, il quale ha ritenuto che la “*roboante*” ridenominazione dell'AVCP in Autorità anticorruzione abbia comportato, anche dal punto di vista semantico, una “*sostanziale identificazione fra il settore dei contratti pubblici e quello della corruzione in quanto tale*”; M. RICCIARDO CALDERARO, *La vigilanza e la regolazione nel Codice dei contratti pubblici: il controverso ruolo dell'ANAC*, in C.E. GALLO (a cura di), *Autorità e consenso nei contratti pubblici. Dalle direttive 2014 al Codice 2016*, Giappichelli, Torino, pp. 181 ss. Ancora piuttosto critico, anche se in termini più cauti, G. NAPOLITANO, *Il governo debole e asimmetrico dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 3, pp. 380 ss., che avrebbe auspicato un significativo ridimensionamento delle competenze dell'ANAC in materia di contratti pubblici a favore, magari di una più forte *governance* ministeriale. Per S. CASSESE, *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in *Sinapsi*, 2018, 1, pp. 5 ss., anche l'attribuzione delle funzioni in materia di trasparenza all'ANAC sarebbe un “*difetto capitale*”, visto che la trasparenza ha “*finalità molto più nobili, molto più vaste*” della prevenzione della corruzione.

imposti nella sostanza (sebbene la forma sia rimessa alla giurisdizione domestica dei singoli Stati) dalla normativa di rango internazionale⁴²⁰, che va interpretata nel senso di prevenzione dei fatti corruttivi in un'ottica di contrasto complessivo agli sprechi e alla cattiva amministrazione⁴²¹.

Più nel dettaglio, si è anche puntata l'attenzione sull'eccessiva mole di funzioni attribuite (o "auto attribuite") all'ANAC, la quale però sarebbe poco attrezzata per farvi fronte⁴²², sottraendo le maggiori decisioni di interesse collettivo al circuito democratico⁴²³.

Secondo altri, al più l'ANAC potrebbe svolgere attività di studio e di conoscenza dei fenomeni corruttivi, in quanto del tutto inefficaci i suoi controlli⁴²⁴, rimanendo la repressione l'unico strumento adeguato al contrasto della corruzione⁴²⁵. Non è mancato chi ha rilevato una tendenza allo sconfinamento di alcuni poteri dell'ANAC in senso repressivo degli illeciti, anziché di prevenzione⁴²⁶.

⁴²⁰ V. *supra*, par. 5.1.

⁴²¹ Le sollecitazioni internazionali hanno indotto il legislatore a dare vita all'ANAC "dando evidenza semantica alla riconosciuta sistematicità del fenomeno": G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 349; S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 3, pp. 955-956.

⁴²² S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., p. 59; M. CAMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, cit., p. 75. Anche Corradino, già consigliere ANAC, ha descritto l'Autorità come una "tigre di carta capace di spaventare i buoni e non impensierire affatto i cattivi", rilevando le criticità di un'attività di vigilanza sui contratti pubblici troppo ampia ma scarsamente incisiva, provando a suggerire alcune proposte di miglioramento, su cui si tornerà *infra*: M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, cit., p. 189.

⁴²³ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., p. 46; C. CONTESSA, *Il ruolo dell'ANAC nel nuovo codice dei contratti*, cit., par. 1. Secondo E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., p. 331, il numero esorbitante di funzioni dell'ANAC è in realtà solo apparente, dipendente da due fattori "la pervasività del ruolo dell'Autorità (in estensione più che in profondità [...])", mutuando il linguaggio utilizzato per descrivere la differenza fra diritto d'accesso documentale e diritto d'accesso civico, e "l'assommarsi in capo all'Autorità delle sue funzioni proprie in materia di anticorruzione e di quelle (meno tipiche ed anzi inusuali, con questa estensione, per autorità di questo tipo) in materia di contratti pubblici".

⁴²⁴ ANAC servirebbe "non ad altro". "Poi mi dicono che io ce l'ho con Cantone. Non è vero. È che se si gabella l'Anac (Autorità nazionale anticorruzione) per qualcosa che non è e non può fare, si raccontano balle ai cittadini. Dovrebbero esserci i controlli di prodotto, mentre noi ci fossilizziamo troppo spesso sui controlli di processo, ossia verifichiamo come una pratica è stata fatta. Ma ha poco senso, perché le pratiche che hanno generato porcherie sono quasi sempre perfette da un punto di vista tecnico-amministrativo: si scrive che il ponte è stato progettato, costruito al miglior prezzo, collaudato. Però il ponte magari non c'è. Nessuno va a controllare": G. COLOMBO, P. DAVIGO, *La tua giustizia non è la mia*, cit., 65-66. Di "frustrazione" causata dai troppi controlli di processo, anziché di prodotto, scrive anche E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, p. 689.

⁴²⁵ Si proporrebbe, in modo inaccettabile, "buonsenso e manette, insomma, come via italiana all'anticorruzione": E. CARLONI, *L'anticorruzione tra prevenzione, manette e buonsenso*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4 marzo 2019.

⁴²⁶ Secondo E. D'ALTERIO, *I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: "post fata resurgam"*, cit., pp. 763 ss., all'indomani della legge 27 maggio 2015 n. 69 - che, tra il resto, ha introdotto l'obbligo per il pubblico ministero di informare il presidente dell'ANAC ogni qualvolta venga esercitata l'azione penale per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione (art. 129, comma 3 disp. att. c.p.p.) e l'obbligo per il giudice amministrativo di trasmettere all'ANAC "ogni informazione o notizia rilevante emersa nel corso del giudizio che, anche in esito a una sommaria valutazione, ponga in evidenza condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza" (art. 1, comma 32-bis della legge n. 190 del 2012) - l'ANAC avrebbe assunto

Ancora, si è osservato che l'attività dell'Autorità avrebbe inaugurato una nuova “*burocrazia dell'anticorruzione*” e della trasparenza⁴²⁷ che, “*spaventando*” e appesantendo con adempimenti formali – a costo zero⁴²⁸ – le amministrazioni, ne bloccherebbe ingiustificatamente l'operatività, soprattutto nell'area degli appalti pubblici⁴²⁹. Ulteriore problema è rappresentato poi dalla necessità di calare i medesimi obblighi anticorruzione su tutte le tipologie di enti, indipendentemente dalla loro dimensione⁴³⁰.

In realtà, fin da subito l'ANAC si è dimostrata consapevole del fatto che l'entrata in vigore della legge “Severino” avvenne senza una adeguata preparazione delle amministrazioni alla sua attuazione, facendo vivere inizialmente gli adempimenti previsti come gli ennesimi obblighi burocratici imposti dall'alto, anziché occasione di rilancio e baluardo contro l'illegalità⁴³¹. Per questo, negli anni l'Autorità è quindi intervenuta ripetutamente per snellire gli adempimenti⁴³², consapevole della necessità di attuare un coinvolgimento effettivo dei destinatari di dette politiche, anche secondo la ricordata tecnica del *nudge*⁴³³, evitando sovrapposizioni con altri enti, coordinando al meglio le strategie anticorruzione⁴³⁴. A partire dalla pianificazione triennale che, sia pure con la precisa finalità di prevenzione,

funzioni parallele a quelle dell'autorità giudiziaria, maggiormente collegate con la repressione degli illeciti, piuttosto che proprie della funzione preventiva, similmente ai modelli di “*Multi-purpose Agencies with Law Enforcement*” propri di altri ordinamenti sulle quali cfr. *supra*, par. 5.1.

⁴²⁷ G. GALLONE, A.G. OROFINO, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, in *federalismi.it*, n. 29, 2020, p. 87; D.-U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham*, in *Dir. soc.*, 2017, 1, p. 66; F. SAIITA, *L'impatto delle misure anticorruzione sull'attività amministrativa*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bononia University Press, Bologna, 2016, pp. 229 ss. Secondo E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 275-276, l'obiezione alla trasparenza fondata sulla necessità di tutela del buon andamento di un'amministrazione “*dichiaratamente inefficiente è tanto indifendibile in termini razionali quanto “pragmaticamente” difficilmente superabile*”.

⁴²⁸ M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., p. 67. La critica appare condivisibile: il problema delle riforme amministrative scritte sulla carta ma prive di un supporto finanziario è particolarmente drammatico se si pensa alla digitalizzazione: v. *infra*, cap. II, par. 4.1.

⁴²⁹ M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., p. 69, che accusano una perdita di elasticità e capacità decisionale delle amministrazioni cagionata dal sistema di lotta alla corruzione. Sull'elasticità che deve caratterizzare il potere dell'amministrazione cfr. *supra*, par. 2.

⁴³⁰ M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 669. “*Appaiono fallimentari quelle esperienze applicative caratterizzate da una spiccata standardizzazione dei modelli organizzativi, spesso mutuati da altre strutture senza alcun accorgimento che li moduli su dimensioni ed esigenze dello specifico ente*”: G. GALLONE, A.G. OROFINO, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, loc. cit.

⁴³¹ ANAC, *Piano di riordino*, cit., p. 12.

⁴³² M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 670.

⁴³³ G. GALLONE, A.G. OROFINO, *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, loc. cit.

⁴³⁴ A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell'ordinamento*, cit., pp. 213 ss.

imponendo alle amministrazioni di esaminare la mappatura dei procedimenti e l'analisi dell'organizzazione degli uffici, dovrebbe sortire un effetto di efficientamento e semplificazione⁴³⁵. Così è stato all'interno della stessa Autorità anticorruzione, sin dal momento della sua istituzione⁴³⁶.

Similmente, per quanto riguarda i controlli, spesso l'ANAC ha ribadito che non è opportuno imporne alle amministrazioni di nuovi essendo sufficiente e, anzi, maggiormente proficuo, valorizzare quelli esistenti inserendovi la prevenzione del rischio corruttivo tra gli elementi da considerare⁴³⁷.

Se attuata, tale linea d'indirizzo porta a superare le riserve sulle misure anticorruzione come un inutile “*monitoraggio di se stessa e della sua imparzialità esteriore*” per le amministrazioni, a discapito del buon funzionamento e della cura degli interessi dei cittadini⁴³⁸, dal momento che la conoscenza anzitutto di sé, prima ancora che della realtà esterna, è requisito primario tanto per l'imparzialità, quanto per la razionalità

⁴³⁵ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 77: “*Un esempio per tutti: al fine di ridurre il rischio di corruzione in una procedura di affidamento di un contratto pubblico per la costruzione di una scuola, l'amministrazione provvede a digitalizzare l'intera procedura, a rendere tracciabili e controllabili tutti gli atti, interni o esterni al procedimento, adottati dai diversi funzionari che concorrono all'attività, razionalizza i controlli automatici sulla procedura (ad esempio adotta sistemi di allerta anticipata), rende l'intero procedimento trasparente (controllabile dai cittadini)*”. In questa direzione pare l'introduzione del piano integrato di attività e organizzazione (PIAO): v. subito *infra* nel testo.

⁴³⁶ ANAC, *Piano di riordino*, cit., p. 7 e, più recentemente, ANAC, *Relazione annuale 2021. Presentazione del Presidente avv. Giuseppe Busia*, 23 giugno 2022, cit., p. 6.

⁴³⁷ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 78: “*Anche qui un esempio: in un'amministrazione non condizionata dai soli controlli di regolarità amministrativa e contabile, i controlli interni di funzionalità (di gestione) si rivelano molto efficaci anche per la promozione dell'imparzialità. A questo fine la prevenzione della corruzione chiede di adottare misure compatibili con il sistema di controlli di funzionalità già attivati ed effettivi. Un controllo successivo, a campione, di ricostruzione dei tempi e dei costi di un'attività procedimentale, oltre a contribuire alla funzionalità, è molto più efficace di un controllo formale nel fare emergere fatti corruttivi, perché chiede conto delle scelte sostanziali operate, degli atti adottati, dei rapporti tenuti con gli interessi coinvolti, delle spese fatte, dei costi sostenuti*”.

⁴³⁸ M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., p. 70.

dell'organizzazione e dei meccanismi necessari alla funzionalità dell'ente⁴³⁹, soprattutto per sfruttare appieno le potenzialità della digitalizzazione⁴⁴⁰.

Hanno invece forse maggior sostanza le critiche circa la sottrazione ad ANAC delle competenze, già proprie della CIVIT⁴⁴¹, sulla valutazione della *performance*⁴⁴², soprattutto se si considera la nozione complessiva di buona amministrazione che richiede, nei termini descritti, la contestuale tutela e il contemperamento delle ragioni dell'imparzialità e dell'efficienza⁴⁴³.

Peraltro, dopo anni dalla separazione del c.d. ciclo della *performance* da quello dell'anticorruzione e della trasparenza⁴⁴⁴, in qualche modo il legislatore ha cercato di recuperare un momento di sintesi fra i due profili con l'introduzione del piano integrato di organizzazione e attività (PIAO)⁴⁴⁵ che, assorbendo al proprio interno una serie di piani

⁴³⁹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 76: “La misurazione dell'efficienza comporta una verifica dei tempi e delle risorse impiegate nelle attività degli uffici. È da trent'anni che la legge sul procedimento amministrativo (la legge n. 241 del 1990) impone alle amministrazioni di rilevare i propri procedimenti e di semplificarli (riducendo progressivamente i termini per la decisione finale), ma ancora oggi vi sono amministrazioni, anche non piccole, che non hanno piena contezza dei procedimenti che la legge ha attribuito alla loro competenza, così come molto discontinua è l'opera di misurazione dei tempi dell'azione amministrativa”. “È certo causa di amarezza constatare che lo Stato non sa di se stesso ciò che il più semplice imprenditore sa della propria impresa” si osservava cinquant'anni fa nel c.d. “Rapporto Giannini” (Ministro per la Funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1982, 3, p. 748), proponendo quindi una serie di istituti volti alla conoscenza dello Stato “in ordine a se stesso”. Sulla funzione conoscitiva pubblica, v. cap. III, par. 1.

⁴⁴⁰ Lo evidenziava chiaramente già A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 36. Sul punto si tornerà nel cap. II, par. 1.

⁴⁴¹ S. PONZIO, *La valutazione della qualità delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 67 ss., 97 ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, cit., p. 168 ss.; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 129 ss.

⁴⁴² E. D'ALTERIO, *I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: “post fata resurgam*, cit., pp. 763 ss.; EAD., *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: “dove nascono i problemi”*, cit., p. 697; M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, cit., pp. 15-16.

⁴⁴³ V. *supra*, cap. I, par. 2.

⁴⁴⁴ Il ciclo di gestione delle *performance* (artt. 4 ss. del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150) prevede, in sintesi, la redazione di un piano per la definizione e l'assegnazione degli obiettivi da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno; il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; la predisposizione di un sistema di monitoraggio costante e l'attivazione di eventuali interventi correttivi, misurando e valutando la *performance* organizzativa e individuale; l'utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; la rendicontazione dei risultati mediante una relazione sul raggiungimento degli obiettivi, da adottare entro il 30 giugno di ogni anno. Ogni amministrazione è tenuta alla nomina di un organismo indipendente di valutazione (OIV), con il compito di promuovere, garantire, monitorare, validare e controllare la correttezza dei processi relativi al ciclo della *performance*. Le funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento nel processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche, prima attribuite alla CIVIT, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'art. 19, comma 9, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114.

⁴⁴⁵ L'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in l. 6 agosto 2021 n. 113 ha introdotto i piani integrati di organizzazione e attività (PIAO) “per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, per le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, [...] con più di cinquanta dipendenti” e, in modalità semplificata, per le amministrazioni di dimensioni inferiori. Fra i primi commenti sul PIAO: E. CARLONI, A.

preesistenti a fini di semplificazione⁴⁴⁶, comprende una sezione in cui confluiscono sia il piano della *performance*, sia il piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza⁴⁴⁷. Constatando però come la norma possa venire attuata con una mera giustapposizione dei precedenti piani e conseguentemente delle funzioni di regolazione, monitoraggio e sanzionatorie per le rispettive parti in capo al Dipartimento della Funzione pubblica e all'ANAC⁴⁴⁸, secondo il Consiglio di Stato, per evitare che il PIAO si trasformi in un ennesimo “*layer of bureaucracy*”, occorre che tutte le sue parti siano adeguatamente armonizzate⁴⁴⁹ e, soprattutto, che venga gradualmente recepito dalle stesse amministrazioni

NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione*, cit., pp. 117 ss.; A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *federalismi.it*, 2022, 27, pp. 186 ss.; A. MARRA, *Il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'ANAC*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 1, pp. 71 ss.; G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 2, 154; E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, cit. pp. 151 ss., C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 5, pp. 614 ss.; V. VERGINE, *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino – Nuove strategie di azione amministrativa*, cit., pp. 267 ss.; il Quaderno realizzato dall'ANCI, *Piano integrato di attività e organizzazione. Linee guida, schemi e indicazioni operative per la prima attuazione*, luglio 2022, pp. 20 ss.

⁴⁴⁶ Il Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione (d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81) ha inserito fra i piani assorbiti: il piano dei fabbisogni, il piano delle azioni concrete, il piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, il piano della *performance*, il piano organizzativo del lavoro agile, i piani di azioni positive e il piano di prevenzione della corruzione con la relativa sezione sulla trasparenza (si ricordi che il d.lgs. n. 97 del 2016 aveva disposto che il programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 33 del 2013 fosse sostituito da un'apposita sezione sulla trasparenza nel piano triennale per la prevenzione della corruzione: cfr. ANAC, delibera n. 1310 del 2016). La Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, rilasciando il parere sullo schema di tale decreto (n. 506 del 2022), pur apprezzandone la *ratio* di semplificazione sottesa, ha riscontrato un uso quantomeno insolito dell'istituto della delegificazione, che ha attribuito la sola *pars destruens*, ossia l'individuazione dei piani soppressi, al regolamento governativo (art. 6, comma 5, del d.l. n. 80 del 2021) e la *pars costruens*, ossia il contenuto del nuovo PIAO, ad un decreto ministeriale. Per questo, il Collegio ha ritenuto che anche quest'ultimo rivesta carattere regolamentare, richiedendone la trasmissione da parte del Governo per il prescritto parere (come avvenuto: v. parere del Consiglio di Stato n. 902 del 2022).

⁴⁴⁷ L'art. 6, comma 2, lett. d) del d.l. n. 80 del 2021, con piuttosto oscura formulazione, include nel PIAO “*gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione*”. Il citato d.p.r. n. 81 del 2022 ha indicato i piani anticorruzione come assorbiti dal PIAO e, conseguentemente, il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adottato il 30 giugno 2022 per l'individuazione delle sezioni del PIAO, pone nella sezione “*Sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione*” la sottosezione “*performance*” e la sottosezione “*rischi corruttivi e trasparenza*”.

⁴⁴⁸ L'ANAC mantiene il potere di regolazione sulla sottosezione “*rischi corruttivi e trasparenza*” mediante il Piano nazionale anticorruzione e il potere di monitoraggio sulla stessa: art. 6, comma 2, lett. d) del d.l. n. 80 del 2021 e artt. 3 e 5 del d.m. cit. È altresì conservato il suo potere sanzionatorio in caso di mancata adozione della sottosezione anticorruzione (per le restanti parti del PIAO il potere di monitoraggio e sanzionatorio è del Dipartimento della funzione pubblica: art. 6, comma 7 del d.l. n. 80 del 2021 e art. 10 del d.m. cit.).

⁴⁴⁹ In questo senso teme una “*formidabile complessità*”, piuttosto che semplificazione, data dagli oggetti ma soprattutto dalla pluralità di organi chiamati a intervenire per la redazione del piano, C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 621.

in profondità, apportando “*interventi e ripensamenti anche dei contesti organizzativi nei quali sono chiamate a svilupparsi le nuove competenze e le nuove consapevolezze*” e monitorato nella sua attuazione da parte degli enti di vigilanza con misure di adeguamento “*sul campo*”, non solo normative⁴⁵⁰.

Pur ponendo alcuni *caveat* per evitare che l’impeto semplificatorio vada a decremento delle iniziative di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza⁴⁵¹, l’ANAC ha accolto con favore la riforma, anzitutto perché la prevenzione della corruzione costituisce dimensione trasversale e fondamentale per la creazione di “*valore pubblico*” (obiettivo primario del PIAO⁴⁵²), riducendo gli sprechi e orientando correttamente l’azione amministrativa⁴⁵³.

Con specifico riferimento alle nuove modalità di pianificazione integrata, l’Autorità ritiene comunque molto positivo che i dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni sottosezione del PIAO vadano a costituire un patrimonio unitario per l’analisi del contesto esterno ed interno⁴⁵⁴. Così pure l’integrazione fra gli strumenti (possibilmente digitali) di monitoraggio dei piani potrà avere significativi benefici⁴⁵⁵, anche come base conoscitiva per la progettazione futura delle misure e il miglioramento del sistema di gestione del rischio⁴⁵⁶.

⁴⁵⁰ Cons. Stato, Sezione consultiva, pareri n. 506 e 902 del 2022, cit. Paventano il rischio che nel prevedere il PIAO il legislatore sia andato al di là dell’imprescindibile esigenza di coordinamento fra piani, determinando una perdita di rilevanza della sezione “*protettiva*” (anticorruzione) a discapito di quella “*performativa*” (gli obiettivi di *performance*): E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione*, cit., pp. 147 ss.; E. CARLONI, *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 134.

⁴⁵¹ Ad es. vengono poste cautele rispetto all’integrazione fra la mappatura dei processi ai fini anticorruzione e di valutazione della *performance* che, seppure obiettivo da perseguire nel disegno del PIAO, deve essere sviluppata gradualmente e non a discapito della prevenzione della corruzione: ANAC, Piano nazionale anticorruzione 2022 (di seguito, PNA 2022), approvato dal Consiglio dell’Autorità il 16 novembre 2022, p. 31.

⁴⁵² *Supra*, cap. I, par. 2.

⁴⁵³ PNA 2022, cit., pp. 23-24. A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, cit., p. 197, ben chiarisce come il valore pubblico possa essere considerato “*il fine ultimo cui tende ogni amministrazione*”; la *performance* “*la leva per creare il valore pubblico*”; la disciplina di prevenzione della corruzione “*la leva per proteggerlo*”.

⁴⁵⁴ PNA 2022, cit., p. 29.

⁴⁵⁵ Secondo A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, cit., pp. 203-204 e *passim*, sull’attività di monitoraggio si gioca la “*salvezza*” del PIAO, specie se esercitato appieno con la doppia funzione, indicata dal Consiglio di Stato, di evoluzione del quadro normativo di riferimento (eliminazione di duplicazioni e soppressione di ulteriori formalità inutili) e sul piano pratico-operativo, rilevando gli effettivi cambiamenti prodotti dal PIAO e indicando, se del caso, interventi correttivi: Cons. Stato, pareri n. 506 del 2022, cit.

⁴⁵⁶ PNA 2022, cit., p. 41.

5.2.2. La centralità e la portata innovativa della funzione di coordinamento dell'ANAC

Venendo, ora, a una sintetica analisi sull'autorità centrale del sistema nazionale italiano di anticorruzione, può essere utile ricordare che già alcuni decenni fa la dottrina, stante la sempre più evidente inadeguatezza degli strumenti tradizionali di contrasto al cattivo funzionamento degli apparati amministrativi attivabili dai cittadini⁴⁵⁷, iniziò a considerare nuovi istituti per favorire la buona amministrazione⁴⁵⁸.

In particolare, alla figura di derivazione scandinava dell'*ombudsman*, il difensore o mediatore civico⁴⁵⁹, può essere riconosciuta una radice comune con l'ANAC nella finalità generale di prevenzione della *maladministration*, non limitata alla protezione dei singoli, ma volta a risalire dalla constatazione delle disfunzioni ai fattori che le determinano⁴⁶⁰. L'attività preventiva attuata dal difensore viene ricondotta alla categoria delle "agencies *in senso lato amministrative*", ulteriore rispetto ai controlli e al sindacato giurisdizionale⁴⁶¹, competente per un'ampia fascia di interessi semplici e di fatto – oltre ovviamente all'ausilio di tutela di interessi e diritti giuridicamente tutelati – ricollegabili ai principi di buon andamento e imparzialità⁴⁶². Parvero invece di difficile inquadramento i suoi poteri di

⁴⁵⁷ *Supra*, par. 3.1.

⁴⁵⁸ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 377. Constatando l'insufficienza dei "vecchi sistemi elettivi", anche Mortati rilevò la necessità di ricerca di "nuovi canali di comunicazione che mettano in più intimo contatto le forze sociali" con gli organi di indirizzo politico e con l'azione amministrativa, "affinché essa sia permeata dall'influsso benefico proveniente dalla voce di coloro che ne sono destinatari, per meglio coordinare il momento dell'autorità con quello della libertà": C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (Il difensore civico)*, UTET, Torino, 1974, p. 5. Mortati ricordava fra l'altro il contenuto delle principali critiche all'introduzione del difensore civico in Italia: da un lato il rischio che potesse implicare una nuova burocrazia farraginosa ingolfata per le troppe e indeterminate competenze (una sorta di collettore di "lagnanze"), dall'altro il rischio che la figura incutesse maggiore cautela nelle decisioni da prendere negli agenti provocata dal timore di possibili estensioni della loro responsabilità (*ivi*, pp. 6 e 8). Non sembrano molto distanti dalle sopra ricordate critiche avanzate ai giorni nostri nei confronti dell'istituzione dell'ANAC.

⁴⁵⁹ R. FERRARA, *Il difensore civico e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini: note preliminari in margine ad un dibattito in corso*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 2, pp. 231 ss. ricorda l'origine dell'*ombudsman* nei sistemi scandinavi come difensore del Parlamento nei confronti degli apparati amministrativi e che soltanto in un secondo momento, quasi di riflesso, questa istituzione ha assunto il ruolo di garante dei cittadini "preordinato a renderne meno improbabile la effettiva tutela al cospetto dei ritardi, delle omissioni e delle inefficienze della "macchina amministrativa" (*ivi*, p. 236). Facendosi però baluardo della "buona amministrazione" intesa quale rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, finisce per operare forse più per una soddisfazione oggettiva delle aspettative dei cittadini che per una loro tutela soggettiva: ragion per cui l'A. rinviene un "ritorno alle origini" allorché il difensore civico ritrova il ruolo di *defensor civitatis* nel senso di garante dell'obiettiva legalità dell'azione amministrativa (*ivi*, p. 249, spec. nt. 34). Cfr. M. COMBA, *Ombudsman* (voce), in *Dig. pubbl.*, X, 1995, p. 298.

⁴⁶⁰ C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (Il difensore civico)*, cit., p. 9.

⁴⁶¹ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., pp. 387-388.

⁴⁶² *Ivi*, p. 384; ID., *Il difensore civico e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini*, cit., p. 245; R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, in *Dir. amm.*, 1997, 1, pp. 153 ss.

“vigilanza” intesa come possibilità di innestare il proprio controllo sull’attività amministrativa, non diretto ai singoli atti (vigilanza in senso classico), ma volto a incidere sul funzionamento complessivo della “macchina amministrativa”, al fine di censurarne le inefficienze e prevenirne i ritardi, le distorsioni e i comportamenti immotivatamente omissivi⁴⁶³, pur riconoscendo l’importanza della sua funzione di consulenza e di informazione⁴⁶⁴, oggi assimilabile in qualche modo alla vigilanza collaborativa dell’ANAC⁴⁶⁵.

Sebbene sia stato incluso fra le istituzioni dell’Unione europea⁴⁶⁶, in Italia l’*ombudsman* tuttora non è presente a livello nazionale, mentre quasi tutte le Regioni lo hanno inserito nei propri ordinamenti⁴⁶⁷.

Spesso frutto di operazioni di “*estetica istituzionale*”⁴⁶⁸, nell’esperienza concreta dei difensori civici regionali si sono rilevate criticità, essendo la loro competenza limitata a una consulenza, preventiva e generale, sul funzionamento degli apparati amministrativi⁴⁶⁹ e

⁴⁶³ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 383. Sull’inquadramento della vigilanza delle Autorità indipendenti, in particolare dell’ANAC, v. *infra*, capitolo 3, par. 2.4.

⁴⁶⁴ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 382.

⁴⁶⁵ È anche l’impressione di C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 118, per la quale la funzione “pedagogica” di ANAC di stimolo e accompagnamento delle stazioni appaltanti è paragonabile al ruolo del Mediatore europeo che, tramite la sua attività di supporto dei cittadini nei rapporti con le istituzioni dell’Unione, cerca di incrementare la funzionalità di queste. Anche nella vigilanza dell’ANAC le amministrazioni, non più soggetto ad un mero *pati*, divengono “*protagoniste attive del nuovo sistema di vigilanza*”. Si ricordi inoltre come, a partire dal 2021, la funzione di vigilanza collaborativa prevista dalla legge per il settore dei contratti pubblici (art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016), è stata estesa anche al settore dell’anticorruzione e della trasparenza istituendo un ufficio *ad hoc* (si v. la delibera n. 453 del 14 giugno 2021 di modifica del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, adottato con la delibera n. 919 del 16 ottobre 2019 e la delibera n. 594 del 7 dicembre 2022 contenente il *Regolamento per l’esercizio della vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza svolta dall’Autorità nazionale anticorruzione*). Cfr. L. MASCALI, *La vigilanza collaborativa*, in P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 329 ss., spec. 366 ss.

⁴⁶⁶ L’istituto del Mediatore europeo è disciplinato dall’art. 228 TFUE, come organo abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino riguardanti casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell’Unione. Secondo C. FRANCHINI, *L’organizzazione amministrativa dell’Unione europea*, cit., p. 244, la sua istituzione ha rappresentato una conferma della “*rilevanza assunta dalla problematica amministrativa nel processo di integrazione europea*”.

⁴⁶⁷ Si v., per es. la legge regionale piemontese n. 50 del 9 dicembre 1981, *Istituzione dell’ufficio del Difensore Civico*. Cfr. M. COMBA, *Ombudsman* (voce), cit., pp. 299 ss.; M. SICA, *Il difensore civico nell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1993; G. GARDINI, *L’amministrazione regionale diretta e indiretta*, in ID., C. TUBERTINI, *L’amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 317 ss. Il d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico enti locali) prevedeva, all’art. 11, l’istituzione del difensore civico provinciale e comunale, con compiti di garanzia dell’imparzialità e del buon andamento e di segnalazione, anche di propria iniziativa, di abusi, disfunzioni, carenze e ritardi dell’amministrazione nei confronti dei cittadini. La disposizione è stata abrogata dall’art. 2, comma 186, lett. a), della legge n. 191 del 2009, modificato dall’art. 1, comma 1-*quater*, lett. b), della legge n. 42 del 2010. L’istituzione del difensore civico nazionale venne proposta con il disegno di legge n. 1879 presentato alla Camera il 2 novembre 2006, come ricorda A. SDANGANELLI, *Il difensore civico comunale fra diritti di cittadinanza ed azione popolare*, in *Nel Diritto.it*, 2007.

⁴⁶⁸ A. SDANGANELLI, *Il difensore civico comunale fra diritti di cittadinanza ed azione popolare*, loc. cit.

⁴⁶⁹ Fra cui rientra anche il procedimento di riesame delle richieste di accesso documentale (art. 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990) e di accesso civico agli atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali (art. 5, comma 8 del d.lgs. n. 33 del 2013).

all'intervento sugli enti regionali e locali al fine di accertare lo stato di una pratica riguardante il cittadino per sollecitarne il più rapido disbrigo⁴⁷⁰. Per questo, già si era avanzata l'idea di affiancarlo a un vero organo di controllo generalizzato del funzionamento e dell'efficienza del complesso amministrativo-burocratico, una sorta di “*magistratura di influenza o persuasione*”⁴⁷¹, inserita in una rete di collegamenti con altri organi “*la cui attività interferisca con il funzionamento dell'amministrazione*”, per coordinare gli interventi ed evitare duplicazioni di compiti, oltreché per un utile scambio di informazioni⁴⁷².

Ebbene, è stato riconosciuto come il vero “*cambiamento di rotta*” nella lotta alla corruzione in Italia si sia verificato proprio con l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione⁴⁷³ nella sua forma odierna⁴⁷⁴, dotata di numerosi e variegati poteri volti alla tutela in senso ampio della buona amministrazione⁴⁷⁵.

L'attuale ANAC è frutto della fusione⁴⁷⁶ di due enti precedenti, ciascuno portatore di una propria storia e frutto di un'articolata evoluzione⁴⁷⁷: da un lato l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), strutturalmente più consistente, istituita dalla legge c.d. “Merloni” per la vigilanza sui lavori, con competenza poi estesa dal Codice del 2006 a tutti

⁴⁷⁰ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 380; convegno “Quarant'anni di difesa civica”, Torino, 8 aprile 2022, i cui atti sono in corso di pubblicazione e il volumetto a cura del Consiglio regionale del Piemonte, *Il Difensore civico*, Torino, 2022. E. CASSETTA, *Riflessioni sul ruolo attuale del difensore civico*, in *Dir. econ.*, 1997, ora in ID., *Scritti scelti*, cit., p. 424, osservava come, paradossalmente, l'istituto del difensore civico riesca a svolgere al meglio i suoi compiti allorché l'amministrazione già funzioni, dal momento che ascolta e recepisce le sue segnalazioni. Laddove invece sia particolarmente diffusa la cattiva amministrazione, questo istituto rischia di accrescere le distorsioni del sistema (o quantomeno, di rivelarsi una *vox clamantis in deserto*).

⁴⁷¹ R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, cit., p. 381.

⁴⁷² Prefigurava in questi termini – estremamente attuali – una sorta di primigenia “rete della buona amministrazione”, C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (Il difensore civico)*, cit., p. 7. L'A. suggeriva anche, al fine di facilitare l'attività dell'Ombudsman, il ricorso a “*sistemi, che si giovino di elaboratori elettronici di classificazione delle istanze secondo il loro oggetto, [...] secondo analoghi raggruppamenti per i vari ministeri [consentendo] di individuare i settori più deficitari e di concentrare su di essi un'attenzione più accentuata*”: *ivi*, p. 9. Anche in questo caso l'accostamento con la funzione dei sistemi informativi – le banche dati – dell'Autorità nazionale anticorruzione ed i sistemi di analisi dati non sembra fuori luogo.

⁴⁷³ P. SEVERINO, *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, cit., p. 640; G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., *passim*.

⁴⁷⁴ Risultato, da ultimo, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. l. 11 agosto 2014 n. 114, recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, art. 19, rubricato *Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione*.

⁴⁷⁵ Secondo quella nozione di prevenzione della corruzione che si è delineata nei paragrafi che precedono.

⁴⁷⁶ Di “*incorporazione*” dell'AVCP in ANAC, piuttosto che di soppressione, parla C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 78, nt. 22.

⁴⁷⁷ Sulle vicissitudini dell’“*Italian experiment*”, in termini molto chiari, F. MERLONI, *Corruption and Public Administration. The Italian Case in a Comparative Perspective*, cit., pp. 29 ss.

i contratti pubblici⁴⁷⁸. Dall'altro, una successione di organi deputati alla prevenzione della corruzione, inizialmente dotati di ben pochi poteri⁴⁷⁹, poi tendenzialmente rafforzati fino all'istituzione della CIVIT come organismo indipendente⁴⁸⁰ che, già nel 2009, era stata individuata dal legislatore quale “*Autorità Nazionale Anticorruzione*”⁴⁸¹, stabilendo uno

⁴⁷⁸ L'art. 4 della legge 11 febbraio 1994 n. 109, c.d. “Merloni”, prevede la costituzione di un'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (AVLP), entrata effettivamente in funzione dal 1999 per effetto della legge 18 novembre 1998 n. 415. Di fatto la nuova Autorità andava a sostituirsi (o ad affiancarsi) alla vigilanza già svolta sulle opere pubbliche internamente al Ministero dei Lavori pubblici (che peraltro ancora oggi li svolge, rientrando fra le competenze dei provveditorati interregionali l'attività di vigilanza sulle opere pubbliche e di supporto al Ministero, nonché di vigilanza sulle reti infrastrutturali finanziate dal Ministero stesso e da altri enti pubblici: art. 8, comma 2, lett. b) del d.p.c.m. 23 dicembre 2020, n. 190). Sulle criticità interne al Ministero e al Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, con conseguenze assai negative sulla gestione degli appalti, si v. già quanto osservava l'architetto Bruno Zevi nel 1962: G. MELIS, *Bruno Zevi sui LL.PP.: «il più farraginoso dei ministeri»*, in www.irpa.eu, *Lecture e segnalibri*, 5 marzo 2022. Ha recentemente auspicato un rilancio delle competenze di vigilanza del Ministero delle Infrastrutture, a discapito delle competenze dell'ANAC, G. NAPOLITANO, *Il governo debole e asimmetrico dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 3, pp. 379 ss. Benché non vi fosse alcun riferimento espresso alla prevenzione della corruzione, l'AVLP era stata costituita nel periodo storico di “Mani Pulite” e voleva rappresentare un primo tentativo di risposta ai cittadini sull'impegno delle istituzioni nella lotta alla corruzione e nel ripristino della legalità nel settore degli appalti: ANAC, *Piano di riordino*, cit., p. 13. Secondo A. BOTTO – uno dei suoi Consiglieri – essa nacque in un clima “*plumbeo*”, in cui la nuova autorità assumeva la veste di “*occhiuto controllore*”, nella convinzione “*in parte illuministica e in parte dettata da mera ingenuità*” che un nuovo “*gendarme*” potesse in qualche modo risolvere la situazione: *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 107. Sulle prime ipotesi di costituzione di un'Autorità di vigilanza cfr. GHERARDO COLOMBO (a cura di), *Il sistema degli appalti*, cit., pp. 196-197. L'AVLP è stata poi trasformata in Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) dal d.lgs. n. 163 del 2006 che non ne ha soltanto ampliato l'estensione dell'ambito di intervento, ma ne ha rilanciato le funzioni da una prospettiva di garanzia formale alla promozione e tutela del mercato dei contratti pubblici, alla luce dei principi del diritto europeo della concorrenza: G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del codice, degli atti attuativi e dei decreti semplificazione 2020-2021*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 38. Sull'evoluzione storico-istituzionale dell'Autorità in relazione alla struttura dell'Osservatorio sui contratti pubblici si tornerà ancora *infra*, cap. IV, par. 2.3.1.

⁴⁷⁹ Nel 2003 fu istituito l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, autorità “*sostanzialmente priva di poteri*”, in quanto la legge istitutiva n. 3 del 16 gennaio 2003 non ne fissava le funzioni – determinate poi soltanto con il d.p.r. n. 258 del 2004: B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., 19. Sull'attività svolta dall'Alto commissario cfr. G. SCIULLO, *L'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione e il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT)*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 71 ss. La legge n. 133 del 6 agosto 2008 sopprime l'Alto commissario trasferendone le funzioni al “Ministro competente” con facoltà di delega ad un sottosegretario di Stato. Fu pertanto attivato il Servizio anticorruzione e trasparenza presso il Dipartimento della funzione pubblica con d.p.c.m. 5 agosto 2008, poi sostituito dal d.p.c.m. 2 ottobre 2008. A breve distanza di tempo, l'art. 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 istituì la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), indipendente rispetto al Governo, successivamente ridenominata Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'art. 1 della l. 6 novembre 2012 n. 190 e dell'art. 19 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90.

⁴⁸⁰ Ripercorre la “*storia molto “movimentata”*” della CIVIT, segnata da periodici potenziamenti e indebolimenti: E. D'ALTERIO, *I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: “post fata resurgam”*, cit., p. 759 ss.

⁴⁸¹ Art. 6 della legge n. 116 del 2009: “È designato quale autorità nazionale ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 2. Al soggetto di cui al comma 1 sono assicurate autonomia ed indipendenza nell'attività”. Il soggetto inizialmente investito delle funzioni anticorruzione era il Servizio anticorruzione e

stretto legame tra le nozioni di trasparenza e integrità⁴⁸², per ottemperare all'obbligo derivante dalla Convenzione di Merida⁴⁸³.

Bisogna riconoscere che oggi l'ANAC rappresenta un'autorità amministrativa indipendente piuttosto *sui generis*⁴⁸⁴: per un verso la sua attività è concentrata in uno specifico settore (i contratti pubblici), al pari delle altre *Authorities*⁴⁸⁵, per altro svolge competenze trasversali a tutto l'ordinamento amministrativo (al pari del Dipartimento della Funzione pubblica, per esempio), stante l'obiettivo sistemico di prevenzione della corruzione in tutti i rami dell'amministrazione, di cui si è detto.

Secondo alcuni, la sommatoria delle due funzioni ha portato a confonderne la natura, non essendo chiaro se l'anticorruzione sia strumentale alla vigilanza sui contratti pubblici o viceversa, fatto che avrebbe provocato una distorsione della normativa sugli appalti pubblici eccessivamente orientata a prevenire la corruzione a discapito dell'efficienza⁴⁸⁶.

A dire il vero, sotto il profilo organizzativo e funzionale dimostrarono notevoli difficoltà tanto la CIVIT quanto l'AVCP⁴⁸⁷, per cui con l'insediamento del primo Presidente e del Consiglio dell'Autorità nel 2014 si cercò di evitare una meccanica fusione per incorporazione per dare vita a una struttura dotata di una nuova identità istituzionale, incentrata sul contrasto alla corruzione in senso ampio con particolare riguardo al settore dei contratti pubblici, rivestita di rinnovata visibilità, con una dotazione di poteri più incisivi di vigilanza e controllo, non limitati ad una mera somma delle caratteristiche delle

trasparenza istituito dall'anno precedente presso il Dipartimento della funzione pubblica; cui subentrò alcuni mesi dopo la CIVIT.

⁴⁸² “*Che avrebbero in seguito rappresentato il vero e proprio ubi consistam dell’operatività della nuova figura istituzionale*”: C. CONTESSA, *Il ruolo dell’ANAC nel nuovo codice dei contratti*, cit., par. 2; E. CARLONI, *L’anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, cit., pp. 645 ss.

⁴⁸³ La CIVIT ha ufficialmente mutato il proprio nome in “Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza” con l’art. 5, comma 3 del d.l. 31 agosto 2013 n. 101, conv. l. 30 ottobre 2013 n. 125. “*Denominazione più appropriata ma anche di valore simbolico*”: ANAC, *Piano di riordino*, cit., 11.

⁴⁸⁴ M.C. ROMANO, *Il ruolo e le competenze dell’ANAC sui contratti pubblici*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., p. 777; F. MERLONI, *L’Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012*, cit., pp. 505-506.

⁴⁸⁵ Sui caratteri delle autorità amministrative indipendenti la letteratura è ampia. In particolare, sulla tecnicità dei settori di rispettiva competenza, per tutti: P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, cit., *passim*. Per un inquadramento sulle regolarità strutturali e funzionali rispetto al caso dell’ANAC, cfr. F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *federalismi.it*, 2016, 25, pp. 4 ss.

⁴⁸⁶ M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l’illusione di un’amministrazione senza macchia*, cit., p. 65, riportando le opinioni di L. Torchia, G. Napolitano, M. Clarich.

⁴⁸⁷ Diversamente da chi ne sostiene un possibile ritorno, scorporandola nuovamente dall’Autorità Anticorruzione, l’azione dell’AVCP è stata scarsamente efficace (soprattutto per inadeguatezza organizzativa), ragion per cui il legislatore del 2014 intervenne con urgenza per sopprimerla e incorporarla in ANAC: ANAC, *Piano di riordino*, cit., p. 15.

precedenti strutture⁴⁸⁸. Per ottenere tale risultato si iniziò anzitutto da un'attenta analisi interna⁴⁸⁹.

Anche secondo l'attuale Presidente dell'Autorità, lungi dal costituire un ostacolo, l'integrazione fra le due "anime" dell'anticorruzione e della vigilanza sui contratti pubblici rappresenta una potenzialità⁴⁹⁰, soprattutto se letta alla luce della digitalizzazione e della gestione delle banche dati⁴⁹¹, che possono favorire la più ampia partecipazione dei cittadini⁴⁹².

L'opportunità della scelta di associare in un unico ente le competenze sull'anticorruzione e sui contratti pubblici può essere verificata osservando ad esempio il caso della Francia, dove permangono separate autorità per questi settori, e quindi la necessità di instaurare ogni volta collaborazioni *ad hoc* per lo svolgimento di attività di prevenzione dei rischi di corruzione in materia di appalti pubblici⁴⁹³.

⁴⁸⁸ ANAC, *Piano di riordino*, cit., pp. 6-8; G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., pp. 356-357.

⁴⁸⁹ Cfr. anche ANAC, *Piano di riordino*, cit., pp. 7 ss.

⁴⁹⁰ L'integrazione fra anticorruzione e contratti pubblici è "una scelta felice del legislatore, che ha inteso concentrare in un'unica Autorità indipendente le funzioni di vigilanza e regolazione in materia di prevenzione della corruzione, imparzialità, trasparenza e contratti pubblici. Un esempio di modello innovativo, particolarmente apprezzato a livello internazionale, che favorisce una migliore percezione dell'Italia all'estero, permettendo così di far crescere fiducia nel nostro Paese e investimenti produttivi. Nel mondo matura sempre di più la consapevolezza della complessità dei fenomeni corruttivi e la necessità di adeguate strategie di prevenzione e contrasto, come dimostra il memorandum firmato nei giorni scorsi dal presidente statunitense Joe Biden, che ha elevato l'anticorruzione a interesse fondamentale per la sicurezza nazionale, e come testimoniano anche le ulteriori misure sulla trasparenza e sulla prevenzione dei conflitti di interessi recentemente adottate dallo Stato della Città del Vaticano": G. BUSIA, *presentazione della Relazione annuale 2020*, Camera dei deputati, 18 giugno 2021. V. anche ID., *Prevenzione della corruzione e fiducia nelle istituzioni: problemi e prospettive*, cit., p. 125.

⁴⁹¹ G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 363; B. BOSCHETTI, N. BERTI, *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012*, cit., pp. 605 ss.

⁴⁹² "La "chiave di volta" per la definizione di un nuovo ruolo dell'ANAC all'interno del sistema europeo dei contratti pubblici, parrebbe individuabile nel generale rafforzamento delle garanzie partecipative anche attraverso un migliore utilizzo delle nuove tecnologie per il diritto, in funzione di decisioni amministrative sempre più effettivamente partecipate, al fine di giungere alla costruzione condivisa di regole in grado di diffondere – all'interno delle amministrazioni – una nuova cultura amministrativa rivolta al bene comune e – tra cittadini ed imprese – una nuova vitalità ed un nuovo ottimismo": C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 30.

⁴⁹³ Si veda il documento *Guide de l'achat public. Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public*, giugno 2020, frutto di un gruppo di lavoro congiunto fra la *Direction des achats de l'État* del Ministero dell'Economia (con competenze di coordinamento, programmazione, vigilanza, informazione sugli acquisti, ma anche di centrale di committenza) et l'*Agence française anticorruption* (AFA). Se le competenze in materia di vigilanza sui contratti pubblici rimangono dunque in capo al Ministero dell'Economia (la *Direction des achats de l'État*, la *Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes*, l'*Observatoire économique de la commande publique* della *Direction des Affaires juridiques*) e al Ministero dell'Interno (*Direction générale des Collectivités locales*), presidiano altresì l'integrità nel settore tanto l'AFA sottoposta al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Economia quanto l'*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*, qualificata come autorità amministrativa indipendente: cfr. *Observatoire économique de la commande publique, Rapport à la Commission européenne relatif à l'application de la réglementation en matière de marchés public (2017 - 2019)*, cit., p. 95-96. L'AFA ha

Inquadrata l'importanza di un'autorità indipendente come nucleo del sistema, occorre ancora sottolineare che l'attuazione della strategia complessiva di prevenzione, soprattutto con mezzi digitali, richiede una forte collaborazione con i numerosi soggetti che, in varia misura, condividono con l'ANAC competenze in questa materia⁴⁹⁴, a partire naturalmente dai responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza nominati presso ogni ente pubblico⁴⁹⁵, i difensori civici regionali⁴⁹⁶ ovvero i dirigenti e funzionari che, più di altri, devono prestare particolare attenzione al profilo dell'integrità, quali i responsabili unici nominati nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici (RUP).

In generale quindi, oltre che sul versante strettamente tecnico-giuridico, il dialogo con le amministrazioni, gli operatori economici, gli enti di ricerca, la società civile, è ormai divenuto e dovrà essere viepiù metodo ordinario di lavoro dell'ANAC⁴⁹⁷, anche al fine di diffondere una cultura della legalità non basata su obblighi burocratici imposti dall'alto, ma sull'effettiva e condivisa comprensione dell'importanza strategica della prevenzione della corruzione⁴⁹⁸.

Lo strumento principale di questa parte cospicua di attività istituzionale dell'Autorità è rappresentato dagli accordi fra pubbliche amministrazioni⁴⁹⁹ declinati in varie forme fra cui, per il settore della digitalizzazione e dello scambio dei dati, i "protocolli d'intesa" bilaterali o multilaterali (che danno vita a "strutture a rete"⁵⁰⁰). Se ne ricorderanno parecchi⁵⁰¹: un esempio particolarmente interessante è il protocollo alla base del progetto sulla misurazione della corruzione a livello territoriale⁵⁰², siglato con numerosi

evidenziato la scarsità di controlli e di pianificazione per la prevenzione dei rischi corruttivi nei contratti pubblici: *ivi*, p. 35.

⁴⁹⁴ C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 212.

⁴⁹⁵ R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., pp. 111 ss. V. *infra*, cap. IV, par. 4.

⁴⁹⁶ Dal 1994 i difensori civici delle Regioni e delle Province autonome si riuniscono in un Coordinamento nazionale (<https://www.difescivicaItalia.it/>) e, a livello europeo, nel 1996 è stata istituita la Rete europea dei difensori civici che collega i difensori civici nazionali, regionali e locali al Mediatore europeo - che la coordina - e si occupa delle denunce avanzate contro le istituzioni e gli organi dell'Unione europea (<https://www.ombudsman.europa.eu/it/european-network-of-ombudsmen/about/it>). Sarebbe auspicabile che tali realtà dialogassero internamente con l'ANAC e, a livello europeo, con le reti anticorruzione di cui s'è detto.

⁴⁹⁷ ANAC, *Piano di riordino*, cit., pp. 26 ss.

⁴⁹⁸ G. BUSIA, *Prevenzione della corruzione e fiducia nelle istituzioni: problemi e prospettive*, cit., p. 126.

⁴⁹⁹ Cfr. R. FERRARA, *Art. 15. Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 673 ss; ID., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi* (voce), in *Dig. pubbl.*, VIII, 1993, pp. 543 ss; G.M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, pp. 101 ss.

⁵⁰⁰ Con riferimento ai controlli sul PNRR, cfr. E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 119.

⁵⁰¹ V. *infra* nei prossimi capitoli. Per quanto riguarda la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, in particolare, cap. IV, par. 2.4.

⁵⁰² V. *infra*, cap. III, par. 4.

interlocutori istituzionali nel novembre del 2017 al fine di garantire la disponibilità di dati e informazioni e quindi per la costruzione di un *data lake* rappresentativo su cui elaborare un sistema efficace di indicatori per il contrasto della corruzione⁵⁰³.

5.3. La partecipazione della società civile e delle imprese per la buona amministrazione

A partire dalla Convenzione di Merida, anche a livello internazionale è stato stabilito un obbligo di coinvolgimento degli individui e dei gruppi della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione⁵⁰⁴, ossia di tutti i soggetti “*esterni alle istituzioni pubbliche*”⁵⁰⁵, con misure che vanno dall’incremento della partecipazione, della trasparenza e del diritto d’accesso⁵⁰⁶, alla promozione dell’informazione e della libertà di manifestazione del pensiero⁵⁰⁷, alla diffusione della “*cultura della legalità*”⁵⁰⁸, al fine di

⁵⁰³ [Protocollo d'intesa](#) firmato dall’ANAC, Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, Agenzia per la Coesione territoriale, ISTAT, Ministero dell’Economia e delle finanze, Ministero dell’Interno e Ministero della giustizia, 20 novembre 2017 per promuovere l’attuazione del Progetto “Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche”.

⁵⁰⁴ Quello posto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è un obbligo limitato al contesto nazionale, che però secondo un’interpretazione estensiva può incidere anche (almeno in termini di raccomandazione) sul dovere di cooperazione degli enti statali con organizzazioni internazionali rappresentative della società civile (si pensi al caso di Transparency International): R. CANTONE, N. PARISI, *L’Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., pp. 72-73.

⁵⁰⁵ Una “*costellazione di poteri diffusi*” o contropoteri comprensiva di *mass media*, movimenti di opinione, organizzazioni non governative, che controlla i poteri politici ed economici e le loro “*liaisons dangereuses*”: M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 173.

⁵⁰⁶ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 88-89. L’A. sottolinea come sia presupposto stesso della trasparenza la presenza di tali soggetti esterni che utilizzino e richiedano le informazioni pubbliche: *ivi*, p. 151.

⁵⁰⁷ Art. 13 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, cit.: “*Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as: (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes; (b) Ensuring that the public has effective access to information; (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula; (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary: (i) For respect of the rights or reputations of others; (ii) For the protection of national security or order public or of public health or morals. 2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention*”.

⁵⁰⁸ L’art. 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, cit., pone in capo all’organismo (o organismi) di prevenzione della corruzione degli Stati l’obbligo di accrescimento e diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione: cfr. G. FORTI, *La cura delle norme*, cit., p. 169.

formare una “galassia” di contro-poteri sociali e diffusi in grado di tradurre in informazioni dati che, per la loro stessa complessità, resterebbero inaccessibili alla collettività⁵⁰⁹.

Il tema dell’apertura dei pubblici poteri al coinvolgimento del pubblico non è sconosciuto alla nostra dottrina che, da decenni, tratta degli istituti che sostanziano un rapporto autorità-libertà maggiormente inclusivo e, in certa misura, paritario⁵¹⁰, che va oltre le rigidità dello Stato liberale⁵¹¹.

Il passaggio da un rapporto fra le istituzioni pubbliche e i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico e unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare è stato qualificato come “*amministrazione condivisa*”⁵¹², fondata sul servizio esclusivo che lega l’amministrazione alla Nazione⁵¹³ o finanche sulla sovranità popolare⁵¹⁴ e appare confacente anche allo sviluppo di un maturo sistema nazionale di integrità, improntato al modello di *accountability* orizzontale, cui si è fatto riferimento in precedenza⁵¹⁵.

⁵⁰⁹ M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 173.

⁵¹⁰ F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Scritti in memoria di Enrico Guicciardi*, CEDAM, Padova, 1975, pp. 807 ss.; ID., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., pp. 155; B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 909 ss.; E. CASSETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, ora in ID., *Scritti scelti*, cit., pp. 337 ss.

⁵¹¹ “La [rigida e formalistica] divisione dei poteri, la autorità dell’amministrazione nei confronti del cittadino [...] tutto ciò non è più conforme ai principi della nostra Costituzione. [...] È, dunque, per adeguarlo alla nuova realtà costituzionale, che noi dobbiamo agire per un nuovo diritto amministrativo paritario”: F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., p. 819. Secondo G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, cit., “il fatto si è che fra i Costituenti del secondo dopoguerra prevalse l’idea che la democrazia fosse tale in quanto effettivamente rappresentativa e che la rappresentatività avesse bisogno di un unico correttivo di democrazia c.d. diretta, il referendum su singole leggi”. Benché la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali fosse “fuori da questo quadro”, ciò non toglie che già la stessa lettera della Costituzione “*ancora il principio di eguaglianza alla possibilità che ciascuno deve avere di partecipare pienamente alla vita collettiva*” (art. 3, comma 2 Cost.).

⁵¹² G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 29; ID., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlam.*, 1997, 3-4, pp. 29 ss. L’espressione è stata accolta recentemente dalla Corte costituzionale in una pronuncia riguardante la disciplina regionale umbra delle cooperative di comunità: sent. del 26 giugno 2020 n. 131.

⁵¹³ È stata proposta una condivisibile lettura in senso positivo dell’art. 98 Cost., che supera il limite in negativo per i pubblici dipendenti di svolgimento di attività in contrasto con l’esclusività del servizio che connota il pubblico impiego: S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica.*, cit., pp. 167 ss. L’essere “al servizio esclusivo della Nazione” dei pubblici impiegati comporterebbe una legittimazione forte dell’amministrazione sul principio democratico, quasi su di una relazione diretta di servizio con il popolo, non mediata più di tanto dalla politica. Mortati in Assemblea costituente ricordava l’esigenza di avere un’amministrazione “*obiettiva della cosa pubblica e non un’amministrazione di partiti*”, su modello dell’art. 130 della Costituzione di Weimar per cui “*Gli impiegati sono al servizio della collettività e non di un partito*”: *ivi*, p. 168, nt. 195.

⁵¹⁴ A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come trasparente “associazione” o “dissociazione” dalle scelte dell’amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2022, 1, pp. 184 ss.

⁵¹⁵ Si v. *supra*, par. 5.1. Secondo B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, cit., p. 919, la complessità e la moltiplicazione dei soggetti si riscontra sia sul lato della “libertà”, cioè dei privati, sia sul fronte dell’autorità, cioè delle amministrazioni, superando il paradigma bipolare, in quella che è stata definita “*arena pubblica*” (L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. di politiche*

La società civile, soprattutto se organizzata in proprie formazioni, può svolgere un ruolo essenziale nella prevenzione dei fenomeni corruttivi e, più in generale, nel monitoraggio dell'attività dei pubblici poteri, segnalando disfunzioni e inefficienze, integrando, per così dire, dall'esterno, l'organizzazione amministrativa di controllo⁵¹⁶.

Accanto alle strategie prettamente istituzionali che involgono i pubblici poteri e i controlli reciproci che questi esercitano su di sé, ormai è ampiamente riconosciuta l'esigenza che si dia luogo ad una strategia indiretta di prevenzione della corruzione, basata su un nuovo patto sociale fra istituzioni e cittadini⁵¹⁷.

In questo contesto è particolarmente importante proprio il valore della fiducia, che deve sussistere su più fronti⁵¹⁸: da un lato la fiducia riposta dai cittadini nelle istituzioni pubbliche, dall'altro la fiducia che queste devono ispirare mediante la propria competenza, integrità e autorevolezza⁵¹⁹. Non ultima, la fiducia che i cittadini debbono poter nutrire reciprocamente, vero collante del contratto sociale, fidandosi del fatto che di norma anche gli altri rispetteranno le regole (per quel che ci occupa, si pensi al rapporto fra partecipanti ad una gara d'appalto o a pubblici concorsi)⁵²⁰.

Un tema correlato è il rapporto fra fiducia e controlli: come accennato⁵²¹, deve sempre sussistere una giusta combinazione fra questi elementi, perché i sistemi giuridici non possono essere basati soltanto sull'una o sugli altri. Peraltro, si constata come la stessa esistenza di controlli pubblici possa incrementare la fiducia nei cittadini, sempreché le istituzioni di controllo per prime godano della fiducia sociale⁵²².

pubbliche, 2002, pp. 5 ss.; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 601 ss.).

⁵¹⁶ Secondo ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., p. 159, è in atto un'evoluzione dell'organizzazione amministrativa, che vede la progressiva integrazione di realtà esterne come i sindacati, nonché associazioni "di ogni possibile genere e qualità, variamente rappresentative dei più vari interessi".

⁵¹⁷ B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., pp. 152 ss., che tenta di attualizzare, in chiave di strategia anticorruzione, la tradizionale dottrina del contratto sociale: "The social contract idea, in its more simple form, is an implicit or explicit mutual agreement about what the state can expect from its citizens and what the citizens can expect from the state. [...] In a very general sense, a society with a well-functioning social contract where citizens receive public goods, various social insurances, and services in what they perceive to be a fair and even-handed manner in exchange for their taxes, can be seen as the opposite of corruption": *ivi*, pp. 20-21.

⁵¹⁸ "The social contract needs to be based on a huge dose of trust between citizens, themselves, and between citizens and the state": B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., p. 112.

⁵¹⁹ M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, cit., pp. 22 ss.

⁵²⁰ "A social contract, since it is, for the most part, implicit, will only work if the citizens can trust that most other citizens will "play by the rules" and what the state will live up to what it has promised. The collective action approach used here is based on the idea that agents are not motivated by utility maximization but by what they perceive will be the most likely strategy of most other agents in their society": B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., p. 24.

⁵²¹ *Supra*, par. 3.

⁵²² "Auditing a public authority whose role is to contribute, through its examinations and evaluations, to an effective and correctly functioning public administration. Contemporary societies are complex which implies

In altri termini, in un sistema anticorruzione ideale deve esserci un bilanciamento fra *carrots and sticks*: sistemi eccessivamente incentrati sul controllo inibiscono la fiducia e alla lunga sortiscono un effetto controproducente, provocando un maggior numero di infrazioni; così, all'opposto, un sistema troppo improntato alla fiducia senza controlli lascia correre inevitabilmente una gran quantità di infrazioni⁵²³.

In questo contesto assume sempre più rilevanza la categoria dei “cittadini attivi”, vale a dire quelle persone fisiche (ma più ancora le formazioni sociali organizzate⁵²⁴) che si assumono verso la collettività, volontariamente, doveri ulteriori rispetto a quelli che comporta il normale *status* di cittadino, cercando di fornire risposte non soltanto ai propri problemi (secondo una visione *egoistica* della partecipazione civica), ma anche alle problematiche di interesse comune, avendo compreso (in un'ottica *collaborativa*) che spesso la risposta ai propri problemi si trova soltanto dando risposta, insieme con altri (*in primis* l'amministrazione), ai problemi di tutti⁵²⁵.

Lungi dall'essere solo più meri destinatari delle scelte pubbliche, essi possono esercitare forme di partecipazione proattiva verso l'attività di interesse generale⁵²⁶, particolarmente utili anche per colmare il *deficit* cognitivo che spesso contraddistingue l'azione dei pubblici poteri, chiamati a fronteggiare fatti complessi⁵²⁷. L'interesse generale viene così sempre più co-determinato dall'autorità insieme alla cittadinanza attiva, non in via astratta (come avviene tradizionalmente mediante lo strumento normativo che individua l'interesse pubblico) bensì concretamente, attraverso il servizio fornito alla collettività, così come

that institutional spheres are intertwined and the trust in a specific institution depends on the trust in other institutions. [...] At least indirectly, auditing contributes to the generation of trust in the public administration and thereby in society in general: B. ROTHSTEIN, *Controlling Corruption*, cit., pp. 116.

⁵²³ M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, cit., p. 21.

⁵²⁴ Soltanto la partecipazione di formazioni sociali – e non di singoli – possiede “*tutta la forza che deriva loro dall'essere riuscite, appunto, ad organizzare interessi altrimenti dispersi*”, tanto che si è giunti a parlare di un nuovo corporativismo della società: ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., p. 163.

⁵²⁵ G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 99. Sulle antinomie fra il diritto alla ricerca della felicità come massima realizzazione delle *chances* individuali e la felicità come indisponibile valore collettivo di “buon governo”: R. FERRARA, *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, cit., p. 1049 e *passim*.

⁵²⁶ G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 108 ss.

⁵²⁷ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 145 ss. Sul tema si tornerà più ampiamente nel cap. III, par. 1.

dovrebbe accadere in ogni procedimento amministrativo⁵²⁸, dall'interazione fra i diversi portatori di interessi e l'amministrazione⁵²⁹.

Si osserva che tanto i "cittadini attivi", quanto l'amministrazione pubblica sono alla base "autonomi e responsabili", con la differenza però fondamentale che, mentre i primi si assumono una responsabilità collettiva volontariamente, alla seconda questa spetta in forza della legge⁵³⁰.

La partecipazione della cittadinanza attiva può essere particolarmente utile atteso che spesso, assumendosi volontariamente compiti di interesse generale⁵³¹, ne riceve diligentemente anche le responsabilità conseguenti; al contrario, molti funzionari pubblici, proprio perché investiti dei compiti direttamente dalla legge, cercano di scansarne le connesse responsabilità⁵³².

Senza potersi diffondere oltre in questa sede sul ruolo che la cittadinanza – si ribadisce, soprattutto ove organizzata in formazioni sociali e non tanto come sommatoria di singoli – può svolgere nel funzionamento delle istituzioni, preme rilevare l'importanza che riveste sempre più il controllo sociale nel complessivo sistema di prevenzione della corruzione⁵³³.

⁵²⁸ L'apertura alla partecipazione è stata consacrata in Italia in via generale dall'adozione della legge generale sul procedimento amministrativo: per tutti, cfr. M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, pp. 225 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, pp. 209 ss., ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 132 ss.

⁵²⁹ G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 113, che richiama altresì le riflessioni di due Maestri: Mario Nigro che scriveva della trasformazione dell'interesse pubblico da qualcosa di "dato" dalla legge a qualcosa di "costruito" nel corso dello svolgersi del procedimento, di grande complessità, perché frutto di molteplici esperienze (*L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO, A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 696) e Vittorio Ottaviano, secondo il quale l'interesse pubblico non esiste mai in quanto tale, ma solo come risultante del confronto fra vari interessi (*Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, II, p. 385). Riassume efficacemente i termini della questione R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, pp. 336-337: l'interesse pubblico primario "non è più semplicemente dato vuoi dal legislatore, vuoi dalla stessa amministrazione, ma sarà più correttamente "interpretato", ossia dinamicamente definito nel gioco complesso delle simultanee rappresentazioni degli interessi pubblici e di quelli privati, soprattutto là ove la legge formale non sappia, o non voglia, declinare ed ordinare gli interessi pubblici secondo una scala di valori di ordine gerarchico". A questo proposito riporta l'esempio tipico dei procedimenti di pianificazione: G.D. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 56 ss.

⁵³⁰ G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 99, nt. 24.

⁵³¹ *Ivi*, pp. 108 ss.

⁵³² *Ivi*, p. 99, nt. 24. Il tema della responsabilità verso l'interesse generale è antico e l'assenza di essa è legata ad una visione autoritaria dell'amministrazione: più il rapporto fra amministrazione e cittadini è verticale e conflittuale, minor assunzione di responsabilità vi è da ambedue le parti. "Si potrebbe dire che la ostilità del cittadino nei confronti dell'amministrazione, la profonda sfiducia che caratterizza i rapporti tra i privati e i pubblici poteri, da un lato, come dall'altro, la prevaricazione di questi ultimi e per ciò la qualità scadente, perché non meditata, dell'attività amministrativa, dipendono proprio dal fatto che così come il cittadino si sente, nella sostanza, non protetto, allo stesso modo l'autorità si sente sciolta da ogni responsabilità": F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., p. 811.

⁵³³ G.M. RACCA, C.R. YUKINS, *Introduction. Steps for integrity in public contracts*; G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights*, entrambi in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a

Per quanto se ne siano rivenute le differenze rispetto ai controlli tradizionali, cui in certa misura deve essere collegata una sanzione o comunque un sistema di misure quali conseguenze della valutazione, positiva o negativa, effettuata dal controllore⁵³⁴, il controllo civico reso possibile dalla pubblicità e trasparenza può costituire comunque una forma utile di controllo sull'amministrazione, ulteriore rispetto alla partecipazione al singolo procedimento⁵³⁵. Infatti, diversamente dai controlli di legittimità come pure dai controlli di gestione, il "controllo civico" è per sua essenza incentrato sul risultato, "sul prodotto più che sul processo"⁵³⁶, visto che i cittadini-controllori si focalizzano sulla concreta soddisfazione dei fabbisogni (sulla ricerca della propria "felicità"⁵³⁷), valutata secondo il paradigma più genuino del "buon amministrare"⁵³⁸.

A ben vedere, la figura delle "sentinelle civiche"⁵³⁹ può trovare legittimazione direttamente nello status di cittadino, allo stesso tempo formidabile contribuente⁵⁴⁰ e – forse ancor più – destinatario di innumerevoli prestazioni da parte dello Stato⁵⁴¹. Possono giocare un ruolo

cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally*, cit., rispettivamente pp. 8 ss.; pp. 42 ss.

⁵³⁴ D. DONATI, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 176-177.

⁵³⁵ L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 21-22. Secondo A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come trasparente "associazione" o "dissociazione" dalle scelte dell'amministrazione pubblica*, cit., pp. 183-184, l'attività amministrativa condivisa è altro rispetto alla mera partecipazione procedimentale: si tratta delle attività che gli "individui svolgono come singoli o nelle formazioni sociali dove esprimono la loro personalità (art. 2 Cost.) senza che la gestione dei poteri pubblici si espliciti direttamente in atti giuridici conclusivi di un procedimento". Circa le ripercussioni della diffusione degli *open data* – generalmente concepiti quale elemento extra-procedimentale – sul procedimento amministrativo, v. D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, (a cura di), *La tecnificazione*, cit., pp. 77 ss.

⁵³⁶ S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica.*, cit., p. 298.

⁵³⁷ R. FERRARA, *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, cit., pp. 1043 ss.

⁵³⁸ D. DONATI, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica*, cit., p. 178. L'A. d'altronde mette in guardia dall'attribuzione di un peso eccessivo al "gradimento popolare", ossia dall'identificazione pura e semplice del buon andamento con il giudizio positivo della collettività, pena la potenziale violazione dell'imparzialità, facendo prevalere automaticamente la posizione di "alcuni" che si sono qualificati a partecipare. In altre parole, il giudizio dei cittadini è da intendersi come elemento primario, ma non esclusivo, di cui il decisore pubblico deve tener conto, "come punto di partenza, ma non necessariamente di arrivo": *ivi*, p. 180.

⁵³⁹ Nel 2014 è stato realizzato dal Dipartimento di Management dell'Università di Torino, in collaborazione con l'Associazione "Signori Rossi – Corretti non corrotti", l'originale [video](#) "Marionette civiche. A scuola di diritto pubblico", con le storiche marionette Lupi della tradizione torinese, per il supporto dell'educazione civica nelle scuole, in particolare sugli aspetti di integrità pubblica.

⁵⁴⁰ "Il cittadino si attegga sempre più come una individualità integrata nella amministrazione e della società che lo esprime: nel senso che è soggetto ad un prelievo da parte di questa, almeno mediatamente, di più della metà delle risorse che produce, o comunque possiede": ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., p. 194.

⁵⁴¹ "Ma anche, per ciò, necessariamente destinatario, almeno teoricamente, anche almeno mediatamente per più della metà del reddito che consuma, o comunque acquisisce, di prestazioni che in una pluralità di modi strutture pubbliche gli erogano": ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, loc. cit. Rilevava A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, 2, pp. 272-

notevole nel tentativo di controllo complessivo della spesa, come canale di rappresentazione dei fabbisogni, delle disfunzioni e degli sprechi⁵⁴², secondo il principio di sussidiarietà orizzontale come partecipazione della società civile allo svolgimento di attività d'interesse generale (ai sensi dell'art. 118 Cost., ultimo comma)⁵⁴³ e di collaborazione, nell'ottica dell'*accountability* delle istituzioni⁵⁴⁴.

Ai fini di prevenzione della corruzione, il monitoraggio diffuso da parte di cittadini – e soprattutto di comunità territoriali e d'interesse, reti e gruppi formali e informali di persone, associazioni, comitati – può stimolare, seppur per singoli segmenti, un migliore andamento e una gestione imparziale delle risorse pubbliche. Ciò è evidente ad es. nel settore degli appalti che, latamente, possono essere considerati alla stregua di prestazioni rivolte alla cittadinanza, secondo la concezione europea di leva per l'economia del mercato interno, ossia di attività strumentale all'esercizio delle più essenziali funzioni pubbliche⁵⁴⁵.

Negli anni è stata raffinata l'idea delle “comunità monitoranti” civiche, organizzate per la ricerca e la comprensione dei dati pubblici, ai fini di esercitare effettivamente vigilanza e partecipazione a livello diffuso⁵⁴⁶.

La collaborazione fra cittadini è essenziale a partire dall'attività di raccolta dei dati pubblicati sul *web* ovvero dalla formulazione di domande di accesso civico semplice o generalizzato; nell'analisi dei dati ricevuti e redazione di rapporti monitoraggio, nel dialogo con le amministrazioni e nel fornire contributi in risposta a consultazioni pubbliche; nei

273 che, con il declino dello Stato monoclasse, si è progressivamente affievolito il “*sentimento della pertinenza*” dei problemi dell'amministrazione alla sfera personale dei cittadini-contribuenti, sempre più estranei alla gestione del potere pubblico, nei cui confronti si pongono solo più quali meri “richiedenti”, anziché come collaboratori paritari e corresponsabili.

⁵⁴² “*Non pare casuale, perciò, che sviluppo di spesa pubblica [e del suo controllo], e sviluppo della partecipazione nelle strutture di erogazione di prestazioni, abbiano largamente coinciso sotto il profilo cronologico*”: ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., p. 195.

⁵⁴³ Per tutti: I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, pp. 135 ss., spec. 148 ss. Sulle origini del principio di sussidiarietà orizzontale, a partire dalla dottrina sociale della Chiesa, si v. l'attenta analisi svolta dall'A. *ivi*, pp. 4 ss.

⁵⁴⁴ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., pp. 141 ss. Si ricordi che una visione garantista della finanza pubblica, improntata all'*accountability* dell'Esecutivo, era già insita nella riforma fiscale presentata nel 1852 da Cavour (ispirato, non a caso, ai sistemi anglosassoni): “*Gli atti più importanti dei Governi sono quelli che si riferiscono al pubblico tesoro e devono quindi dare ai contribuenti, che sacrificano parte dei loro averi a prò dello Stato, l'assicurazione che quei denari si riscuotono legalmente e ricevono la loro destinazione*” (relazione al disegno di legge sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale, cit. nella prolusione del Ministro del Tesoro Emilio Colombo, in *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., p. 3).

⁵⁴⁵ G.M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2019, 1, pp. 33 ss.

⁵⁴⁶ Si v. il “metodo” proposto alla cittadinanza monitorante per l'esercizio dei poteri di “illuminare”, “vigilare”, “partecipare”, da L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, cit., pp. 133 ss. Sul tema si tornerà *infra*, cap. III, par. 3.

procedimenti di pianificazione, anche in tema di anticorruzione⁵⁴⁷, nella valutazione di progetti e politiche pubbliche, sfruttando le potenzialità dei patti d'integrità di tipo evoluto⁵⁴⁸, comprendenti "comunità monitoranti" per la realizzazione di rilevanti appalti pubblici⁵⁴⁹.

Anche il mondo delle imprese, generalmente – ed erroneamente – poco considerato, dovrebbe essere parte essenziale delle strategie di prevenzione. Senza un serio coinvolgimento degli operatori economici l'obiettivo di un effettivo contrasto al malaffare

⁵⁴⁷ Secondo L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, cit., p. 131, i piani anticorruzione si rivelano incompleti e parzialmente inefficaci se non tengono conto del monitoraggio diffuso, posto in essere dagli stessi cittadini che dei servizi pubblici sono i destinatari.

⁵⁴⁸ Previsti dalla legge n. 190 del 2012, disciplinati dalla delibera ANAC n. 1374 del 2016, i patti d'integrità costituiscono clausole che "le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito", il cui mancato rispetto costituisce "causa di esclusione dalla gara e legittima escussione della provvisoria in caso di inadempimento": art. 1, comma 17 della legge n. 190 del 2012. G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, cit., pp. 130 ss.; EAD., S. PONZIO, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, in L. SCOMPARIN (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 141; G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 383; C. CRAVERO, *Les pactes d'intégrité dans les marchés publics: les expériences en Italie, Allemagne, Bulgarie, Suisse et Mexique*, in L. FOLLIO-LALLIOT, S. TORRICELLI (a cura di), *Controles et contentieux des contrats publics. Oversight and challenges of public contracts*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 549 ss., spec. 557 ss.

⁵⁴⁹ Su impulso di un progetto pilota dell'Unione europea e di Transparency International che coinvolge, fra gli altri Stati membri, anche l'Italia (cfr. Transparency International, *Salvaguardare gli investimenti finanziati dall'UE con i Patti d'Integrità. Una guida al monitoraggio collaborativo degli appalti pensata per i decisori pubblici*, 2021 e il progetto europeo omonimo [Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds](#) 2016-2021), è stata sviluppata una forma più evoluta dei patti d'integrità, che prevede l'ampliamento verso tutte le fasi della realizzazione dell'opera pubblica, dalla programmazione e progettazione allo svolgimento della gara e esecuzione, con la presenza di un ente terzo incaricato del monitoraggio civico (cfr. GIOVANNI COLOMBO, *Il progetto europeo per la sperimentazione dei patti di integrità*, in Transparency International Italia, [I patti di integrità negli appalti pubblici: strumenti per la legalità e la cittadinanza attiva. Osservazioni a margine del Patto di integrità applicato alla realizzazione del secondo lotto della Metropolitana leggera di Cagliari](#), Trento, 2021, pp. 4 ss.; C. CRAVERO, *Les pactes d'intégrité dans les marchés publics*, cit., pp. 559 ss.). Nella sperimentazione europea di questi patti di nuova generazione, dalla struttura "proteiforme, difficilmente infiltrabile da interessi di parte" (F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, in L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 442), il ruolo di organismo di controllo è stato affidato a una "comunità monitorante" di cittadini incaricata di vigilare sulla trasparenza delle procedure tanto di affidamento quanto di esecuzione. Nel patto devono essere specificate le ripercussioni di un'eventuale violazione dell'accordo da parte dell'ente appaltante o dell'offerente. Le sanzioni possono consistere nella risoluzione automatica del contratto di affidamento, nella futura esclusione dalle procedure di appalto pubblico dell'ente appaltante, in una sanzione pecuniaria, nella divulgazione pubblica della violazione contrattuale (cfr. Transparency International Italia, *I patti di integrità. Manuale*, 2015). Il TAR Palermo, Sez. III, con la già menzionata sent. n. 2888 del 2020 ha riconosciuto questo tipo di patti d'integrità e dell'accordo connesso che attribuiva il ruolo di "monitore" indipendente all'associazione Amapola) nella gara per l'affidamento dei "servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura per le prestazioni di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori e coordinamento della sicurezza per la realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta" (AIMA 19 – ambito Energia). Il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo legittima l'esclusione dell'operatore economico che aveva omesso di dichiarare, in violazione del patto d'integrità, alcuni precedenti penali del direttore tecnico i quali, pur non rientrando fra i reati previsti dall'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016, a giudizio del soggetto monitorante e della stazione appaltante rappresentavano gravi illeciti professionali tali da mettere in dubbio l'integrità professionale dell'impresa ai sensi del comma 5, lett. c del medesimo articolo (v. il commento sul sito [Monitorappalti](#)).

derivante da contatti illeciti fra pubblico e privato non può essere raggiunto. Il *management* dell'impresa con le sue articolazioni di organi e funzioni di controllo interni dovrebbe costituire il primo baluardo (così come gli apparati interni all'organizzazione amministrativa) per prevenire fatti corruttivi, in base ai criteri e linee guida posti dallo Stato⁵⁵⁰.

Se a livello internazionale si sono avviate iniziative significative contro la corruzione proprio nel mondo delle imprese⁵⁵¹, sul piano interno si è sperimentata la fragilità dei c.d. “modelli 231” di organizzazione e di gestione (MOG) per la prevenzione di reati aziendali⁵⁵². Finora, al più si è trattato di un'applicazione formalistica accompagnata da comportamenti elusivi degli stessi (“*cosmetic compliance*”)⁵⁵³ e la giurisprudenza penale, vero banco di prova dell'idoneità di tali modelli, ha mostrato un atteggiamento ondivago⁵⁵⁴. Invece, anche da esperienze americane, proviene l'invito a valorizzare questa strategia di *compliance* anticorruzione che parta dall'interno dell'impresa. Ad es., nell'ordinamento statunitense, sono stati sviluppati gli *administrative agreement* come misura riparatoria che viene imposta dall'organismo federale deputato alla verifica dei requisiti generali degli operatori economici (*Suspension and Debarment Official*). Rispondente a una logica simile a quella del c.d. *self cleaning*, per alcuni profili tale istituto si avvicina anche ai patti d'integrità di cui si è detto poc'anzi. L'impresa che accetta di sottostare all'*agreement*, evitando l'esclusione dal mercato dei contratti pubblici, riconosce le proprie criticità (i propri “*gravi illeciti professionali*”, diremmo noi europei⁵⁵⁵), accettando di pagare eventuali risarcimenti e soprattutto di adottare misure organizzative, sotto la supervisione di un “*monitore*” in posizione di indipendenza rispetto al governo e all'impresa che, avendo accesso a tutti i dati, supporterà quest'ultima a migliorare l'etica e i controlli interni⁵⁵⁶.

⁵⁵⁰ G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, cit., p. 2985 e pp. 2987 ss. in cui vengono esposte le ragioni per una sorta di “*privatizzazione della prevenzione*” pur sempre sotto la guida regolatrice pubblica. G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights*, cit., pp. 39 ss.

⁵⁵¹ B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, cit., p. 3, nt. 6.

⁵⁵² V. *supra*, cap. I, par. 3.2.

⁵⁵³ G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, cit., p. 2986.

⁵⁵⁴ Da cui è arduo ricavare dei criteri indicativi dell'idoneità del MOG: E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 65 ss.

⁵⁵⁵ Si veda ampiamente *infra*, cap. IV, parr. 3 ss.

⁵⁵⁶ C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, in *Procurement Law Journal*, UrT, 2019, 2, pp. 64 ss. e 71 ss., i quali comunque rilevano anche negli USA la difficoltà di effettuare il monitoraggio sull'operato delle imprese. C.R. YUKINS, *Corruption in Public Procurement: Improving Government's Ability to Manage the Risk of Corruption*, cit., *passim*; S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, cit., pp. 965 ss.

Inoltre, è stata avanzata la proposta molto innovativa di coinvolgere il mondo imprenditoriale – comprese le società partecipate pubbliche – in azioni di “*marketing responsabile*” e collaborativo, all’interno di progetti di utilità sociale rivolti al pubblico, garantendo benefici in termini di reputazione dell’azienda, fidelizzazione dei clienti, apertura di nuovi mercati e innovazione di prodotti e servizi⁵⁵⁷. Questo può sicuramente favorire un maggior impegno del mondo privato in azioni di promozione alla legalità e dei valori civici in senso lato (dalla rigenerazione urbana, all’inclusione sociale, alla protezione dell’ambiente, ecc.), riducendo le zone grigie di scambi illeciti fra imprenditori e rappresentanti delle istituzioni.

In tutte queste ipotesi, appare comunque evidente come il monitoraggio civico implichi l’apertura delle informazioni dell’amministrazione alla società civile secondo il paradigma dell’*Open Government* (fondato sui principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione⁵⁵⁸) con gli strumenti resi possibili dalla tecnologia⁵⁵⁹. L’obiettivo è la creazione di un vero e proprio *network* sociale tra “*ciò che è pubblico istituzionale (gli enti) e ciò che è civico (tutti)*”, per “*disinnescare le forme contemporanee del malaffare*” (la corruzione sistemica di cui si è detto) e, più in generale, per favorire la buona amministrazione⁵⁶⁰.

Dal momento che l’accesso alla cosa pubblica implica strumenti prettamente tecnici, non solo informatici ma anche giuridici, il monitoraggio civico può risultare efficace soltanto ove venga integrato e supportato dai *media* così come dal mondo dell’Università e della ricerca, che possono ricoprire il ruolo di veri intermediari dell’informazione⁵⁶¹. A questo proposito si è parlato giustamente dell’importanza di creare “*comunità epistemiche*”, vale a dire reti di esperti e scienziati che condividono competenze non soltanto con le amministrazioni, ma con le “*comunità monitoranti*” di cittadini, affinché vigilino con maggior accuratezza e cognizione di causa sull’operato dei decisori pubblici⁵⁶².

⁵⁵⁷ S. DI POLITO, A. ROBIATI, R. ROSSI, *C’è chi dice no*, cit., pp. 219 ss.

⁵⁵⁸ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 57 e *passim*; A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come trasparente “associazione” o “dissociazione” dalle scelte dell’amministrazione pubblica*, cit., pp. 207 ss.

⁵⁵⁹ Già S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., pp. 69 ss., evidenziava che le tecnologie, stante la crisi dei partiti, tradizionali mediatori sociali, portano a configurare nuove forme di “*convivialità elettronica*” ossia di collegamenti in rete fra cittadini che “*interrogano*”, che “*intervengono*”, che “*si organizzano*”.

⁵⁶⁰ L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, cit., p. 132.

⁵⁶¹ B. PONTI, *La trasparenza e i mediatori dell’informazione*, in G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall’introduzione*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2019, pp. 215 ss.

⁵⁶² L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, cit., p. 160, nt. 55. Fra le iniziative di questo genere, cui ha partecipato anche chi scrive, si segnalano la realizzazione della *community* “La buona amministrazione” di professionisti e funzionari, studenti ed ex studenti del [Master](#) in Strategie per l’efficienza, l’integrità e

l'innovazione nei contratti pubblici (SEIIC) dell'Università di Torino, organizzato con l'ANAC; il progetto [LIBenter](#) (Per L'Italia BEne comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile), promosso dall'Università Cattolica del Sacro Cuore, Fondazione Etica, Libera, CNEL, in collaborazione con ASeS, Gran Sasso Science Institute, ISTeA, Openpolis, Osservatorio civico PNRR; le attività di monitoraggio civico svolte nel corso della "Scuola Common" organizzata annualmente da Libera a Torino.

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELL'AMMINISTRAZIONE PER
L'EFFICIENZA E L'INTEGRITÀ PUBBLICA

SOMMARIO: 1. La digitalizzazione per l'effettiva semplificazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa - 2. Il *once-only principle* come nuovo principio istituzionale di semplicità amministrativa - 2.1. Il principio *once-only* per lo spazio comune europeo dei dati - 2.2. Il fondamento costituzionale e le applicazioni normative del principio dell'invio unico del dato nell'ordinamento italiano - 3. I presupposti organizzativi dell'informatica pubblica per la semplificazione digitale - 3.1. Premessa: il coordinamento amministrativo per il coordinamento informatico e informativo - 3.2. Il coordinamento dell'informatica pubblica fra autonomia e istanze unitarie: la ripartizione delle competenze - 3.3. (segue) L'evoluzione della *governance* istituzionale - 3.4. I caratteri tecnico-giuridici dell'interoperabilità per il coordinamento dei sistemi informatici pubblici - 4. I profili funzionali della digitalizzazione nei procedimenti amministrativi - 4.1. La sostenibilità tecnologica della normativa amministrativa - 4.1.1. (segue) Il valore giuridico dei dati nella normativa amministrativa: il caso del tracciamento dei flussi di finanza pubblica - 4.2. Lo svolgimento per via digitale dei procedimenti amministrativi. L'uso delle c.d. piattaforme - 4.2.1. La riforma della normativa sulle procedure dei contratti pubblici e la regolazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale (*e-procurement*)

1. La digitalizzazione per l'effettiva semplificazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa

L'informatica possiede un grande valore per le altre discipline non soltanto sotto un profilo strumentale, in quanto agevolazione straordinaria delle operazioni svolte in precedenza per intero dall'umano, ma altresì perché portatrice di profonde innovazioni sostanziali per ogni suo campo di applicazione⁵⁶³. Per adattare lo strumento digitale alla struttura di qualsiasi materia scientifica, sociale o finanche umanistica⁵⁶⁴ – e, per quel che interessa in questa sede, al diritto – occorre rilevare come *in primis* sia necessario effettuare semplificazioni cognitive⁵⁶⁵ dal momento che il metodo informatico comporta la scomposizione dei

⁵⁶³ Cfr. le considerazioni svolte nell'introduzione.

⁵⁶⁴ In quanto scienza delle metodologie generali volta a risolvere problemi in modo automatico, facendo svolgere alle macchine ragionamenti complessi umanamente impossibili perché fondati su enormi quantità di dati: F. HONSELL, *La cultura informatica: tra scienza e tecnologia*, cit., pp. 31 ss.

⁵⁶⁵ Che forse sarebbe più opportuno (o meno equivoco) chiamare "razionalizzazioni" cognitive: è noto infatti come vada senz'altro fugata la via delle semplificazioni inadeguate, che tendono a ridurre problemi complessi in soluzioni "semplicitistiche". Sulla questione si veda più avanti nel testo.

problemi in sotto-problemi, “*finché questi si possono risolvere con tecniche specifiche ad hoc della disciplina in questione e poi ricomporre via via le soluzioni intermedie fino a raggiungere la soluzione più completa*”⁵⁶⁶.

A questo proposito, si dice che ogni disciplina contiene in sé un “*residuo software*” che è possibile mettere a fuoco mediante la prospettiva computazionale, sia in termini algoritmico-procedurali, sia linguistico-logico-semantiche⁵⁶⁷. Nel nostro settore questa operazione dovrebbe essere facilitata se si pensa al fatto che, già in partenza, al diritto viene riconosciuta una struttura essenzialmente logica, in fin dei conti non distante da quella algoritmica⁵⁶⁸. Da decenni ha intrapreso la sfida dell'avvicinamento fra questi due rami disciplinari quella scienza qualificatasi come *informatica giuridica*, che tiene insieme sia l'*informatica del diritto* (il diritto come oggetto dell'informatica), sia il *diritto dell'informatica* (ossia il sistema giuridico che riguarda l'informatica)⁵⁶⁹.

Passata al vaglio del metodo informatico, ogni disciplina “*analogica*” viene ad assumere per così dire una dimensione nuova, “*più strutturale e strutturata, un po' più vicina alla musica, dove ciò che conta non sono gli oggetti in sé, il loro supporto materiale, ma le differenze, o i rapporti, tra di essi, che generano altre differenze*”⁵⁷⁰.

⁵⁶⁶ F. HONSELL, *La cultura informatica: tra scienza e tecnologia*, cit., p. 36.

⁵⁶⁷ *Ivi*, p. 37.

⁵⁶⁸ R. CAVALLO PERIN, *La digitalizzazione e l'analisi dati*, in ID., M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 119 ss., e tuttavia, M.G. LOSANO ricorda che lo stesso Kelsen, forse il maggior sostenitore della struttura logico-formale del diritto, alla fine della sua vita dovette riconoscere che il diritto non è logica, bensì volontà, traendone l'inapplicabilità dell'informatica al diritto: *Diritto e informatica*, cit., p. 259. Diversamente opinando, secondo Losano, se non tutto l'ordinamento giuridico può prestarsi ad un'automazione globale, quantomeno specifici segmenti dell'attività giuridica possono però essere certamente trasferiti all'“elaboratore”. Peraltro, si vedrà più avanti come gli strumenti digitali oggi disponibili consentono una maggior flessibilità rispetto all'alternativa automatizzabile/non automatizzabile, potendo essere applicati con diversa intensità all'attività della pubblica amministrazione, in base alla tradizionale distinzione fra attività vincolata e discrezionale (*infra*, cap. III, par. 1). Una simile opposizione si ritrova nelle riflessioni teoriche sull'interpretazione giuridica intesa quale atto meramente conoscitivo oppure volitivo (per ulteriori riferimenti, se si vuole, F. GORGERINO, *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 4, pp. 1266 ss.).

⁵⁶⁹ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 38. Cfr. *supra*, introduzione.

⁵⁷⁰ F. HONSELL, *La cultura informatica: tra scienza e tecnologia*, loc. cit. Il rapporto fra diritto e musica è stato affrontato da autorevole dottrina: si v. il volume a cura di G. RESTA, *L'armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, Roma Tre Press, Roma, 2020, con un'attenzione focalizzata soprattutto sulla similitudine fra l'interpretazione musicale e quella giuridica (“*Come lo spartito non è musica, così la norma non è il diritto. Sia la musica sia il diritto nascono dall'interpretazione, che è una funzione creativa, non esecutiva ...*”: S. CASSESE, *Quello che Bach mi ha insegnato sul diritto*, *La Repubblica*, 31 marzo 2022, pp. 36-37). In questa sede pare tuttavia più calzante il parallelismo che si può avanzare tra la *struttura della musica* (si pensi alle regole tecniche sull'armonia e il contrappunto codificate con arte prodigiosa da J.S. Bach nel *Clavicembalo ben temperato* e nell'*Arte della fuga*) e la *struttura del diritto* trasformato al suo interno dalla digitalizzazione: l'applicazione della scienza informatica al diritto, come a qualunque altra branca del sapere, costringe l'operatore (il legislatore, ma anche l'interprete) a seguire un ordine razionale come invece spesso, nei sistemi analogici, in pratica non avveniva. È noto come il principio di non contraddizione, elemento fondante dell'ordinamento giuridico, sia in concreto perennemente violato (di qui l'elaborazione dei criteri di risoluzione delle antinomie); diversamente, un sistema normativo costruito (almeno in parte)

Secondo alcuni, le semplificazioni cognitive⁵⁷¹ dovute alla digitalizzazione (che implica una trasformazione del ragionamento, da analogico a computazionale), se ben applicate, conducono di per sé a una maggiore efficienza delle procedure e degli apparati, in quanto impostate su schemi più razionali e snelli (i c.d. “metamodelli”⁵⁷²). L’informatizzazione radicale (e non meramente formale) porta in evidenza i difetti delle organizzazioni, le frammentazioni, le sedimentazioni e le stratificazioni normativo-organizzative; in altre parole, le inadeguatezze del sistema⁵⁷³.

In questa razionalizzazione armonizzatrice delle materie analogiche (e delle relative organizzazioni⁵⁷⁴) si ritiene dunque possa risiedere il vero potenziale dell’informatica applicata alla struttura fondamentale del diritto amministrativo (nelle sue partizioni di fonti del diritto rilevanti per l’amministrazione, organizzazione e attività amministrative), anche in termini di prevenzione della corruzione, secondo l’accezione ampia che si è esaminata⁵⁷⁵. È nota sin dall’antichità la relazione fra l’ipertrofia e confusione normativa e la corruzione⁵⁷⁶: tale dato di fatto appare sempre più evidente nelle società complesse,

mediante mezzi digitali (la c.d. *legimatica*) potrebbe forse possedere un’intrinseca coerenza e razionalità, e quindi una maggiore “semplicità”. Sul punto v. ancora *infra*, par. 4.1.

⁵⁷¹ La “costrizione alla logica”: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 50.

⁵⁷² Che consentono di ragionare in modo rigoroso e formale sui modelli stessi: F. HONSELL, *La cultura informatica: tra scienza e tecnologia*, loc. cit.

⁵⁷³ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, p. 36: “La razionalizzazione imposta dall’elaboratore porta innanzitutto alla conoscenza del reale funzionamento delle organizzazioni e dei procedimenti vigenti. Ad essa consegue la loro riconsiderazione, che deve essere effettuata già nello studio per l’analisi dei processi e la loro tendenziale unificazione, imposta dalla razionalità del sistema informativo che può portare a semplificare taluni processi, ad abolirne alcuni segmenti e, al limite, l’intero processo, quando si constati che anziché automatizzarlo esso deve essere abolito”. P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 81-82, mette ben in evidenza come spesso, ragionando di digitalizzare un certo servizio o procedimento pubblico, ci si accorge che in realtà non occorre trasformare digitalmente le attività attuali, ma che è sufficiente cambiare le norme eliminando la burocrazia inutile. Ad es. è capitato ad un Comune, desideroso di digitalizzare la gestione della mensa scolastica, di avvedersi che il servizio di stampa dei buoni pasto costava in realtà all’ente più dell’erogazione gratuita dei pasti. In questo senso, le missioni contenute nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*: B. PONTI, *Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR*, in *Ist. federalismo*, 2022, 2, p. 410.

⁵⁷⁴ Riprendendo il paragone musicale, è significativo che nella Berlino illuminista di fine ‘700 Goethe descrivesse la buona amministrazione dello Stato prussiano come un *carillon*, ossia un meccanismo automatico perfetto “le cui mille punte sono la causa del susseguirsi di queste melodie”: M.G. LOSANO, *Saggio sui fondamenti tecnologici della democrazia*, Fondazione Adriano Olivetti, Ivrea, 1991, p. 19.

⁵⁷⁵ *Supra*, cap. I, par. 1.

⁵⁷⁶ È sufficiente ricordare la constatazione di Tacito negli *Annales* (III, 27) sul moltiplicarsi vizioso delle leggi dell’ordinamento romano nel quale, dalla raccolta delle “migliori leggi di sempre” (*accitis quae usquam egregia compositae*) nelle Dodici Tavole, “risultato massimo di equità e diritto” (*finis aequi iuris*), si registrò un proliferare di norme che, per quanto fossero formalmente volte a reprimere i delitti, più spesso, in mezzo alla discordia delle classi sociali, o per brama di illeciti onori o per odio di illustri cittadini che si volevano banditi o per altre “basse ragioni”, furono l’opera della violenza. Fino al punto che le disposizioni non ebbero più soltanto carattere generale ma vennero dirette a colpire i singoli. E, secondo lo storico, più lo Stato si faceva corrotto, più si facevano numerose le leggi (*iamque non modo in commune sed in singulos homines latae quaestiones, et corruptissima re publica plurimae leges*). Non dissimilmente si esprimeva Dante che criticava i “tanto sottili provvedimenti” di Firenze, alla quale rimproverava “ch’a mezzo novembre non giunge

soprattutto dove l'apparato normativo è debole proprio perché sempre più complicato⁵⁷⁷. Non va però dimenticato che la complessità è ben altro rispetto alla complicazione⁵⁷⁸: a differenza di questa, infatti, la prima è elemento consustanziale alla società contemporanea, perché da un lato esprime la pluralità e l'intreccio degli interessi presenti nella società e dei rapporti che tra essi si pongono, dall'altro è insita nella molteplicità e differenziazione delle istituzioni che la organizzano⁵⁷⁹.

La crescente complessità porta con sé l'incremento della regolazione e dei controlli⁵⁸⁰: gli ordinamenti pubblici impongono sempre più vincoli alle attività private per la tutela dei più svariati fini sociali (si pensi soltanto alla protezione dell'ambiente), con conseguenti oneri di allegazione di informazioni in occasione della richiesta di autorizzazioni, della presentazione di istanze più o meno "semplificate" (come la segnalazione certificata d'inizio attività), ovvero in risposta ad attività di "monitoraggio"⁵⁸¹. La complessità è dunque elemento ineliminabile del reale (specie nell'ottica della "società del rischio"⁵⁸²), a differenza della complicazione normativa e amministrativa che invece può e deve essere ridotta⁵⁸³.

quel che tu d'ottobre fili" (*Purgatorio*, VI, 142-143) e che, al contrario, beatificava Giustiniano il quale, con la sua codificazione, "d'entro le leggi trassi il troppo e il vano" (*Paradiso*, VI, 12). Anche per Manzoni la scrivania dell'Azzeca-garbugli colma di "gride" – fra cui le più fresche, secondo l'avvocato, facevano "più paura" – rappresentava il caos normativo che nella provincia italiana sotto la dominazione straniera non tutelava affatto i diritti dei deboli, come ebbe a sperimentare il povero Renzo.

⁵⁷⁷ M. MAGATTI, *Il regno di Behemot*, cit., pp. 196 ss.; M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù*, cit., p. 170; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., pp. 87 ss.; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 70 ss.

⁵⁷⁸ M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, pp. 1029 ss.; ID., *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (... che è diversa dalla complicazione!)*, in *Ridiam.it*, 3 marzo 2018; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione*, cit., pp. 1923 ss. Con grande lucidità affronta il tema della semplificazione normativa, invitando a "non disconoscere la complessità", L. CARBONE, *Quali rimedi per l'inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it, 1° febbraio 2022.

⁵⁷⁹ M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, in *Giur. it.*, 2021, 6, p. 1443, nt. 4, che richiama altresì G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza e alcune riflessioni*, in *Regioni*, 1999, pp. 849 ss. e 873. Essendo ormai una "chimera" la "semplicità dell'architettura liberale", secondo G. SIRIANNI, *Semplificazione e contrasto alla corruzione: due politiche pubbliche da coordinare*, cit., p. 297, "il rimpianto per una semplicità perduta deve cedere il passo all'aspirazione a una complessità pluralistica governata e non anarchica, capace di frenare le tendenze centrifughe e disgregatrici".

⁵⁸⁰ Come già osservava M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1264-1263: "Il mondo in cui viviamo e, possiamo ritenere, il mondo del futuro, è e sarà pieno di controlli".

⁵⁸¹ Cfr. OECD, *Cutting Red Tape. Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, 2010, p. 11.

⁵⁸² *Supra*, cap. I, par. 3.2.

⁵⁸³ Con riferimento alla semplificazione amministrativa, di una "sorta di must (dovere assoluto e categorico)" parla, non senza ironia, R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 150. F. COSTANTINO, *Il principio di semplificazione*, in *RISG*, 2014, numero speciale, pp. 425 ss.

In generale, la semplificazione amministrativa è quell'insieme di misure istituzionalmente volte a ridurre la complicazione all'interno delle amministrazioni e nel rapporto che queste intrattengono con l'esterno⁵⁸⁴. In termini più prettamente normativi, essa è costituita dall'insieme di regole (e, occorre sottolineare, anche da un insieme di attività concrete per l'attuazione di queste, colmando il c.d. *implementation gap*⁵⁸⁵) volte alla disciplina dell'attività e dell'organizzazione della pubblica amministrazione, in attuazione del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.)⁵⁸⁶ ma anche a garanzia, forse più indiretta, eppure non meno pregnante, del principio di imparzialità⁵⁸⁷.

Osservandone le finalità si possono individuare almeno due grandi aree: la semplificazione attinente all'organizzazione e quella concernente l'attività⁵⁸⁸, cui afferiscono le varie tecniche semplificatorie: di sottrazione mediante eliminazione di elementi funzionali o strutturali, come la soppressione di enti, organi, funzioni, fasi, pareri; di alleggerimento, ossia di riduzione del peso dell'azione amministrativa, ad esempio attraverso la sostituzione di decisioni ad alto tasso di discrezionalità con altre maggiormente vincolate, oppure di incremento del potere d'iniziativa dei privati; di determinazione automatica attraverso la riduzione del grado di indeterminatezza del sistema, mediante gli istituti del silenzio-assenso e della s.c.i.a.; di razionalizzazione con la redistribuzione dei compiti tra soggetti

⁵⁸⁴ La riduzione della complicazione non è quindi mera questione organizzativa, semplice efficientamento: la semplificazione autentica impatta infatti in modo profondo sulla struttura e sulla logica del diritto amministrativo e del procedimento in particolare, “*immaginato come ineliminabile percorso logico finalizzato all'assunzione di una decisione, alla luce delle teorie della razionalità procedurale*”: R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa*, cit., p. 332.

⁵⁸⁵ La Commissione europea ritiene che solo una legislazione di cui sia garantita la qualità nell'arco dell'intero ciclo di elaborazione delle politiche pubbliche possa ritenersi “*intelligente*”: Comunicazione dell'8 ottobre 2010, COM(2010) 543, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*. Cfr. M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., p. 264. Con riferimento alla riforma dei contratti pubblici, si vedano le incisive osservazioni di F. FRATTINI nella *Introduzione* al volume a cura di R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., p. 3: “*La riforma non si concluderà con l'adozione della legge, ma inizierà nel momento in cui la legge entrerà in vigore. Occorre, quindi, accompagnare la stesura delle norme con strumenti che permetteranno alle norme di essere immediatamente applicate quali la creazione e l'utilizzo di piattaforme digitali*”. Similmente, B.G. MATTARELLA, *La delega (in bianco) per la riforma dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 5, p. 592.

⁵⁸⁶ D. VESE, *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in *P.A. Persona e mercato*, 2017, 1, pp. 145 ss.

⁵⁸⁷ “*Di fronte alla difficoltà di riuscire nell'intento di riorganizzare in modo efficiente un apparato burocratico sclerotizzato, la corruzione diffusa è divenuta col tempo una scorciatoia per ottenere risultati economici e politici altrimenti irraggiungibili*”: M. MAGATTI, *Il regno di Behemot*, cit., 203. Già si è detto dell'ingiustificabilità della corruzione come “olio negli ingranaggi” necessario a fronte di una burocrazia inefficiente: *supra*, cap. I, par. 4.

⁵⁸⁸ P.M. VIPIANA PERPETUA, *La semplificazione amministrativa: inquadramento, classificazione, evoluzione normativa e profili problematici*, in J. LUTHER, P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, POLIS Working Papers n. 208, 2013, p. 22.

pubblici, che può avvenire con la diminuzione del numero degli intervenienti o con l'accorciamento dell'*iter* decisionale⁵⁸⁹.

La dottrina ritiene che la migliore forma di semplificazione amministrativa non consista tanto nella mera soppressione di poteri amministrativi (giacché, in quest'ultimo caso, viene soltanto eliminata *tout court* l'azione amministrativa), bensì nel porre una diversa disciplina delle modalità di esercizio di essi⁵⁹⁰. La semplificazione prodotta (o accompagnata) dalla digitalizzazione pare rientrare perfettamente in questa prospettiva di rimodulazione dell'amministrazione esistente, sia nei suoi profili funzionali sia organizzativi⁵⁹¹.

Dal punto di vista logico, vero è che la semplificazione non è comunque mai un'operazione semplice: il paradosso non è per nulla apparente, atteso che semplificare significa necessariamente cercare di rendere semplice qualcosa compiendo un'operazione "semplificatoria"⁵⁹². Questa implica sempre e comunque un nuovo intervento, un'aggiunta, un sovrappiù rispetto all'esistente.

Si sostiene allora che la semplificazione amministrativa si pone spesso in contrasto con quella normativa, dal momento che la prima viene generalmente attuata mediante l'emanazione di (nuove) norme che introducono nuovi strumenti di "semplificazione"⁵⁹³.

In realtà, se è vero che interventi di semplificazione implicano perlopiù nuovi interventi normativi, questi non sono sempre volti all'aggiunta di norme: la semplificazione andrebbe attuata infatti mediante un'attenta e costante revisione dell'esistente aggiungendo,

⁵⁸⁹ L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 385 ss.

⁵⁹⁰ E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, cit., p. 456.

⁵⁹¹ Gli strumenti di semplificazione amministrativa sono riconducibili a quelli che tendenzialmente non intaccano la struttura dei procedimenti, incidendo invece sugli organi e sugli enti della pubblica amministrazione (semplificazione organizzativa) e a quelli che, invece, hanno ad oggetto proprio la sequenza interna alla catena procedimentale originaria (semplificazione procedimentale). Fra i primi vengono annoverate le tecniche di decentramento, di esternalizzazione delle funzioni e di riorganizzazione delle competenze, mentre ai secondi le tecniche di eliminazione o razionalizzazione delle singole fasi o degli adempimenti procedurali: M. CLARICH, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 655 ss. Il nesso spesso inscindibile fra organizzazione e attività, cui è rivolta l'azione semplificatoria della digitalizzazione, è particolarmente evidente nell'ambito dei contratti pubblici, nel quale la "distinzione delle competenze tra organi si diluisce in un'azione omogenea ed unitaria (e non può essere altrimenti, se all'efficacia si vuole dare contenuto oltre che evocativa forza)": M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 674. V. *infra*, par. 4.2.1.

⁵⁹² J. LUTHER, *Semplificare la semplificazione? I lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI legislatura*, in J. LUTHER, P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, cit., p. 1.

⁵⁹³ L. GENINATTI SATÈ, *Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?*, in J. LUTHER, P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, cit., p. 16; F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, 2, pp. 360 ss.

modificando e, se del caso, eliminando le norme vigenti⁵⁹⁴ e, soprattutto, integrandola nell'ambito delle altre riforme, a partire da quella della prevenzione della corruzione⁵⁹⁵.

Se si bada al rapporto biunivoco che intercorre fra l'attività e la normativa amministrativa (non solo quelle norme d'azione e organizzazione che riguardano direttamente l'amministrazione, ma anche quelle che gli apparati burocratici devono attuare ogni giorno), si scopre che da tempo remoto la dottrina ha parlato di semplificazione intendendola quale riconduzione dell'attività delle amministrazioni a una normativa chiara e semplice ovvero, di riflesso, alla necessità di addivenire ad una legislazione idonea a delineare un'attività amministrativa coerente e ordinata. Il tema emerse già con riferimento all'arbitrio di cui veniva accusata l'amministrazione ottocentesca, a fronte dell'eccessiva genericità del dato normativo di allora⁵⁹⁶. In questo senso, non necessariamente "semplificazione" significa riduzione di norme: a volte, per rendere più "semplice" la vita degli operatori (pubblici e privati) occorre, paradossalmente, aggiungerne di nuove⁵⁹⁷.

Occorre, comunque, ancora precisare che la semplificazione come "*combinazione complessa di dati e fatti complessi*"⁵⁹⁸ non sortisce necessariamente complicazioni (ché altrimenti sarebbe un tentativo perennemente vano): bisogna distinguere fra azioni di semplificazione riuscite e non riuscite. Le seconde non sono altro che aggiunte a ciò che già c'era, e quindi mere complicazioni⁵⁹⁹; le prime invece, pur consistendo in un'operazione che va ad aggiungersi all'esistente, sono positive in quanto trasformano cose complicate in "*più semplici di prima*"⁶⁰⁰.

⁵⁹⁴ V. *infra*, par. 4.1.

⁵⁹⁵ In particolare, G. SIRIANNI, *Semplificazione e contrasto alla corruzione: due politiche pubbliche da coordinare*, cit., p. 304; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., pp. 95 ss., la quale peraltro osserva come, lungi dall'approccio di chi vorrebbe contrastare la corruzione mediante l'adozione di complesse normative, "*in anticorruption the tendency seems to be less is better*": *ivi*, p. 99.

⁵⁹⁶ "*Chi ha anche una scarsa notizia delle nostre leggi amministrative, sa quanto esse siano imperfette e indeterminate, e quanta latitudine per conseguenza lascino all'arbitrio più che alla prudenza degli amministratori*": S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della destra, scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Laterza, Bari, 1910, pp. 69 ss. D'altra parte, fu SANTI ROMANO a definire la discrezionalità come "*prudente arbitrio*": *Poteri, potestà* (voce), in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 180.

⁵⁹⁷ È il problema che si pone ancora laddove le amministrazioni debbano applicare solo norme di principio anziché una disciplina di dettaglio, come nel noto caso dell'affidamento dei contratti pubblici sotto-soglia.

⁵⁹⁸ R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa*, cit., p. 332.

⁵⁹⁹ "*La semplificazione fallita è una complicazione riuscita*": M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *federalismi.it*, 2014, n. 18, p. 6, il quale constata ancora: "*ci succede fin troppo spesso di scrivere una legge, e poi di scriverne un'altra per semplificare la prima, magari scoprendo a cose fatte che sarebbe stato meglio non scrivere nessuna legge*": *ivi*, p. 7; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione*, cit., pp. 1936 ss.

⁶⁰⁰ J. LUTHER, *Semplificare la semplificazione?*, cit., p. 2.

Per spiegare l'essenza di questa maggior "semplicità" forse può essere d'ausilio riprendere il raffinato pensiero sulla razionalità amministrativa che nel corso del Novecento si è sviluppato a partire dalla concezione weberiana di "burocrazia" moderna, ossia di istituzione legittimata negli Stati di diritto in quanto razionale rispetto al suo scopo⁶⁰¹.

Si è osservato come il carattere più saliente della pubblica amministrazione negli Stati contemporanei è il costante incremento delle mansioni che essa è chiamata ad assolvere; fenomeno accompagnato da *"un altro elemento, strettamente connesso a quello, di significato storico non minore"*, vale a dire il processo (tendenziale) di "razionalizzazione" degli apparati burocratici, non soltanto pubblici, *"dotato di una relativa indipendenza dai mutevoli regimi politici"*⁶⁰².

La razionalizzazione degli apparati passa attraverso la stretta correlazione fra momento organizzativo e l'attività. Lo si può agevolmente verificare se si pensa all'inefficacia di molte semplificazioni procedurali sperimentate negli anni, non accompagnate da analoghe semplificazioni della "macchina organizzativa", ossia del c.d. *back office*⁶⁰³.

Sin dalle richiamate norme costituzionali che riferiscono i principi di legalità, imparzialità e buon andamento all'organizzazione degli uffici dell'amministrazione, emerge una nozione sostanziale tutt'altro che statica dell'organizzazione stessa, che supera la frattura tradizionale tra struttura e funzionalità, fra attribuzione di competenze e atti frutto del loro esercizio⁶⁰⁴. Secondo la Carta fondamentale, l'organizzazione non è semplicemente aspetto esteriore e formale dell'amministrazione, ma le va riconosciuta una posizione da cui dipende in modo sostanziale la democraticità, la funzionalità, l'imparzialità e l'effettività dell'azione pubblica⁶⁰⁵.

Da tempo sono state messe in luce le importanti ricadute della razionale organizzazione degli apparati sul corretto svolgimento della funzione⁶⁰⁶ e, di riflesso, sulla tutela della posizione dei privati⁶⁰⁷. Lo stesso buon andamento è principio funzionale e dinamico: in

⁶⁰¹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 213-214.

⁶⁰² F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., p. 13.

⁶⁰³ R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa*, cit., p. 332; F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, cit., pp. 376 ss.

⁶⁰⁴ G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968, p. 66.

⁶⁰⁵ F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 1, pp. 83 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., p. 73.

⁶⁰⁶ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 119: *"l'organizzazione accompagna poi, per così dire, l'attività in tutto il suo corso. Ma non l'accompagna passivamente [...] l'organizzazione incanala l'attività, la costringe a quella misura, ne costituisce la guida immanente"*.

⁶⁰⁷ ALB. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., pp. 158-159.

tanto si persegue e si attua, in quanto si raggiunga una buona funzionalità amministrativa, e viceversa⁶⁰⁸, secondo un “*processo continuo organizzazione-attività-interessi*”⁶⁰⁹.

D'altronde, gli studi sulla funzione amministrativa hanno evidenziato come questa sia costituita da elementi organizzativi (funzione intesa come compito, competenza, ufficio: dal significato latino di *officium*, *munus*) intrinsecamente connessi con l'agire dinamico della stessa (funzione come scopo – pubblico, in questo caso – funzione come svolgimento di attività finalizzata)⁶¹⁰, che però ha senso solo se si coordina con la struttura sovraordinata che la fonda, la giustifica e ne rende possibile l'esercizio⁶¹¹.

L'organizzazione si rivela fondamentale non soltanto nel momento dell'istituzione delle funzioni, ma anche nel saperle ridurre, circoscrivere, riformulare o eliminare qualora divengano irrilevanti o inutili duplicazioni, pena il volgere delle stesse in disfunzioni e quindi lesioni alla buona amministrazione⁶¹². Si portava l'esempio dell'inutile duplicazione delle anagrafiche negli archivi pubblici (oggi nelle banche dati): è facilmente intuibile come l'amministrazione si condanni a uno sperpero di lavoro e di mezzi laddove si mantengano in vita molti “*doppioni*”⁶¹³.

⁶⁰⁸ G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., p. 84.

⁶⁰⁹ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 121. Cfr. Corte cost., 5 marzo 1998, n. 40: “*al principio di buon andamento deve essere improntata sia la disciplina dell'organizzazione che quella delle attività e delle relazioni dell'amministrazione con altri soggetti; i relativi procedimenti devono essere idonei a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi dei soggetti coinvolti dall'attività amministrativa. [...] In questa prospettiva anche la disciplina dei procedimenti amministrativi deve essere improntata al principio di buon andamento, quindi coerente e congrua rispetto al fine che si vuol perseguire (sentenza n. 331 del 1988; sentenza n. 123 del 1968), in relazione sia all'esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa (sentenza n. 266 del 1993) che agli obiettivi particolari cui è preordinata la disciplina di specifici procedimenti*”.

⁶¹⁰ Sul concetto di “funzione” nel diritto pubblico, per tutti: F. MODUGNO, *Funzione* (voce), in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, pp. 301 ss.; F. BENVENUTI, *Funzione, I) Teoria generale* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, XIV, pp. 1 ss.

⁶¹¹ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., p. 73.

⁶¹² *Ibidem*.

⁶¹³ “*Se si tengono in vita tanti doppioni, in cui ogni individuo parteciperà parecchie volte o molte volte; ciascuno degli uffici interessati dovrà provvedere ex novo ad accertare e ad eseguire ogni variazione, con conseguenti sfasamenti e discordanze e nuovi ripetuti controlli e accertamenti, nel vano tentativo di eliminarli. Tutti questi inconvenienti scompaiono facilmente unificando queste evidenze: basta rendere automatizzata l'anagrafe generale, e collegare ad essa tutte le evidenze parziali in modo che tutte vengano aggiornate automaticamente ed istantaneamente. È questo il primo e fondamentale strumento per razionalizzare d'un colpo tutte le ricerche e i servizi attinenti ai singoli cittadini (e persone giuridiche), e di conseguenza l'attività di tutti gli uffici che di tali ricerche e servizi si occupano, nonché di ogni attività anche nel campo privato*”: B. DE FINETTI, *Applicazione delle nuove tecniche meccanografiche ed elettroniche*, cit., p. 85. Più avanti si vedrà un'applicazione di ciò nel tentativo di creare un fascicolo virtuale degli operatori economici per razionalizzare gli accertamenti dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici: cap. IV, par. 3.

Pare allora utile raffigurare la semplificazione come la rimozione delle pieghe da un sistema contorto⁶¹⁴. In un'ottica di sviluppo delle misure di prevenzione della corruzione, nel senso chiarito, occorre lavorare sulla semplificazione prima che delle attività, dell'organizzazione e nell'organizzazione, rivedendo i rapporti fra uffici e fra enti diversi⁶¹⁵. Il fine deve essere evitare i garbugli dell'organizzazione amministrativa, spesso caratterizzata da veri e propri "poteri paralleli"⁶¹⁶, difficilmente superabili. Si parla infatti di "vischiosità dell'apparato" con riferimento alla moltiplicazione dei compiti e delle articolazioni strutturali di uffici amministrativi, non coordinati fra loro e che, una volta istituiti, sono estremamente difficili da smantellare⁶¹⁷.

La necessità di razionalità procedurale emerge con evidenza ad es. nei rapporti fra amministrazioni chiamate in concorso, e secondo modelli cooperativi altamente differenziati, ad assicurare contestualmente la cura di un medesimo interesse pubblico, ovvero di interessi pubblici connessi, imputabili in parte a più soggetti dell'ordinamento⁶¹⁸. Si pensi allo svolgimento di subprocedimenti ambientali in materia di pianificazione⁶¹⁹ in cui sono previste consultazioni fra l'autorità procedente e una o più altre autorità competenti, ma anche ad altri procedimenti in cui occorra comunque ricorrere al patrimonio informativo di altre amministrazioni (ad es. la verifica della documentazione relativa ai requisiti di qualificazione delle imprese, o la raccolta dei dati sull'attività delle stazioni appaltanti, per il settore dei contratti pubblici).

⁶¹⁴ "Eliminare ciò che è inutile e superfluo, ciò che ingombra e appesantisce, ciò che ostacola e rallenta, ciò che opacizza e oscura": L. FRANCI, T. BELLUSCIO *et al.*, *Semplificare... rimuovere le pieghe della pubblica amministrazione: istruzioni per l'uso*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2014, pp. 605 ss.; M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, cit., p. 1443.

⁶¹⁵ F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., pp. 83 ss. Le misure di carattere organizzativo, oltre a quelle di tipo comportamentale, sono indicate come fondamentali dall'ANAC per prevenire la corruzione nelle amministrazioni: *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, cit., pp. 12 ss.

⁶¹⁶ D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A. Spunti di scienza e tecnica dell'organizzazione amministrativa*, in ID., G. NERI (a cura di), *La digitalizzazione della società moderna. Incidenze e refluenze della tecnologia digitale sulle istituzioni pubbliche e il diritto nell'esperienza italiana*, Jovene, Napoli, p. 42. Forse il caso più eclatante di duplicazione di organi nella Repubblica è il bicameralismo perfetto: benché fondato su ragioni storiche di ordine costituzionale, il vano tentativo di superarlo in atto da decenni pare ben rappresentare la difficoltà di semplificazione organizzativa delle istituzioni pubbliche italiane.

⁶¹⁷ D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, cit., p. 42, nt. 26.

⁶¹⁸ R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa*, cit. p. 343. Si v. ampiamente G.D. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., pp. 347 ss. e *passim*; ID., *Il principio di unità nella funzione amministrativa*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 307 ss.

⁶¹⁹ Cfr. M.L. SCHIAVANO, F. GORGERINO, *Commento agli artt. 11-18 del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente)*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, Cedam, 2019, pp. 807 ss.

In questo senso, le semplificazioni volte a superare la frammentazione del potere valgono a correggere le asimmetrie informative dell'amministrazione precedente, in connessione con l'obiettivo finale rappresentato dall'assunzione della decisione "razionale"⁶²⁰. Non a caso, la razionalità procedurale è stata teorizzata proprio in connessione con l'adeguatezza della conoscenza del decisore: si tornerà su questi aspetti più avanti, trattando proprio del ruolo che l'analisi dati può giocare nello sviluppo delle funzioni amministrative⁶²¹.

Non si è lontani dall'interpretazione che ha fornito la giurisprudenza europea del principio di "semplicità" dell'azione degli apparati pubblici⁶²². Premesso che nel diritto dell'Unione europea la semplificazione mira all'obiettivo di rinsaldare la fiducia dei cittadini e degli operatori economici verso le istituzioni e ridurre gli oneri amministrativi che impediscono ai fattori produttivi di circolare liberamente nel mercato⁶²³, la definizione di "oneri amministrativi" per la Corte di giustizia si sostanzia in un senso precipuo di doveri di raccolta di informazioni da parte degli enti pubblici (e quindi oneri di trasmissione da parte dei privati e, segnatamente, delle imprese), imposti da specifiche normative in modo eccessivamente gravoso e non altrimenti necessario⁶²⁴.

In senso più ampio, l'Unione contrasta gli oneri amministrativi potenzialmente dannosi per il mercato interno che comprendono anche i *regulatory burdens* e i *compliance costs*, adempimenti e obblighi fissati da atti normativi o amministrativi vincolanti⁶²⁵.

Il diritto alla buona amministrazione, di cui si è trattato nel primo capitolo, viene allora inteso come dovere di lealtà e di collaborazione delle istituzioni verso i privati, secondo un approccio di "semplicità amministrativa" che risponde a esigenze di "legalità sostanziale che vuole che al cittadino [e al privato, *tout court*, compresi soprattutto gli operatori

⁶²⁰ R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa*, cit., p. 328.

⁶²¹ Cfr. cap. III, par 1.

⁶²² Si veda ampiamente la già ricordata comunicazione della Commissione europea dell'8 ottobre 2010, COM(2010) 543, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*.

⁶²³ Ampiamente: P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 4, pp. 679 ss.; S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 1, p. 269.

⁶²⁴ S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler*, cit., p. 275.

⁶²⁵ *Ibidem*. A livello sovranazionale c'è il tentativo di superare una semplificazione rivolta esclusivamente alle imprese, misurando l'impatto della semplificazione non solo dal punto di vista economico, ma anche della percezione dei cittadini (valutando gli "*irritation costs*"): OECD, *Cutting Red Tape. Why Is Administrative Simplification So Complicated?*, cit., pp. 38 ss. e 49. Cfr. P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, cit., p. 680, nt. 6; ID., *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 547 ss.

economici] *non siano imposti oneri che non siano strettamente indispensabili per lo svolgimento da parte dell'amministrazione della sua funzione di servizio*⁶²⁶.

È interessante rilevare come la Corte di giustizia usi ponderare il principio di semplicità con quello di proporzionalità oppure, detto altrimenti, ammetta i regimi amministrativi previsti a livello nazionale solo se rispondenti ad un interesse pubblico e non eccedenti rispetto a quanto strettamente necessario al suo perseguimento⁶²⁷. La semplicità procedimentale non significa infatti che non debbano esservi controlli amministrativi: sicuramente non vanno duplicati⁶²⁸ ma, al contrario, devono invece sussistere e risultare quanto mai effettivi per la tutela di interessi meritevoli di particolare protezione⁶²⁹.

In questa “adeguata ponderazione” delle misure semplificatorie (alla luce del principio di proporzionalità) risiede proprio la differenza fra la “semplicità” e le soluzioni semplicistiche che, lungi dal rendere più efficiente e integro il sistema, si rivelano occasione di corruzione⁶³⁰ e danno per interessi protetti come la sanità e l'ambiente⁶³¹.

Sotto il profilo normativo, in Italia si era già proposto di introdurre il principio di semplicità dell'azione amministrativa nella legge generale sul procedimento⁶³², ponendolo come base per il correlato divieto di aggravamento dell'istruttoria e, in senso lato, per tutte le disposizioni del capo IV di quella legge dedicate alla semplificazione. Oggi lo possiamo comunque ricavare dal principio di buona amministrazione nei suoi aspetti di tutela dell'imparzialità e del buon andamento, ma non se ne potrebbe però apprezzare appieno la portata se disgiunto dalle applicazioni pratiche in termini di digitalizzazione.

A questo proposito occorre indicare subito un preciso *caveat*: lo stesso ricorso agli strumenti informatici non è, *ex se*, una semplificazione. La digitalizzazione deve pur

⁶²⁶ D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, 14 marzo 2008, in www.costituzionalismo.it; C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, cit., pp. 669 ss.

⁶²⁷ P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, cit., pp. 685 ss.; S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler*, cit., p. 281.

⁶²⁸ *Ivi*, p. 283.

⁶²⁹ *Ivi*, p. 284.

⁶³⁰ Sottolinea i rischi per l'imparzialità derivanti dalle “complicazioni” procedurali, che si prestano ad illecite negoziazioni: F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pp. 623 ss., come già il *Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione* presieduto da S. Cassese, 23 ottobre 1996, punto 4.4.

⁶³¹ G.F. FERRARI, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, cit., p. 173.

⁶³² Il disegno di legge sul procedimento amministrativo presentato dalla Commissione Nigro prevedeva, all'art. 1: “*l'attività amministrativa deve svolgersi in modo sollecito, semplice ed economico*”. Significativo il commento del Consiglio di Stato: “*La disposizione vale (pur nella sua genericità) a soddisfare l'esigenza – posta a base di tutta la nuova normativa – di ottenere un procedimento che si sviluppi con forme e ritmi rapportati unicamente all'espletamento di una congrua istruzione, evitando “tempi morti” o incombenti ridondanti che appesantiscono l'attività pubblica e mortifichino le aspettative del cittadino*”: Ad. gen., parere n. 7 del 19 febbraio 1987, in *Foro it.*, 1988, III, 29.

sempre venire orientata all'obiettivo della semplicità come mezzo idoneo ad accelerare, ma anche a migliorare intrinsecamente il disegno delle procedure e per rendere l'accesso ad esse più facile e immediato per tutti gli interessati⁶³³, visto che la stessa tecnologia potrebbe rivelarsi, *a contrario*, una complicazione, se si limita a replicare pedestremente le procedure burocratiche, digitalizzando l'esistente⁶³⁴.

La recente introduzione dei piani integrati di attività ed organizzazione (PIAO) potrebbe costituire lo strumento per effettuare un costante ripensamento in chiave digitale dell'organizzazione e delle attività delle amministrazioni⁶³⁵ anche con l'obiettivo – compreso nel piano stesso – della semplificazione o, meglio ancora, della semplicità amministrativa per la prevenzione della corruzione⁶³⁶, secondo un'effettiva cultura della legalità sostanziale⁶³⁷.

2. Il *once-only principle* come principio istituzionale di semplicità amministrativa

2.1. Il principio *once-only* per lo spazio comune europeo dei dati

Il principio di semplicità, corollario di quello di buona amministrazione, rappresenta la base da cui si è ricavata la regola, anzitutto logica e di civiltà, prima ancora che giuridica⁶³⁸, secondo la quale gli utenti (privati ma anche, a loro volta, le pubbliche amministrazioni fra

⁶³³ È significativo che nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005) sia stato esplicitamente introdotto l'art. 7 dedicato ai servizi digitali "semplici", su indicazione del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale Diego Piacentini: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 65, nt. 12.

⁶³⁴ *Ivi*, p. 47; M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, cit., p. 1443. "L'automazione senza riforme non sana, infatti, le disfunzioni esistenti, ma le amplifica: con l'introduzione di un elaboratore, un ufficio che funziona male finirà per non funzionare più del tutto": M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., p. 273.

⁶³⁵ Cons. Stato, Sezione consultiva, pareri n. 506 e 902 del 2022, cit. Sul PIAO v. *supra*, cap. I, par. 5.2.

⁶³⁶ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 65 e *passim*; P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione*, cit., pp. 35 ss.

⁶³⁷ "E quindi della reputazione e della vergogna, senza la quale le leggi rischiano (come diceva Giolitti) di essere interpretate per gli amici e applicate per gli altri; e rischiano di rendere difficili le cose facili attraverso quelle inutili, ed ancor più difficili quelle (come il contrasto alla corruzione) che già sono di per sé molto difficili": G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, cit., p. 2990.

⁶³⁸ "Un problema speciale, che rende ancora più urgente il progetto della semplificazione, è quello degli oneri eccessivi imposti dalle agenzie [leggasi: dalle pubbliche amministrazioni] al settore privato. Gli adempimenti richiesti, presi singolarmente, possono anche aver senso, ma nel loro insieme possono risultare ridondanti, incoerenti, faticosi, roba da diventar matti (per usare un termine tecnico). Anzi, il problema del cumulo degli adempimenti è probabilmente il principale motivo di lagnanza da me registrato nel mio periodo di lavoro al governo. Perché, mi domandava la gente, le agenzie non possono coordinarsi o semplificare le loro richieste ridondanti o collaborare con lo stato e gli enti locali per non costringerci a fare la stessa cosa due, cinque, dieci volte?": C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., p. 233.

di loro) non debbono venire richiesti ripetutamente di fornire dati all'amministrazione pubblica⁶³⁹.

Il principio dell'invio unico del dato (ormai comunemente noto nella forma inglese di *once-only principle*, altrimenti detto principio *una tantum*), espressione dell'unitarietà dell'amministrazione⁶⁴⁰, tende ad evitare quelle duplicazioni che rappresentano operazioni inefficienti e antieconomiche *in primis* per la stessa amministrazione⁶⁴¹, per le imprese sulla cui attività incide significativamente il fattore tempo⁶⁴², sui cittadini nei quali viene provocata insofferenza e sfiducia⁶⁴³, vittime dello *stalking burocratico*⁶⁴⁴.

Questo principio, sostanziale e procedurale allo stesso tempo, di unicità dell'invio del dato, la cui nozione essenziale è riconducibile al divieto, o comunque alla limitazione per le pubbliche amministrazioni di richiedere documenti, dati o informazioni che siano già in loro possesso, con il conseguente obbligo di dividerli, è stato posto dal 2016 al centro della scena europea grazie al progetto omonimo (*The Once-Only Project*) fondato sul Programma quadro per la ricerca e l'innovazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, "Horizon 2020"⁶⁴⁵.

⁶³⁹ È un principio quasi banale, ma di difficilissima applicazione nelle nostre amministrazioni "semi o mal digitalizzate": ogni giorno si continua a sperimentare piuttosto il principio "once-again": D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 112.

⁶⁴⁰ Su cui si tornerà: *infra*, par. 3.1 ss.

⁶⁴¹ Spesso l'amministrazione non si rende conto che ogni onere chiesto al cittadino o all'operatore economico grava anche su di sé: F. COSTANTINO, *Il principio di semplificazione*, cit., p. 445.

⁶⁴² R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa*, cit., p. 328. ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 150 ss., ricorda il legame del tempo, "fondamentale fattore di misurazione del risultato", con gli istituti della semplificazione procedimentale di derivazione aziendalista, non incompatibili con il diritto amministrativo di garanzia e, anzi, loro naturale completamento: *ivi*, p. 196.

⁶⁴³ Già in altra sede si sono rilette le pagine di Kafka, che raffigura magistralmente l'angoscia che coglie il povero cittadino di fronte alla gestione irrazionale dei documenti amministrativi (come ricorda anche S. VITALI, *Memorie, genealogie, identità*, in L. GIUVA, S. VITALI, I. ZANNI ROSIELLO, *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società moderna*, Bruno Mondadori, Milano, 2007, pp. 67 ss.). Un altro esempio di "incubo burocratico" viene proposto da C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., p. 248, che descrive lo sgomento di ritrovarsi ad uno sportello di fronte a moduli lunghi, stampati a caratteri piccolissimi, che richiedono dati che magari non si ricordano a memoria, con l'avvertenza che "rispondere il falso anche a una sola domanda è reato", senza nessuno disposto ad aiutare nella compilazione. Questo sarebbe semplicemente risolvibile con un modulo *online*, possibilmente in parte precompilato. Tuttavia, il rapporto è più complesso secondo M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1, pp. 174-175: "il formalismo delle procedure trova giustificazione anche nella scarsa fiducia reciproca che connota il rapporto tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni: i primi sono inclini a sfruttare a proprio vantaggio le carenze degli uffici (si pensi per esempio al tasso elevato di non veridicità delle autocertificazioni, favorita peraltro anche dall'assenza di controlli); le seconde si rivelano spesso poco credibili quanto a informazioni fornite e propense a disconoscere gli affidamenti ingenerati. Lo stesso legislatore tende a porre norme rigide e vincolanti (per esempio in tema di inconfirmità degli incarichi, di conflitto di interessi, ecc.) che sembrano muovere dall'idea che non ci si possa fidare della pubblica amministrazione".

⁶⁴⁴ L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, cit., p. 78.

⁶⁴⁵ A chiusura del progetto è stato pubblicato il volume interdisciplinare a cura di R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT, *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, cit., nel quale sia consentito segnalare il capitolo dedicato all'Italia: F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The*

Già nel 2009 i Ministri degli Stati membri dell'Unione avevano sottoscritto una dichiarazione sull'*e-Government* al fine di eliminare gli “oneri amministrativi”⁶⁴⁶, ridisegnando i processi e scambiando esperienze per ridurre la frequenza con cui i cittadini e le imprese devono inviare più volte le informazioni alle autorità competenti⁶⁴⁷.

Nel 2015 il *once-only principle* è stato indicato come pilastro della Strategia per il mercato unico digitale in Europa lanciata dalla Commissione europea, con la decisione di avviare un progetto pilota per vagliare le possibilità di predisporre una soluzione informatica sicura per raggiungere l'obiettivo della sua applicazione diffusa nel continente, a fronte di soltanto un (forse ottimistico) 48% dei casi in cui la pubblica amministrazione usa le informazioni sui cittadini o sulle imprese che già possiede, evitando di chiederle nuovamente⁶⁴⁸. Fra gli obiettivi della Strategia era compresa l'applicazione del *once-only principle* specificamente nel settore degli appalti pubblici, che costituiscono il 19% del PIL dell'Unione: viste le possibilità “*frammentarie e incomplete*” di contatto tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, la Commissione stimava in 50 miliardi di euro l'anno le economie di scala date dalla riforma elettronica della contrattualistica pubblica⁶⁴⁹.

Italian Case, pp. 104 ss. Per un inquadramento generale del principio nell'Unione europea si v. il capitolo introduttivo: R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT, *The Once-Only Principle: A Matter of Trust*, *ivi*, pp. 1 ss. Sul ruolo dell'Unione europea nelle politiche di digitalizzazione: G. PIPERATA, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della pubblica amministrazione italiana*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia*, cit., pp. 255 ss. Una ricognizione dell'attuazione del principio dell'invio unico del dato nei Paesi membri è stata effettuata dalla Commissione europea: *State-of-play report on digital public administration and interoperability 2022*, Bruxelles, 2022, disponibile al [link](#). Si veda anche il precedente report *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses. Policy options and their impacts*, Bruxelles, 2017, disponibile al [link](#).

⁶⁴⁶ Secondo quella definizione ricordata al paragrafo precedente.

⁶⁴⁷ Dichiarazione dei Ministri degli Stati membri dell'UE sull'*e-Government*, sottoscritta a Malmo (Svezia) il 19 novembre 2009, par. 17. L'importanza del principio *once-only* viene ribadito nelle dichiarazioni intergovernative successive in materia di *e-government*: si vedano la dichiarazione di Tallinn (6 ottobre 2017) e di Berlino (8 dicembre 2020). Quest'ultima declina i principi di “*Validity and respect of fundamental rights and democratic values in the digital sphere; Social participation and digital inclusion to shape the digital world; Empowerment and digital literacy, allowing all citizens to participate in the digital sphere; Trust and security in digital government interactions, allowing everyone to navigate the digital world safely, authenticate and be digitally recognised within the EU conveniently; Digital sovereignty and interoperability, as a key in ensuring the ability of citizens and public administrations to make decisions and act self-determined in the digital world; Human-centred systems and innovative technologies in the public sector, strengthening its pioneering role in the research on secure and trustworthy technology design; A resilient and sustainable digital society, preserving our natural foundations of life in line with the Green Deal and using digital technologies to enhance the sustainability of our health systems*”, attribuendo alla Commissione europea un ruolo di sostegno al monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi di digitalizzazione posti dalla dichiarazione stessa.

⁶⁴⁸ Comunicazione della Commissione europea del 6 maggio 2015, COM(2015) 192, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, par. 4.3.2.

⁶⁴⁹ Appaiono quindi fin da subito strettamente correlati l'obiettivo della semplificazione amministrativa e l'efficiamento mediante digitalizzazione del *procurement* pubblico. “*La Commissione presenterà un nuovo piano d'azione per l'e-Government 2016-2020, secondo cui: i) entro il 2017 i registri delle imprese dovranno essere interconnessi; ii) nel 2016 sarà avviata con gli Stati membri un'iniziativa pilota sul principio di “una tantum”; iii) saranno ampliati e integrati i portali europei e nazionali per convogliarli gradualmente*

Conformemente al Piano d'azione dell'Unione per l'e-Government 2016-2020⁶⁵⁰, dal 1° gennaio 2017 è stato pertanto attivato il progetto espressamente dedicato allo studio e all'implementazione del *once-only principle*, che mirava agli obiettivi di efficientamento dei servizi, riduzione dei costi, semplificazione, ma anche miglioramento dell'integrità (e dell'immagine) dell'amministrazione e soddisfacimento dei bisogni dei cittadini⁶⁵¹. Per l'Italia, vi aderì l'Autorità nazionale anticorruzione nella sua veste di ente preposto alla vigilanza del mercato dei contratti pubblici⁶⁵².

Con riferimento agli scambi transfrontalieri, il principio *once-only* appare fra le ragioni portanti della decisione dell'Unione europea di istituire uno sportello digitale unico (*Single Digital Gateway* - SDG), strumento volto a ridurre gli oneri burocratici, atteso l'obiettivo di semplificare le procedure amministrative per cittadini e imprese⁶⁵³.

Non potendo l'Unione spingersi fino a dettare regole sui procedimenti amministrativi degli Stati membri, il regolamento relativo allo sportello digitale unico è impostato sul delicato

in uno "sportello digitale unico" che metta a disposizione dei cittadini e delle imprese un sistema d'informazione di facile uso; iv) sarà accelerata la transizione degli Stati membri verso procedure d'appalto totalmente elettroniche e firme elettroniche interoperabili": comunicazione COM(2015) 192, Strategia per il mercato unico digitale in Europa, loc. cit.

⁶⁵⁰ Comunicazione della Commissione europea del 19 aprile 2016, COM(2016) 179, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, tra le cui azioni figurano: utilizzo da parte della Commissione di strumenti fondamentali comuni, come le infrastrutture DSI del CEF, cui seguirà il quadro europeo di interoperabilità, introduzione graduale dei principi *digital by default* e *once-only*, fatturazione elettronica e appalti elettronici (azione n. 6); lancio del progetto pilota sul *once-only* per le imprese (azione n. 13); valutazione della possibilità di applicare il principio *una tantum* per i cittadini in un contesto transfrontaliero (azione n. 18). Cfr. D.-U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Ist. federalismo*, 2019, 3, pp. 671-672.

⁶⁵¹ S. MAMROT, K. RZYSZCZAK, *Implementation of the 'Once-Only' Principle in Europe – National Approach*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle*, cit., pp. 9 ss.; R. KRIMMER, T. KALVET, M. TOOTS, A. CEPILOV, A. TAMBOURIS, *Exploring and Demonstrating the Once-Only Principle: A European Perspective*, in *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*, pp. 546 ss.

⁶⁵² L'Autorità ha partecipato al progetto per contribuire a livello europeo alla diffusione di strumenti e buone pratiche per facilitare la partecipazione alle gare transfrontaliere attraverso la digitalizzazione, la standardizzazione e la semplificazione dei "processi" di gara, nell'ambito più ampio dello sviluppo dello sportello digitale unico (ANAC, *Relazione annuale 2020*, 18 giugno 2021, pp. 19-20; *Relazione annuale 2019*, 2 luglio 2020, p. 54).

⁶⁵³ Art. 1, par. 1, lett. b) del regolamento (UE) 2018/1724 del 2 ottobre 2018 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, che prevede "l'uso di procedure da parte di utenti transfrontalieri e l'applicazione del principio «una tantum» in relazione alle procedure riportate all'allegato II del presente regolamento e alle procedure previste dalle direttive 2005/36/CE, 2006/123/CE, 2014/24/UE e 2014/25/UE". Cfr. D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT)*, cit., pp. 105 ss.; 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., pp. 83 ss.; A. MONICA, *Lo sportello digitale unico: uno strumento che può unire cittadini e amministrazioni europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 3, pp. 486 ss.; L.G. SCIANNELLA, *E-Government e accessibilità ai servizi: il "Single Digital Gateway"*, in *Ambiente Diritto*, 2021, 1, pp. 1 ss.; V. VAIRA, *Innovation and local governance: the government-as-a-platform approach*, in *Ius Publicum Network Review*, 2021, 2, pp. 5 ss.

equilibrio fra la competenza esclusiva degli Stati in materia di organizzazione amministrativa e la tutela dei diritti dei privati – in particolare l’obiettivo di sgravarli degli oneri documentali – sortendo una disciplina molto (per certi versi troppo) incentrata sull’utente⁶⁵⁴. Si tratta di uno dei casi in cui si osserva più chiaramente come, per l’Unione europea, nella riduzione degli oneri burocratici – segnatamente, lo scambio transfrontaliero di “prove”⁶⁵⁵ – risieda un aspetto significativo delle tutele necessarie per assicurare l’effettività delle libertà riconosciute dai Trattati⁶⁵⁶, un caso in cui è tangibile la ricaduta

⁶⁵⁴ In particolare, il Regolamento (UE) 2018/1724 garantisce in via generale, oltre alla sicurezza e alla riservatezza del sistema telematico, tre diritti in capo all’utente che carica nello sportello unico dati e documenti da presentare ad una amministrazione di qualche Stato membro (“*for the automated cross-border exchange of evidence between the actors involved in the procedures*”): la necessità del suo consenso (*explicit request*) allo scambio di dati (art. 14, par. 7), la previsione di quale utilizzo ne verrà fatto (art. 14, par. 3, lett. f), la facoltatività nell’utilizzo dello stesso sportello (art. 14, par. 4). A questo si aggiunge la previsione del limite dell’utilizzo delle prove messe a disposizione dell’autorità competente a ciò che è stato richiesto e “*solo ai fini della procedura per la quale sono state scambiate*” (art. 14, par. 8). Si tratta di una serie di garanzie per l’utente (simili a quelle approntate dal Regolamento sulla protezione dei dati personali 2016/679/UE) che potrebbe inficiare gravemente le potenzialità dello sportello unico, dal momento che precluderebbero qualunque scambio di dati in assenza del consenso dell’interessato (come per lo svolgimento di controlli) e, addirittura, osterebbero al rilascio da parte dell’utente di un consenso preventivo generale allo scambio, essendo richiesto il riferimento puntuale alla singola procedura, vanificando in buona parte la stessa *ratio* del principio *once-only*: H. GRAUX, *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, cit., pp. 85-89. Fortunatamente, il Regolamento non sembra escludere la possibilità di prevedere eccezioni a tali limitazioni per via legislativa europea o nazionale, come si ricava dal considerando n. 26: “*Il presente regolamento non dovrebbe pregiudicare le competenze delle autorità nazionali in qualunque procedura, comprese la verifica dell’esattezza e della validità delle informazioni o prove presentate e la verifica di autenticità nel caso in cui le prove siano trasmesse tramite mezzi diversi dal sistema tecnico basato sul principio «una tantum». Il presente regolamento non dovrebbe neanche pregiudicare l’iter procedurale, digitalizzato o meno, in seno alle autorità competenti e tra di esse («back office»)*”.

⁶⁵⁵ Particolarmente evidente nel caso della partecipazione delle imprese ad appalti pubblici di un altro Stato membro, ipotesi che rientra nei settori oggetto della disciplina sullo sportello unico europeo. Peraltro, proprio nella direttiva europea in materia di appalti il principio dell’invio unico del dato viene enunciato in modo espresso e vincolante per gli Stati membri, vietando alle stazioni appaltanti di richiedere documenti giustificativi dei requisiti ove ricavabili da banche dati: art. 59, par. 5 della direttiva 2014/24/UE: “*In deroga al paragrafo 4 [che prevede la possibilità di richiesta dei documenti a comprova dei requisiti alla sola impresa aggiudicataria – c.d. winner only principle], agli operatori economici non è richiesto di presentare documenti complementari o altre prove documentali [once-only principle] 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*”. V. più ampiamente *infra*, cap. IV, par. 3.1.

⁶⁵⁶ H. GRAUX, *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, cit., p. 85; S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler*, cit., p. 283; report *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses Policy options and their impacts*, cit., pp. 4 ss. In quest’ottica, l’Unione ha emanato il regolamento (UE) 2018/1807 del 14 novembre 2018 relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali, volto a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi di trattamento di dati e al diritto di stabilimento dei fornitori di servizi di trattamento di dati, vietando – a meno che giustificate da motivi di sicurezza pubblica nel rispetto del principio di proporzionalità (art. 4) – le disposizioni contenute nelle legislazioni degli Stati membri che impongono obblighi di localizzazione dei dati. Si v. anche la proposta di regolamento riguardante norme armonizzate sull’accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (c.d. *Data Act*), 2022/0047 (COD).

della semplificazione delle procedure amministrative in termini di protezione costituzionale dei diritti fondamentali⁶⁵⁷.

Per l'attivazione effettiva del *Single Digital Gateway*, essendo il regolamento d'esecuzione emanato dalla Commissione sul sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di "prove" (OOTS, *once-only technical system*) limitato sostanzialmente ai profili tecnico-operativi⁶⁵⁸, spetterà alle normative nazionali sciogliere i nodi giuridici ancora irrisolti in tema di valenza legale dei dati scambiati⁶⁵⁹, per far sì che questo istituto possa davvero costituire un caposaldo dell'attuazione del principio *once-only* in Europa⁶⁶⁰. La competenza dell'Unione in materia di reti transeuropee nel settore delle telecomunicazioni nel quadro di uno "spazio senza frontiere interne"⁶⁶¹ costituisce la base della proposta di regolamento per un elevato livello di interoperabilità transfrontaliera nel settore pubblico (c.d. *Interoperable Europe Act*), che si pone l'obiettivo di sostituire le collaborazioni informali attuali con un quadro giuridico chiaro al fine di consentire ininterrotti flussi di dati transfrontalieri per servizi digitali realmente europei⁶⁶². Lo schema

⁶⁵⁷ "Sapevate, ad esempio, che migliaia di studenti non hanno ricevuti sussidi economici e non si sono, perciò, potuti iscrivere al college perché i moduli per richiedere gli aiuti erano troppo lunghi e complicati? E che molti anziani si sono ritrovati con un piano di assistenza sanitaria sbagliato e che hanno perciò perduto molti soldi solo perché le possibilità sono troppe e la scelta del piano adeguato è troppo difficile?": C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., pp. 60-61. Si v. anche quanto osserva P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, cit., pp. 699-670: "La semplificazione dell'azione amministrativa [...] non può più essere considerata tout court questione di diritto amministrativo bensì materia attinente a fondamentali regole di concorrenza, legata alle aspettative insite nella libertà di iniziativa economica [...]. Sembra intravedersi un percorso analogo a quello che ha caratterizzato la disciplina in materia di contratti pubblici: le procedure originariamente previste in funzione dell'interesse pubblico sono divenute [...] regole in materia di "tutela della concorrenza"". Gli oneri burocratici e le difficoltà d'accesso alle informazioni sul *procurement*, oltre alla scarsa conoscibilità del quadro normativo, sono indicati fra le barriere principali (con valori che superano il 50 per cento delle risposte nei sondaggi) alla conclusione di contratti pubblici transfrontalieri: Commissione europea, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*, Bruxelles, 2021, pp. 135 e 158 ss.

⁶⁵⁸ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463 della Commissione del 5 agosto 2022 *che definisce le specifiche tecniche e operative del sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e l'applicazione del principio «una tantum»*, adottato ai sensi dell'art. 14, par. 9 del Regolamento (UE) 2018/1724.

⁶⁵⁹ In generale, sullo scambio di elementi conoscitivi fra Paesi in materia di accertamento dei requisiti delle imprese nei contratti pubblici: C.R. YUKINS, *Cross-Debarment: A Stakeholder Analysis*, in *George Washington International Law Review*, 2013, vol. 45, pp. 219 ss., spec. 227 ss. Per il caso italiano v. *infra*, cap. IV, par. 3.2.

⁶⁶⁰ Pertanto un ruolo essenziale rimane riservato alla legislazione statale in materia di acquisizione d'ufficio di dati e documenti, che potrebbe anzitutto imporre la formazione nativa digitale dei documenti da inviare allo sportello unico (non essendo disciplinato questo punto dal Regolamento: H. GRAUX, *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, cit., p. 99), nonché prevedere tutta una serie di scambi automatici per pubblico interesse anche contro il consenso dell'interessato e, infine, stabilire che gli scambi di tali documenti debbano avvenire obbligatoriamente mediante lo sportello unico, superando la facoltatività di utilizzo lasciata dall'Unione: *ivi*, p. 92.

⁶⁶¹ Artt. 170, 171 e 172 TFUE.

⁶⁶² Proposta di regolamento che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione (normativa su un'Europa interoperabile), 18 febbraio 2022, COM(2022) 720 final.

di regolamento prevede l'instaurazione di un sistema di *governance* dell'interoperabilità fra gli Stati membri, con un finanziamento specifico dal programma "Europa digitale". Gli Stati saranno obbligati a condividere le proprie soluzioni di interoperabilità per i servizi digitali con altri enti pubblici, effettuare una valutazione obbligatoria degli impatti sull'interoperabilità transfrontaliera nel caso in cui un ente pubblico voglia introdurre o modificare un sistema digitale che debba scambiare dati verso un altro Stato membro, nominare un coordinatore nazionale per le questioni di interoperabilità del settore pubblico, monitorare e riferire regolarmente sul proprio livello di interoperabilità⁶⁶³.

2.2. Il fondamento costituzionale e le applicazioni normative del principio dell'invio unico del dato nell'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano è stato osservato come le regole sull'azione e sull'organizzazione amministrativa sono poste "a tutela della dignità dell'individuo ed a garanzia del suo pieno sviluppo (art. 3, comma 1 Cost.), prima ancora che come meccanismi di incremento della funzionalità e dell'efficienza amministrativa, secondo la logica del buon andamento (art. 97 Cost.)"⁶⁶⁴. Esse assumono per così dire una doppia veste, di principi organizzativi e funzionali cui deve conformarsi il soggetto pubblico (*ex parte principis*), ma anche di tutela dei diritti dei cittadini nei confronti del potere (*ex parte civis*)⁶⁶⁵. A ben vedere, il principio *once-only* volto all'efficientamento dei servizi, alla riduzione dei costi, alla semplificazione, ma anche al miglioramento dell'integrità dell'amministrazione e al più completo soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, può giocare un ruolo essenziale nel regolare tanto l'organizzazione degli apparati, quanto nello svolgersi dinamico della loro azione in un'ottica di servizio: si pone pertanto in stretta correlazione con il principio istituzionale di funzionalità del potere pubblico⁶⁶⁶.

⁶⁶³ Per un primo commento: G. RUGGIERO, *Interoperabilità dei dati pubblici, l'Italia fa resistenza? La spinta arriva dall'Europa*, 28 novembre 2022, in www.agendadigitale.eu, disponibile al [link](#).

⁶⁶⁴ S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, p. 446.

⁶⁶⁵ C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, cit., p. 673, che riprende alcune riflessioni di S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, relazione alla Giornata sul diritto alla buona amministrazione per il 25° anniversario della legge sul Síndic de Greuges della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009.

⁶⁶⁶ La dottrina da tempo qualifica l'attività amministrativa come "funzione" che consiste nello svolgimento di un compito preordinato al perseguimento di fini stabiliti dalla legge. Il potere pubblico deve dunque sottostare ai principi istituzionali di legalità e "funzionalità", fondati sugli artt. 2 e 3 della Costituzione, in quanto declinazioni del principio democratico: ALB. ROMANO, *Introduzione*, in L. MAZZAROLLI *et al.*, *Diritto amministrativo*, cit., p. 38; F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 1 ss.

Fondato sulle menzionate norme costituzionali dedicate alla buona amministrazione⁶⁶⁷ e i criteri istituzionali di economicità, efficacia ed efficienza⁶⁶⁸, oltre che al divieto di aggravamento ingiustificato del procedimento⁶⁶⁹, enunciati dalla legge generale sul procedimento amministrativo quale espressione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, buona fede e correttezza⁶⁷⁰ dell'agire pubblico, il principio *once-only* può essere attuato nella pienezza della sua portata soltanto all'interno di un'amministrazione veramente digitale. E, tuttavia, va ricordato che il legislatore italiano (diversamente da quanto accaduto in altri Paesi, anche europei⁶⁷¹) ha cercato di applicare un principio di semplicità amministrativa già mediante le – ormai risalenti – autocertificazioni⁶⁷².

Per quanto non implicino la totale esclusione dell'invio di informazioni già detenute dall'amministrazione, nondimeno hanno rappresentato una notevole semplificazione con conseguente alleggerimento degli oneri di allegazione⁶⁷³, soprattutto in un'epoca in cui non

⁶⁶⁷ Cfr. *supra*, cap. I, par. 2.

⁶⁶⁸ Secondo R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, cit., p. 39, si tratta di “valori, regole ed obiettivi che coinvolgono, quasi allo stesso titolo, sia i cittadini che le amministrazioni pubbliche”, per i quali non sembra rilevante la qualificazione come “criteri” anziché come “principi”, “trattandosi, a ben vedere, di regole di ordinamento e, pertanto, di “principi istituzionali” dell'attività amministrativa dai quali non dovrebbe essere consentito deflettere”.

⁶⁶⁹ Art. 1, comma 2 della l. n. 241 del 1990. Annovera il non aggravamento fra i principi del “procedimento minimo”, insieme al buon andamento, economicità, proporzionalità e ragionevolezza, correttezza e buona fede oggettiva: F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO, *L'azione amministrativa*, cit., pp. 109 ss. Sul non aggravamento come espressione della buona amministrazione si v. A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, cit., pp. 116 ss.

⁶⁷⁰ Di sicuro interesse la ricostruzione del divieto di aggravamento quale “canone di correttezza o buona fede oggettiva [...] la cui esplicitazione normativa vale a prevenire ogni deriva vessatoria nei momenti di contatto procedimentale tra autorità e cittadino, allo scopo ultimo di garantire i valori della persona salvaguardati a livello costituzionale (cfr. artt. 2 e 3 Cost.) e, al contempo, esaltare lo spirito di “servizio” e collaborativo che deve permeare l'attività del funzionario pubblico (cfr. art. 98 Cost.)”: S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, cit., pp. 438-439. Si ricordi che il d.l. n. 76 del 2020, conv. l. n. 120 del 2020, ha introdotto il comma 2-bis nell'art. 1 della l. n. 241 del 1990, a mente del quale “i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”. Benché sia riconosciuta una portata senz'altro innovativa alla novella, già molti ritenevano l'esistenza stessa dei principi costituzionali in tema di pubblica amministrazione e della legge sul procedimento amministrativo espressione del generale principio di buona fede oggettiva pacificamente applicabile anche all'amministrazione: G. MARLETTA, *I profili innovativi dell'introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, in *federalismi.it*, 2022, 25, pp. 52 ss.; G.M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., pp. 613 ss.

⁶⁷¹ S. MAMROT, K. RZYSZCZAK, *Implementation of the ‘Once-Only’ Principle in Europe – National Approach*, cit., pp. 9 ss.

⁶⁷² Con il d.p.r. 2 agosto 1957 n. 678 e la legge 4 gennaio 1968 n. 15, *Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme*. Per l'analisi puntuale della evoluzione normativa sia consentito il rinvio a: F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, cit., pp. 108 ss.

⁶⁷³ P. LAZZARA, *Le dichiarazioni sostitutive di certificazione*, in A. ROMANO, *L'azione amministrativa*, cit., pp. 572 ss. Secondo G. GARDINI, *Autocertificazione* (voce), in *Dig. pubbl., Aggiornamento*, 2005, pp. 41 ss., le autocertificazioni possono essere ricondotte allo schema della liberalizzazione delle autorizzazioni, fatte le debite variazioni: “attraverso l'autocertificazione, in pratica, il titolo pubblico - ossia la dichiarazione di

era ancora possibile lo scambio automatico di contenuti fra gli archivi delle pubbliche amministrazioni⁶⁷⁴.

Il riordino della disciplina in materia di documentazione amministrativa⁶⁷⁵ che ha disposto il generale divieto per le pubbliche amministrazioni di rilasciare e richiedere la produzione di certificati⁶⁷⁶ ha infatti incluso, per logica conseguenza, l'obbligo per gli enti pubblici di acquisire d'ufficio le informazioni oggetto di dichiarazioni sostitutive nonché di tutti i dati e documenti che siano già in loro possesso⁶⁷⁷.

scienza esternata dall'amministrazione in funzione di partecipazione, che un tempo rappresentava l'unico strumento idoneo a creare una verità convenzionale e, per questo, a legittimare le attività e i comportamenti che in tale dichiarazione trovavano un presupposto concettuale - viene sostituito da un titolo formato autonomamente dagli interessati, attraverso una dichiarazione di scienza privata, cui è riconosciuta la medesima validità e efficacia dell'atto certificativo emesso dall'autorità pubblica".

⁶⁷⁴ Secondo E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, cit., p. 475, esso rappresentava (e rappresenta ancora, purtroppo) una "sorta di male minore rispetto alla necessità di produrre i certificati". F. BASSANINI nella prefazione a P. COPPOLA, + *Digitale - Corruzione + Democrazia*, cit., p. 7, sostiene infatti che l'autocertificazione non era in origine concepita "come un obiettivo a sé stante, ma come un passo verso la completa decertificazione, ottenuta mediante l'interoperabilità delle banche dati pubbliche" ma che, essendo rimasta questa lettera morta, quella "da strumento di transizione verso la decertificazione, è rimasta come soluzione di lungo periodo". Tanto i certificati, quanto le autocertificazioni, costituiscono pur sempre una duplicazione di dati e documenti. In qualche modo questa duplicazione (con tutti i connessi problemi di conformità rispetto all'originale) era necessitata nel sistema degli archivi pubblici cartacei. La dinamicità delle banche dati consente invece un collegamento diretto al dato "originale", rendendo superflue (e anzi inutilmente ridondanti) le duplicazioni. Sul punto si tornerà nel cap. III, par. 1.

⁶⁷⁵ D.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*: cfr. M. BOMBARDELLI, *Il testo unico delle disposizioni sulla documentazione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 7, pp. 664 ss. Sottolinea l'importanza della normativa sulla documentazione amministrativa quale presupposto essenziale per dare attuazione e compiuto significato all'interconnessione e interoperabilità dei sistemi amministrativi: M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 2, p. 526.

⁶⁷⁶ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con le P.A.*, in R. GAROFOLI, T. TREU (a cura di), *Il libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, 2013, pp. 201 ss.

⁶⁷⁷ Art. 43, comma 1 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, come modificato dall'art. 15 della l. 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità 2012). Soprattutto nella sua versione originaria, formulata in termini di divieto per l'amministrazione, l'art. 43 presentava un'impostazione non lontana dal principio di unicità dell'invio: "le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che risultino elencati all'art. 46, o che comunque esse stesse siano tenute a certificare. In luogo di tali atti o certificati i soggetti indicati nel presente comma sono tenuti ad acquisire d'ufficio le relative informazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, dell'amministrazione competente e degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato". Per un raffronto puntuale - anche grafico - tra gli elementi di fattispecie dell'art. 43 del d.P.R. n. 445 del 2000 nella versione precedente e successiva alla novella del 2011, v. F. TENTONI, *Semplificazione documentale, un "cantiere" sempre aperto*, in *Azienditalia*, 2012, 4, pp. 312 ss. LETTERIO DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 84 ss., 126 ss., esamina *funditus* il rapporto - non facile perché spesso contraddittorio - fra l'acquisizione d'ufficio e le autocertificazioni, ritenendo sostanzialmente che debba essere risolto non tanto in base ad un astratto criterio di specialità, quanto facendo applicazione in concreto del non aggravamento dell'istruttoria, espressione del principio di ragionevolezza (*ivi*, p. 132).

La disposizione ha inoltre superato anche il problema della certezza dei dati, un tempo garantita soltanto dalla sottoscrizione⁶⁷⁸. Si completa quindi il passaggio dall'emissione di un atto dichiarativo certificante da parte dell'amministrazione alla trasmissione e acquisizione automatica dei dati: il testo normativo si limita a prescrivere l'uso di mezzi tecnici idonei ad assicurare la certezza della fonte di provenienza⁶⁷⁹.

Sin dalla sua versione originaria, anche nella legge generale sul procedimento amministrativo è stato introdotto l'obbligo di acquisizione d'ufficio dei documenti necessari per l'istruttoria attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi quando sono in possesso dell'amministrazione procedente o che sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni⁶⁸⁰. La norma consente all'amministrazione procedente, in un'ottica di collaborazione con i privati, di *“richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti”*⁶⁸¹.

L'accertamento d'ufficio come modalità ordinaria e prevalente per l'acquisizione di certezze da parte delle amministrazioni è stato giustamente riconosciuto come *“la miglior semplificazione ipotizzabile”*⁶⁸², *“uno strumento di importanza fondamentale, che semplifica nella misura più ampia, fino praticamente ad eliminarli, gli adempimenti di cui il cittadino deve farsi carico nella produzione all'amministrazione di dati certi, assicurando al contempo a quest'ultima la piena attendibilità dei dati acquisiti”*⁶⁸³, espressione dei principi del non aggravamento e dell'economicità⁶⁸⁴.

⁶⁷⁸ Come rileva M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico*, cit., pp. 542-543.

⁶⁷⁹ Art. 43, comma 5 del d.p.r. n. 445 del 2000: *“In tutti i casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente per la loro certificazione, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono necessari e le suddette informazioni sono acquisite, senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza”*.

⁶⁸⁰ La versione originaria dell'articolo 18, comma 2 della l. n. 241 del 1990: *“Qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi”*, contenuta nel d.d.l. era stata considerata meritevole di consensi *“sotto ogni riguardo”* dal Consiglio di Stato (parere n. 7 del 1987, in *Foro it.*, 1988, III, 38), che aveva già sottolineato come l'attuazione della norma, soprattutto per lo scambio di documenti fra diverse amministrazioni, richiedesse una dotazione adeguata di *“impianti informatici”* (*ibidem*). Cfr. S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 7-8, pp. 2635 ss.

⁶⁸¹ Art. 18, comma 2 della l. n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 3 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla l. 14 maggio 2005, n. 80. Nella stessa legge si v. anche la disposizione di cui all'art. 2, comma 7, che consente la sospensione del termine per la conclusione del procedimento per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità *“non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni”*.

⁶⁸² E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., p. 471.

⁶⁸³ M. BOMBARDELLI, *Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con le P.A.*, loc. cit.

⁶⁸⁴ Commentando una delle rare pronunce della giustizia amministrativa sul tema (TAR Lombardia, Sez. III, ordinanza del 29 marzo 1996 n. 851), ha sottolineato la relazione fra le norme sull'obbligo dell'accertamento

Qualora rispettato, tale obbligo rappresenterebbe, in ultima analisi, il superamento tanto delle certificazioni quanto delle autocertificazioni e delle dichiarazioni sostitutive⁶⁸⁵, perfetta applicazione del principio dell'*una tantum* comportando, fra l'altro, gli ulteriori effetti positivi del maggiore grado di certezza, dal momento che il "ciclo della certificazione" si esaurirebbe interamente in seno all'organizzazione pubblica⁶⁸⁶, evitando il trasferimento dei rischi anche penali connessi alle autocertificazioni in capo ai privati⁶⁸⁷. È sempre più evidente che la piena applicazione dell'acquisizione d'ufficio dei documenti non sarebbe concretamente realizzabile in assenza di efficienti sistemi di comunicazione e interscambio, operazione un tempo non agevole fra gli archivi cartacei ma divenuta molto più rapida – addirittura istantanea – tra le banche dati⁶⁸⁸, anche vista la congerie di interessi da conciliare quando si tratta di dati amministrativi: *“l'interesse dell'amministrazione alla conservazione, in sicurezza, dei propri documenti, e l'interesse delle altre amministrazioni ad acquisire quelle informazioni in modo rapido ed efficiente. L'interesse del cittadino a evitare di fornire alle amministrazioni informazioni in possesso non più delle singole amministrazioni individualmente, ma dell'intero sistema amministrativo interconnesso in rete”*⁶⁸⁹.

Per giungere all'effettiva possibilità, da parte dei cittadini, delle istituzioni e delle imprese di fornire i dati una sola volta all'amministrazione che abbia esigenza di disporne, come ben evidenziato dalla Corte dei conti, è perciò necessario un *“approccio organico”*⁶⁹⁰ che veda la realizzazione di sistemi informativi che garantiscono l'interoperabilità, vale a dire

d'ufficio e i principi di non aggravamento ed economicità, oltre che al principio di "informalità", inizialmente presente nello schema redatto dalla Sottocommissione Nigro dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990: M. ARSÌ, *L'obbligo d'acquisizione d'ufficio di atti e documenti*, in *Giornale dir. amm.*, 1996, 12, pp. 1133 ss. In argomento, anche con riferimento ai lavori della Commissione Nigro, cfr.: M. CAFAGNO, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 493 ss.

⁶⁸⁵ E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., pp. 471-472; LETTERIO DONATO, *Le autocertificazioni tra “verità” e “certezza”*, cit., p. 85, spec. nt. 44.

⁶⁸⁶ G. GARDINI, *Autocertificazione*, loc. cit.

⁶⁸⁷ E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., p. 471.

⁶⁸⁸ M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 284; I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, 2012, 7, pp. 533 ss. A questi fini dovrebbe rivestire un ruolo essenziale il sistema pubblico di ricerca documentale previsto dall'art 40-ter del CAD (*“La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove lo sviluppo e la sperimentazione di un sistema volto a facilitare la ricerca dei documenti soggetti a obblighi di pubblicità legale, trasparenza o a registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, e di cui all'articolo 40-bis e dei fascicoli dei procedimenti di cui all'articolo 41, nonché a consentirne l'accesso on-line ai soggetti che ne abbiano diritto ai sensi della disciplina vigente”*), della cui attuazione però non si hanno notizie: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 65 e 139 ss.

⁶⁸⁹ F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, cit., p. 167.

⁶⁹⁰ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 5.

lo scambio effettivo e automatizzato di dati e informazioni, sia fra uffici della medesima amministrazione, sia fra enti diversi⁶⁹¹.

Non si può allora che riconoscere il *once-only principle* quale snodo centrale nell'ordinamento amministrativo nel senso di profonda razionalizzazione, tanto sul versante dei rapporti fra enti, organi e uffici, quanto nello svolgimento delle attività⁶⁹², con indubbie ricadute sul rapporto con l'utenza (cittadini e imprese). Come si auspica da decenni ormai, forse la sua concreta realizzazione – resa tecnicamente possibile dalla piena interoperabilità dei sistemi informativi pubblici – potrebbe finalmente consentire di ridurre quelle complicazioni che hanno reso la burocrazia pubblica, strumento pur imprescindibile, un peso sempre più insopportabile nelle società contemporanee⁶⁹³.

Il legame fra il principio giuridico e scienza informatica appare vieppiù evidente nella codificazione del principio come “unicità dell'invio del dato” nel 2017. Il Codice dei contratti pubblici del 2016⁶⁹⁴, a questo proposito, non cita nemmeno i documenti, prendendo in considerazione i meri “dati” come oggetto di invio unico⁶⁹⁵. Sulla stessa linea, ulteriormente sviluppata, si pone il nuovo Codice del 2023⁶⁹⁶.

⁶⁹¹ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., pp. 132 ss.

⁶⁹² Evitando quindi che “certe attività non le svolg[a] nessuno e certe altre le svolg[a]no in troppi, con spese, duplicazioni e frizioni inutili”: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 63.

⁶⁹³ “L'automazione [...] dovrà però soprattutto portare a quello snellimento di procedure e di adempimenti che è quasi umoristico e sarcastico chiamare snellimento. Si tratta infatti di rimediare a complicazioni e ritardi enormi e inescusabili, che non è certo eccessivo dire che coprono di vergogna e d'infamia lo Stato. [...] Rimediare a quelle mostruosità e ottusità burocratiche che portano a inammissibili vessazioni per i cittadini, [...] ridare all'Amministrazione un viso sereno e amichevole per il cittadino anziché tirannico e burofrenico”: B. DE FINETTI, *Applicazione delle nuove tecniche meccanografiche ed elettroniche*, cit., p. 88.

⁶⁹⁴ Art. 3, comma 1, lett. ggggg-bis del d.lgs. n. 50 del 2016, aggiunta dall'art. 4 del d.lgs. n. 56 del 2017: “il principio secondo il quale ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente. Tale principio si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici soggette al presente codice, e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti dal presente codice obblighi di comunicazione a una banca dati”. Da segnalare le osservazioni mosse dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto correttivo, che inizialmente riportava il principio di “univocità” dell'invio: “si osserva che è preferibile riferirsi al “principio di unicità dell'invio”, piuttosto che al “principio di univocità dell'invio”, trattandosi di una prescrizione quantitativa (invio una volta sola) e non qualitativa (carattere univoco e cioè non ambiguo) dell'invio”: parere della Commissione speciale del 22 marzo 2017, n. 782, punto 8. Naturalmente, ciò non toglie che evitare le ridondanze riduce anche gli errori e gli “equivoci” sui dati.

⁶⁹⁵ Nel prosieguo si vedrà l'importante applicazione del principio *once-only* che porta al superamento dell'istituto dell'autocertificazione grazie all'interoperabilità delle banche dati nel fascicolo virtuale dell'operatore economico istituito presso l'ANAC, per la comprova dei requisiti di qualificazione degli operatori economici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici: v. *infra*, cap. IV, par. 3.

⁶⁹⁶ Si v. l'art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023, nuovo Codice dei contratti pubblici, che pone il principio *once-only* fra i primi “principi e diritti digitali”: “In attuazione del principio dell'unicità dell'invio, ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente. Tale principio si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di

3. I presupposti organizzativi dell'informatica pubblica per la semplificazione digitale

3.1. Premessa: il coordinamento amministrativo per il coordinamento informatico e informativo

Se il vantaggio dell'informatizzazione dell'organizzazione – in particolare dell'amministrazione pubblica⁶⁹⁷ – dovrebbe essere immediatamente percepibile sotto il profilo della maggiore efficienza, non dovrebbe essere minore anche in termini di maggiore trasparenza e integrità, visto che porta a superare le sacche di potere detenute per opacità dal sistema⁶⁹⁸. D'altronde, si è visto che la prevenzione della corruzione è oggetto di strategie impattanti sull'organizzazione, fra cui rientra senz'altro la digitalizzazione⁶⁹⁹.

Le opportunità dell'informatica costituiscono un vantaggio competitivo non quando vengono calate dall'alto, ma nel caso in cui siano sviluppate e fatte crescere all'interno dell'organizzazione, adattandole alle esigenze di questa che, per parte sua, deve dimostrarsi

realizzazione di contratti pubblici soggette al presente codice e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti obblighi di comunicazione a una banca dati o a un sistema informativo".

⁶⁹⁷ L'esame dell'evoluzione della politica dell'informatica pubblica in Italia richiederebbe un discorso ampio e complesso. Si avrà modo di richiamarlo in parte, affrontando il tema delle competenze in materia di coordinamento informatico e informativo dello Stato. Già la prima dottrina occupatasi del tema evidenziava tuttavia le carenze nello sviluppo dell'informatica pubblica, cresciuta in modo frammentato internamente alle stesse amministrazioni, spesso grazie all'opera pionieristica di pochi funzionari (e pochissimi dirigenti), oppure forzosamente dietro spinte e obblighi internazionali, come avvenuto nel settore militare (A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit. p. 23). Il che ha sortito il risultato di uno Stato che di fatto si presenta come "insieme di monadi" (G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato*, cit., p. 33) in cui è mancata, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi, una politica seria di razionalizzazione amministrativa (V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Dir. inf.*, 1993, 3, p. 600). È fuor di dubbio che una politica dell'informatica pubblica sia necessaria, con investimenti e preparazione delle competenze del personale, per evitare che la tecnologia rimanga una "ferraglia costosa" (A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 52). P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 49, rileva tuttavia con amarezza come "in Italia non esistono una consapevolezza ed una richiesta politica forte di trasformazione digitale. Il lavoro dell'innovatore all'interno delle amministrazioni pubbliche crea spesso nemici e insoddisfazione, più che consenso".

⁶⁹⁸ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 25: "Si teme (e si constata) che informazioni che in precedenza erano custodite, perché il detenerne la chiave dava potere e prestigio, diventino di largo o maggiore dominio, con conseguenti spostamenti di potere burocratico, dai vertici ai microcosmi".

⁶⁹⁹ M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., pp. 667 ss., F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia*, cit., pp. 219 ss.; B. SUSIO, *Ma l'integrità è un problema del singolo o dell'organizzazione?*, cit., 207, e cfr. *supra*, cap. I par. 3 e 4.

flessibile (e intelligente) a sufficienza per ristrutturare i propri apparati compatibilmente ai nuovi strumenti digitali⁷⁰⁰.

In generale, potremmo quindi dire che sussistono obblighi reciproci fra digitalizzazione e organizzazione amministrativa, termini quasi di un rapporto sinallagmatico. La tecnologia va adattata alle peculiarità della struttura organizzativa (quasi sempre preesistente, quando si parla di pubblica amministrazione), così come quest'ultima deve modificare i propri assetti per meglio rispondere all'utilizzo dei nuovi sistemi⁷⁰¹. Non si può tacere che ciò comporta costi ricorrenti e non trascurabili ma l'informatizzazione, perché sia davvero efficace (e non si riveli una complicazione inutile⁷⁰²), deve essere estremamente connessa con la struttura e il governo dell'organizzazione⁷⁰³.

La necessità dell'adattamento delle soluzioni informatiche alle specifiche esigenze dell'organizzazione pubblica richiama, dal punto di vista giuridico, il principio di autonomia (art. 5 Cost.). D'altra parte, soprattutto se si pone mente al fatto che la digitalizzazione, essenzialmente fondata su scambi di dati⁷⁰⁴, richiede di razionalizzare i

⁷⁰⁰ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 25, il quale già osservava come “*le applicazioni della informatica gestionale portano a mutamenti di organizzazione, di struttura, di status, di ruolo, di immagine*”; M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., pp. 265-266. Nell'attuale ordinamento dovrebbe spettare al responsabile per la transizione digitale (RTD) - figura ancora troppo raramente nominata all'interno delle amministrazioni - il compito dell’*“analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa”*: art. 17, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 82 del 2005. L'RTD dovrebbe pertanto costituire una sorta di grillo parlante che segnala costantemente le disfunzioni e incoerenze ai vertici politici e amministrativi, i quali dovrebbero assumersi la responsabilità degli adattamenti organizzativi necessari per consentire la digitalizzazione dell'ente: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 81-83.

⁷⁰¹ Essendo quindi del tutto inadeguato affrontare il “*problema dell'organizzazione informatica dell'apparato statale*” secondo una metodologia formalista sullo “*sfondo di un ambiente politico e sociale*” ottocentesco: V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, cit. p. 600.

⁷⁰² “*La situazione della pubblica amministrazione italiana è tale che anche una modifica importante, qual è in ogni circostanza quella rappresentata dagli elaboratori, in taluni casi può finir con l'essere assorbita in modo tale da non modificare in nulla le vecchie strutture, o addirittura costituire uno strumento che le rafforza per effetto inverso o per consapevolezza, in presenza di una mancanza di coordinamento dell'apparato e di una deformazione del sistema politico costituzionale*”: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., pp. 10-11.

⁷⁰³ E. NARDELLI, *Informatica: un ponte tra le due culture*, cit., p. 23, il quale suggerisce per lo sviluppo della società italiana un utilizzo flessibile e adattivo dell'informatica, con prodotti e servizi di alto livello disegnati secondo un'ottica artigianale, per quanto attiene agli aspetti qualitativi, ma con approccio industriale dal punto di vista della filiera produttiva e di distribuzione. Si pensi, nel nostro caso, allo sviluppo di *software* di elevato valore aggiunto, adeguabili alle esigenze delle amministrazioni, ma di largo uso per tutti gli enti locali, anche i più piccoli. Nell'assetto istituzionale delle pubbliche amministrazioni delineato dal Codice dell'amministrazione digitale, dovrebbe presidiare questi aspetti l'RTD, cui sono attribuiti il “*coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, di telecomunicazione e fonia, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni*” e l’*“indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione”* (art. 17, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 82 del 2005). Cfr. P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 83 ss.

⁷⁰⁴ “*Con il termine “telematica” viene indicato il metodo tecnologico di trasmissione del pensiero a distanza mediante l'impiego di un linguaggio computerizzato, che veicola informazioni automatizzate; esso risulta da*

rapporti organizzativi interorganici e intersoggettivi⁷⁰⁵, è necessario ricorrere alla figura del coordinamento⁷⁰⁶, snodo nell'organizzazione dei sistemi complessi, che nel settore pubblico può certamente trovare il più alto fondamento nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica (parimenti, art. 5 Cost.)⁷⁰⁷.

Secondo la più autorevole dottrina, nella natura stessa di organizzazione caratterizzata dal pluralismo è insita l'esigenza del coordinamento⁷⁰⁸. Infatti, una struttura razionalmente organizzata si presenta essenzialmente come collegamento di competenze e non come una "somma inerte di uffici"⁷⁰⁹ e si afferma, dunque, non nella separazione dei soggetti, bensì nel coordinamento di centri di attività originariamente autonomi⁷¹⁰.

Il buon andamento viene garantito non tanto dal modo di esercizio di un potere isolatamente inteso, quanto dal modo in cui più poteri si coordinano fra di loro, non essendovi nell'amministrazione pubblica, come in qualsiasi altra organizzazione, alcun organo che possa agire in concreto del tutto indipendentemente dagli altri⁷¹¹.

una contrazione semantica fra i termini di "telecomunicazioni" e "informatica" che, se applicata al lavoro burocratico (pubblico o privato) degli uffici, veniva definita come "teleburotica": V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica* (voce), in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, pp. 60 ss.

⁷⁰⁵ Già un ministro di Napoleone immaginava per il buon funzionamento dell'Impero che la trasmissione degli ordini e delle leggi dovesse avvenire con la rapidità di un "fluide électrique": V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, cit., p. 600.

⁷⁰⁶ F. COSTANTINO, *Art. 3 bis. Uso della telematica*, cit., p. 249. Sul coordinamento amministrativo e il principio di autonomia: C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, cit., *passim*; G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982, *passim*; G.D. COMPORTEI, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., *passim*; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano, 2012, *passim*.

⁷⁰⁷ Si tratta di un "ineludibile intreccio" posto dalla Costituzione, particolarmente rilevante sul terreno dell'informatica pubblica: F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Ist. fed.*, 2011, 3, p. 665, che aggiunge come riferimento costituzionale, per quel che concerne lo specifico aspetto del coordinamento del patrimonio informativo pubblico, l'art. 9 sulla libertà di ricerca scientifica. Si v. altresì I. ALBERTI, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in *Ist. federalismo*, 2022, 2, pp. 487 ss.; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, p. 643; G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 111 ss.

⁷⁰⁸ G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 90, nt. 28, in cui afferma che il coordinamento "non è uno strumento per organizzare, ma è un modo di essere, essenziale, dell'organizzazione"; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 120, che scrive dell'organizzazione come "coordinamento, disciplina, razionalizzazione dell'attività, forzante adeguamento di questa ad essenziali canoni organizzativi (in primo luogo, dell'efficienza e dell'economia)"; V. BACHELET, *Coordinamento* (voce), in *Enc. dir.*, X, 1962, p. 631: "il "coordinare" è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati", senza però annullarne la libertà o l'iniziativa.

⁷⁰⁹ G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., pp. 76-77.

⁷¹⁰ *Ivi*, p. 112.

⁷¹¹ *Ivi*, p. 95, nt. 33. Similmente, con riguardo al decentramento amministrativo, C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, cit., p. 1644: "anche all'interno delle singole amministrazioni è venuta emergendo la necessità che il decentramento non si traduca in moltiplicazione di compartimenti stagni, ma

La nozione giuridica di coordinamento che pare più pregnante include in ogni caso “*espressioni unitarie*”⁷¹², ossia l’unità di indirizzo, “*figura (almeno tendenzialmente) di sovraordinazione predisposta per realizzare la unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia*”⁷¹³.

Di conseguenza, sembra da adottare la distinzione che viene posta fra rapporto di collaborazione e di coordinamento⁷¹⁴. La collaborazione si esplica in rapporti tendenzialmente equiordinati fra soggetti⁷¹⁵, in via di fatto o anche su previsione normativa, sotto forma di accordi per specifiche attività, come “*direttiva ermeneutica*” del dato normativo volta ad agevolare l’attività interna o anche con ricadute sugli operatori esterni⁷¹⁶. Il coordinamento comporta, invece, l’esistenza di una qualche struttura giuridicamente preordinata con un potere di indirizzo diversamente graduato, che può andare dall’emanazione di provvedimenti generali, determinazioni e direttive (oggi includeremmo anche le raccomandazioni e linee guida), sino a veri e propri ordini secondo uno schema di gerarchia impropria⁷¹⁷.

Queste brevi notazioni rivestono estremo rilievo se si affronta l’elemento della digitalizzazione che, come anticipato, attiene sia al momento dell’organizzazione sia a quello dell’attività che si riconoscono da tempo come “*due facce della stessa moneta, due*

adeguando l’azione amministrativa alla realtà sulla quale essa incide, consenta un intervento, appunto, coordinato”.

⁷¹² G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., p. 90, nt. 28.

⁷¹³ V. BACHELET, *Coordinamento* (voce), cit., p. 635. Insiste sulla “*massima vigenza*” dell’indirizzo nel coordinamento M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L’amministrazione della società complessa*, cit., pp. 25-26, “*perché piegare varie teste all’uniformità di un disegno è il compito più arduo per una attività di indirizzo*”. Anche C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, cit., p. 1644, definisce il coordinamento come formula organizzativa “*che deve realizzare l’armonizzazione di realtà autonome*”, escludendo tuttavia possa consistere in un’attività di indirizzo.

⁷¹⁴ La differenza fra mere collaborazioni e attività (amministrativa o normativa) di coordinamento proposta nel testo, non esclude peraltro che anche nella seconda, indipendentemente dai poteri più o meno vincolanti del coordinatore, si esiga il rispetto del principio costituzionale di collaborazione (art. 120 Cost.) vigente fra Stato e Regioni, fra Regioni ed enti locali e in genere fra qualsiasi ente pubblico: C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, cit., p. 1654.

⁷¹⁵ V. BACHELET, *Coordinamento* (voce), cit., p. 634. Ritiene invece il coordinamento sempre fondato su un rapporto di equiordinazione C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, cit., 1650 ss.

⁷¹⁶ S. BARTOLE, *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L’amministrazione della società complessa*, cit., p. 67.

⁷¹⁷ V. BACHELET, *Coordinamento* (voce), cit., p. 635. L’A. però chiarisce che la gerarchia in senso proprio esclude il coordinamento, essendo gli ordini impartiti a soggetti inferiori privi di autonomia (*ivi*, p. 633; C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, cit., pp. 1646-1647). In qualche misura, il coordinamento infatti implica un consenso (quantomeno nella scelta dei mezzi per adeguarsi alle direttive) del soggetto indirizzato e coordinato, come osserva M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, cit., p. 28.

*profili (modi di essere) dello stesso sistema di istituzione e di regolazione di strumenti e di rapporti idonei a consentire il raggiungimento di determinati fini*⁷¹⁸.

Molte aree del diritto amministrativo possono essere considerate sia in chiave di attività sia di organizzazione, essendo riscontrabile fra i due momenti una certa continuità⁷¹⁹. Questo è particolarmente evidente nella digitalizzazione, che riguarda in senso lato i collegamenti fra uffici, talvolta occasionali come nessi di mera cooperazione e concorso nella gestione in comune di determinati interessi pubblici, talvolta stabilizzati all'interno di veri e propri complessi organizzativi unitari⁷²⁰.

Dal punto di vista delle ricadute strettamente informatiche, il coordinamento tecnico-finanziario è necessario per almeno due ragioni. Da un lato, lo stesso processo di informatizzazione dell'amministrazione richiede un grande dispiegamento di forze (e quindi di risorse), che vanno dalla basilare costruzione delle infrastrutture all'implementazione delle tecnologie in tutti gli enti della Repubblica, di ogni ordine e grado⁷²¹. D'altra parte, il coordinamento è funzionale alla coerenza e alla consistenza informativa nei sistemi pluralistici. I dati devono essere *coerenti* nel senso che, a prescindere dal livello istituzionale in cui sono raccolti, prodotti, conservati, gestiti o utilizzati, devono rispondere a criteri comuni quanto alle modalità di formazione, conservazione e circolazione; *consistenti* nel senso che debbono rendere disponibili determinate informazioni, caratterizzate da una sintassi e un significato tendenzialmente uniformi⁷²².

La frammentazione *informatica*, e dunque *informativa*⁷²³, spesso provocata non tanto dall'assetto delle competenze, quanto da "gelosie" e incomunicabilità reciproche di segno culturale e organizzativo⁷²⁴, in ogni caso è deleteria perché causa sprechi e disfunzioni nello

⁷¹⁸ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 123.

⁷¹⁹ *Ibidem*.

⁷²⁰ *Ibidem*, il quale osservava ancora come lo stesso procedimento amministrativo (a *fortiori*, potremmo aggiungere, digitalizzato), da una parte è "attività, o forma di attività, dall'altra ed insieme è coordinazione (azione coordinata) di uffici (cioè, di competenze, d'interessi), quindi di organizzazione".

⁷²¹ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 48.

⁷²² B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Inf. dir.*, 2008, 1-2, p. 424.

⁷²³ A differenza della formulazione dell'art. 117 Cost. che enuncia, nell'ordine, il "coordinamento informativo statistico e informatico", logicamente e cronologicamente il coordinamento informatico pare precedere quello informativo, perché vengono prima le reti e l'interoperabilità dei sistemi degli scambi di dati rispetto alle informazioni che da questi si traggono.

⁷²⁴ E. CARLONI, *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica*, cit., p. 124; B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, cit., 425; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., p. 271. P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 89, descrive efficacemente la "sindrome delle chiavi" che affligge molti funzionari pubblici, comprese "persone estremamente miti e ragionevoli" che però, quando divengono assegnatarie della responsabilità di un determinato settore, lo difendono con gelosia. In generale, studiò il fenomeno delle disfunzioni nelle organizzazioni dovute alle sacche di potere determinate da reticenze M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, cit., pp. 183 ss. e *passim*.

sviluppo di sistemi informatici inefficienti, perché non dialoganti, e inficia la completezza della conoscenza dell'amministrazione nel suo insieme che invece, come si è già ricordato e come meglio si vedrà, deve essere improntata alla razionalità del suo agire⁷²⁵.

In altre parole, il coordinamento infrastrutturale delle reti e l'interoperabilità delle banche dati sono indispensabili per garantire l'integrità e la coerenza dei dati⁷²⁶: si pensi a quanti danni hanno prodotto le difformità fra i sistemi informativi sanitari delle Regioni durante la pandemia da Covid-19⁷²⁷.

In qualche modo, si tratta di un circolo virtuoso (o vizioso!): da un lato il coordinamento consente la raccolta di un'informazione completa come modalità e condizione per decisioni pubbliche informate, dall'altro è la possibilità di ricavare informazioni complete che consente il coordinamento da parte del centro del sistema, che può riferirsi ad apparati provvisti delle competenze e conoscenze necessarie a condividere la capacità di risposta⁷²⁸.

Prima di affrontare direttamente il "rebus" delle competenze in materia di coordinamento dell'informatica pubblica⁷²⁹, occorre ancora osservare come il bilanciamento fra autonomia e necessità di indirizzi unitari dovrebbe superare la rigidità di schemi organizzativi ormai vetusti⁷³⁰. Non a caso, a proposito della digitalizzazione e della gestione dei dati si parla di

⁷²⁵ *Supra*, cap 2, par. 1 e *infra*, cap. III, par. 1.

⁷²⁶ Mentre purtroppo l'attuale infrastruttura amministrativa italiana pare quanto di meno adatto per garantire l'interoperabilità, "perché era stata sviluppata ed organizzata, nel corso degli anni, in maniera casuale": D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 118. Spesso la chiusura dei dati è proprio dovuta alla consapevolezza, da parte dei responsabili, della scarsa qualità dei dati stessi, che viene coperta il più a lungo possibile anche con l'intento, in buona fede, di riuscire a correggerne gli errori prima che i dati vengano scambiati con qualche altro utente: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 89-90. In realtà, spesso accade che soltanto la messa a disposizione dei dati in formato aperto ne consente un miglioramento in termini di qualità, come avvenuto nel caso dei contratti pubblici in Italia: G. LODI, intervento nel panel "eProcurement & semantics", SEMIC 2021 Conference, 8 dicembre 2021, video al [link](#). In generale, E. CARLONI, *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica*, cit., p. 125.

⁷²⁷ A. PIOGGIA, *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 215 ss.; G. SDANGANELLI, *La gestione del rischio clinico e delle connesse responsabilità per l'effettività del diritto alla salute*, cit., pp. 226 ss. Anche nella materia urbanistica le difformità fra sistemi digitali cartografici hanno effetti deleteri, come reso evidente da M. DEMICHELIS, *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, in *federalismi.it*, 2022, 27, pp. 219 ss.

⁷²⁸ C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 1, p. 29.

⁷²⁹ G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit., pp. 117 ss.

⁷³⁰ Per M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 90, la flessibilità dovrebbe comunque caratterizzare, come si è già detto, tutta l'organizzazione amministrativa. Cfr. C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, cit., pp. 27 ss.; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 83 ss. Altri osservano come però sia estremamente difficile avere flessibilità nell'amministrazione pubblica. Ne è dimostrazione la difficoltà di inserire meccanismi di valutazione della qualità (e quindi dei risultati, sotto forma di valutazione della *performance*) dell'attività amministrativa: M.A. CARRINO, *La certificazione di qualità nella P.A. come fulcro per il buon funzionamento dei processi operativi*, in LUIGI DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 261-262.

*governance*⁷³¹, in quanto materia estremamente complessa governabile solo mediante una regolazione flessibile⁷³² da un sistema articolato (non necessariamente chiuso) di soggetti⁷³³.

3.2. Il coordinamento dell'informatica pubblica fra autonomia e istanze unitarie: la ripartizione delle competenze

In tutti i Paesi avanzati la *governance* della digitalizzazione e dei dati pare doversi comunque ricondurre ad una regia unitaria di competenza statale⁷³⁴. In Italia così è stato sin dalla prima circolare emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1968 sul coordinamento delle attività dei centri meccanografici ed elettronici presso le amministrazioni statali⁷³⁵. A questa non seguì però nei decenni successivi una linea chiara di intervento da parte dello Stato, come invece avvenuto altrove⁷³⁶.

Al massimo livello dell'ordinamento giuridico la materia è stata presa in considerazione dalla riforma costituzionale del 2001 che ha affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il “*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*”⁷³⁷, non tanto perché corrisponda ad un interesse proprio dello Stato-soggetto, quanto piuttosto a un'esigenza di una disciplina

⁷³¹ B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *Studi parlam.*, 2021, 1, pp. 59 ss.

⁷³² “*La funzione di Government sarebbe tradizionalmente espressiva dell'attività di indirizzo politico, della Politica tout court e del suo primato, mentre con il concetto di Governance si identificherebbe, in sintonia con i percorsi e con lo stesso lessico della modernità, la capacità complessiva di gestione del sistema*”: R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 229; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in ID., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, cit., pp. 298-299.

⁷³³ D.-U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 2, pp. 265 ss.

⁷³⁴ D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 121; B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, cit., pp. 62 ss. Ad un livello ancora superiore, ha iniziato ad occuparsene l'Unione europea: cfr. le considerazioni svolte intorno al principio *once-only* (paragrafo precedente) e il regolamento 2022/868/UE del 30 maggio 2022 relativo alla *governance* europea dei dati.

⁷³⁵ Circolare n. 456.1.12 del 6 marzo 1968, cit. da V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, cit., p. 599.

⁷³⁶ Un esempio virtuoso fu il Giappone che il 3 agosto 1963 adottò il primo “*Piano per l'uso degli elaboratori nei ministeri ed uffici governativi*” che prevedeva l'uso sistematico e organico (cioè coerente e unitario) dell'informatica nella pubblica amministrazione, con la standardizzazione delle raccolte dei dati, dei supporti e dei programmi presso i vari ministeri, tenuti ad una stretta collaborazione: V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, cit., p. 79.

⁷³⁷ Art. 117, comma 1, lett. r) Cost. F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2015, pp. 233 ss.

uniforme e univoca fra tutti i livelli territoriali⁷³⁸. Una sorta di esigenza trasversale “*repubblicana*”⁷³⁹, cui si potrebbe aggiungere un’esigenza intrinseca, per così dire logica, che unisce strettamente il coordinamento tecnico con il coordinamento amministrativo, come emerge dall’evoluzione della giurisprudenza costituzionale all’indomani della riforma del Titolo V.

Benché quella riforma abbia introdotto, come è noto, una “*parità ontologica*” fra i cinque livelli di territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.)⁷⁴⁰, con un sistema “*esplosivo*” perché privo della supremazia gerarchica di un ente sugli altri e di una fonte subcostituzionale interna dotata di competenza generale e residuale, sebbene allo Stato rimanga la titolarità della sovranità e la garanzia ultima dell’unità dell’ordinamento⁷⁴¹, appare evidente come sia estremamente necessaria la presenza di strumenti di raccordo per la tutela delle istanze unitarie, ossia dell’interesse generale di tutta la comunità nazionale⁷⁴². È toccato alla Corte costituzionale arginare la deriva del sistema, operando “*in tutte le direzioni possibili per ricostruire in qualche modo un ruolo unificante dello Stato*”⁷⁴³, soprattutto in quelle materie considerate trasversali, potenzialmente in conflitto con le materie legislative spettanti in concorso ovvero in via esclusiva alle Regioni, ovvero con le competenze amministrative degli enti locali, quale è chiaramente la materia informatica⁷⁴⁴.

⁷³⁸ “*Appare sempre più evidente, infatti, che la collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie richiede il coordinamento, poiché occorre sempre garantire non tanto l’unità dello Stato-apparato [...] bensì l’unità dello Stato-ordinamento*”: F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., p. 67.

⁷³⁹ B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, cit., 427 e 432. Descrive il patrimonio informativo pubblico come “*giacimento di conoscenza condivisa*” “*propria della Repubblica e, quindi, della collettività nazionale*”: F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 659.

⁷⁴⁰ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in ID., A. POGGI (a cura di), *Il sistema “instabile” delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 19. Recuperando i migliori spunti del dibattito risolgorimentale e costituente sul tema, ha ritenuto il Piano nazionale di ripresa e resilienza del 2021 l’occasione per un significativo rilancio del regionalismo sempre più coerente con l’unità repubblicana: A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, pp. 199 ss.

⁷⁴¹ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., pp. 4 e 20-21.

⁷⁴² *Ivi*, p. 6; G.D. COMPORI, *Il principio di unità nella funzione amministrativa*, cit., pp. 307 ss. La problematica dell’assenza di un coordinamento dello Stato sulle Regioni risale all’istituzione delle stesse negli anni Settanta: in allora fu prevista la riorganizzazione dell’apparato dei pubblici poteri in due momenti, l’individuazione delle funzioni regionali e quindi il riordino delle funzioni e strutture centrali: questo secondo non fu mai attuato (cfr. il c.d. “Rapporto Giannini”, cit., pp. 722-723).

⁷⁴³ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 6.

⁷⁴⁴ F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., p. 77 ricorda, fra le altre materie trasversali (o “*materie-non materie*”) la tutela della concorrenza – che ad es. legittima la competenza legislativa pressoché esclusiva dello Stato sui contratti pubblici (cfr. *supra*, cap. I, par. 5.1), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela dell’ambiente e dei beni culturali (Corte cost., sent. n. 407 del 2002: cfr. R. FERRARA, *L’organizzazione amministrativa dell’ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Roma-Bari, 2008, p. 115;

Confermando la legittimità del potere di indirizzo “*per l’impiego ottimale dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni*” attribuito all’allora Ministro per l’Innovazione e le tecnologie⁷⁴⁵, ne ha affermato l’essenza di potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) a un coordinamento meramente tecnico, volto ad assicurare una “*comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*”⁷⁴⁶.

Lo stesso principio della natura meramente tecnica del coordinamento è stato ripreso dalla Corte esaminando la disposizione istitutiva di un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, con attribuzione al Ministro per l’innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell’economia e delle finanze, del potere di adozione di decreti “*di natura non regolamentare*”, contenti le modalità di funzionamento del Fondo stesso e l’individuazione dei “*progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate*”⁷⁴⁷, con la conseguenza che i progetti finanziabili dal fondo statale “*possono essere esclusivamente quelli aventi una connotazione riconducibile a siffatta finalità di coordinamento tecnico*”⁷⁴⁸.

La pronuncia ha altresì affermato l’esigenza, a fronte dell’esercizio del potere di coordinamento e indirizzo statale, di un incisivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali mediante lo strumento preventivo dell’intesa in Conferenza unificata⁷⁴⁹, non ritenuto

F. GORGERINO, *Problemi attuali della «riserva di amministrazione»: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, p. 612).

⁷⁴⁵ La Regione Basilicata aveva impugnato l’art. 29, comma 7, lettera a) della l. 28 dicembre 2001, n. 448, legge finanziaria 2002, che prevede che “*il Ministro per l’innovazione e le tecnologie, per il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione della spesa per informatica, definisca: a) gli indirizzi per l’impiego ottimale dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*”, in quanto il legislatore avrebbe previsto un potere statale di indirizzo e coordinamento, non più configurabile dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La questione di legittimità costituzionale è stata rigettata e la norma è tuttora vigente: D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., p. 124.

⁷⁴⁶ Corte cost., sent. n. 17 del 2004, punto 9.1 del *Considerato in diritto*. A commento: F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 49; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l’innovazione e le tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2005, pp. 109 ss.; E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2011, pp. 223 ss.

⁷⁴⁷ Art. 26, comma 1 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, legge finanziaria 2003, impugnato dalla Regione Emilia-Romagna per violazione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione.

⁷⁴⁸ Corte cost., sent. n. 31 del 2005, punto 2.4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴⁹ Determinando quindi l’illegittimità costituzionale dell’art. 26, comma 3 della legge n. 289 del 2002, che prevedeva solamente la richiesta di un parere non vincolante della Conferenza unificata. Sul sistema delle Conferenze in questa materia v. E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, cit. p. 226; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., p. 79. Sin dalle prime sentenze successive alla riforma del titolo V la Corte costituzionale, estendendo la competenza legislativa dello Stato a tutte quelle materie di rilievo trasversale in cui avviene una risalita delle competenze amministrative verso il centro in forza del principio di sussidiarietà (secondo il meccanismo esposto nella nota sent. n. 303 del 2003), ha posto

invece necessario da una successiva sentenza relativa al finanziamento di progetti di digitalizzazione dell'attività amministrativa di livello locale⁷⁵⁰ atteso che, in quest'altro caso, il potere statale di fissazione dei criteri per l'erogazione dei fondi non investirebbe le competenze legislative delle Regioni, individuate “*semplicemente come aree territoriali su cui può svolgersi la sperimentazione e come possibili interlocutori*”⁷⁵¹.

Si ricava da questo filone giurisprudenziale⁷⁵² che, per la Consulta, l'art. 117, comma 2 lettera r) pone un coordinamento “debole”, meramente tecnico, volto a garantire uniformità di criteri nell'applicazione delle scienze⁷⁵³.

In realtà, basandosi su una concezione dell'informatica come mezzo neutrale rispetto ai contenuti dell'attività amministrativa, la stessa Corte ammette però le conseguenze che il coordinamento informatico può produrre anche sugli aspetti amministrativi, organizzativi e finanziari (nella fattispecie, “*i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica*”), “*in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati*”⁷⁵⁴.

come requisito necessario che tale legislazione sia compartecipata dalle Regioni per assicurare una buona *governance* del sistema complessivo: F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 22.
⁷⁵⁰ Art. 1, commi 892, 893, 894, 895 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, legge finanziaria 2007, impugnati dalla Regione Lombardia.

⁷⁵¹ Corte cost., sent. n. 133 del 2008.

⁷⁵² Si può citare ancora, fra i casi più recenti, la sentenza n. 139 del 2018 con cui la Corte costituzionale ha rigettato la questione di illegittimità costituzionale della legge 28 luglio 2016 n. 154 il cui art. 7 istituisce, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico e prevede l'obbligo, per le Regioni, di attivare la cooperazione applicativa necessaria a garantire il flusso delle informazioni tra i propri sistemi e il SIB con la previsione che, in mancanza dell'adeguamento dei sistemi regionali, gli operatori utilizzino direttamente il SIB. La Corte ha ritenuto la norma in questione una “*misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale, ove permanga, a seguito dell'inadempimento regionale, una situazione di non comunicabilità tra di essi*”, con la conseguenza che “*i costi che derivano dalla disposizione impugnata [additati come lesivi dell'art. 81 Cost.] sono la conseguenza dell'ineludibile interesse a garantire la comunicabilità tra il sistema informativo nazionale e quelli periferici*”: punto 4.1 del *Considerato in diritto*. Anche la sentenza n. 161 del 2019 richiama la giurisprudenza costante in materia di coordinamento informativo, informatico e statistico di cui all'art. 117 Cost. per rigettare la questione di legittimità sollevata contro l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018 che prevede nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgano dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). Richiamando le argomentazioni svolte nella sentenza n. 139 del 2018, la Consulta ha affermato che la disciplina in esame “*costituisce espressione della medesima competenza legislativa esclusiva statale, cosicché le sfere di attribuzione regionale come l'agricoltura e l'organizzazione amministrativa regionale non possono che arretrare a fronte dell'indubbia esigenza di funzionalità del sistema nazionale, che può, appunto, essere assicurata solo attraverso una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei*”: punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Cfr. I. ALBERTI, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, cit., p. 491.

⁷⁵³ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 51.

⁷⁵⁴ Corte cost., sent. n. 17 del 2004, punto 9.1 del *Considerato in diritto*.

Giustamente si è detto allora che quella in questione è una competenza trasversale e di scopo, variabile quanto a precettività e ambito di incidenza, graduabile a seconda dei casi circa il coinvolgimento delle autonomie territoriali al fine di non pregiudicare le competenze regionali⁷⁵⁵, che può spingersi fino a divenire una forma di coordinamento “forte”⁷⁵⁶, giacché non sono comunque posti limiti espressi⁷⁵⁷.

Rimane peraltro nel potere delle Regioni la disponibilità di disciplinare e gestire una propria rete informativa⁷⁵⁸ fermi restando, oltre agli obblighi di coordinamento tecnico in materia informatica, anche i limiti e gli *standard* posti da altre normative di competenza esclusiva dello Stato. Bisogna infatti tener pur sempre presente che l’informatica è materia trasversale che incrocia altre materie settoriali. In alcuni casi sono queste ad attrarre la competenza verso il centro – come nel caso della disciplina sulla riservatezza dei dati personali⁷⁵⁹ – altrove è invece l’esigenza di coordinamento informatico che attrae verso la competenza statale materie che di per sé non lo sarebbero, come nel caso della sanità⁷⁶⁰.

Un caso di particolare interesse, anche per quanto si dirà più avanti⁷⁶¹, è il confronto fra la competenza statale di coordinamento informatico di tipo “debole”, come si è visto, benché

⁷⁵⁵ E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, cit., p. 225.

⁷⁵⁶ F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 53; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., p. 125; G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit., pp. 121 ss.

⁷⁵⁷ E vi rimangono inclusi aspetti quali la razionalizzazione della spesa e la qualità dei servizi (citati dalla sentenza Corte cost. n. 17 del 2004) la cui natura strettamente tecnica “può essere discutibile”: E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, cit., p. 224.

⁷⁵⁸ Corte cost. sentenza n. 50 del 2005, che ha rigettato la questione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Capo III del d.lgs. n. 276 del 2003 circa le competenze statali in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo del lavoro. La Corte ha affermato che le disposizioni non comportano alcuna estensione delle funzioni già svolte dallo Stato come coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, ai sensi dell’art. 117 Cost., dal momento che la conduzione diretta del sistema informativo statistico ed informatico – dato che questo non può non riguardare l’intero territorio nazionale – costituisce il mezzo idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato. Ha altresì aggiunto che la norma, peraltro, non esclude la facoltà delle Regioni di disciplinare la predisposizione in sede regionale di sistemi di raccolta dati e deve essere valutata insieme con quelle del decreto delegato concernenti il sistema suindicato. Osserva inoltre che è lo stesso art. 16 del decreto impugnato a prevedere che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, stabilisca con decreto, di concerto con il Ministro della innovazione e della tecnologia, e d’intesa con le regioni e le province autonome, gli *standard* tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché le sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale.

⁷⁵⁹ Con la sentenza n. 271 del 2005 la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità degli artt. 13 e 14 della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 11 del 2004, che disciplinano rispettivamente il Sistema informativo regionale (SIR) e la realizzazione di progetti integrati volti all’accrescimento e alla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. La Corte, mentre ha ritenuto non rilevante, in questo caso, la competenza esclusiva del legislatore statale in tema di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, ha considerato la normativa regionale illegittima perché priva di ogni riferimento espresso al doveroso rispetto della normativa a tutela della *privacy*, afferente alla competenza statale in materia dell’ordinamento civile di cui alla lettera l) dell’art. 117, comma 2, Cost.

⁷⁶⁰ B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, cit., p. 430.

⁷⁶¹ V. *infra*, cap. III, parr. 2 ss.

esclusiva, con il coordinamento della finanza pubblica molto “forte”, al contrario, strenuamente difesa dalla Corte costituzionale, nonostante si tratti di una materia concorrente⁷⁶².

Rispetto alla contestazione della disciplina in materia di coordinamento da parte del Ministero dell’Economia e delle finanze dell’accesso al mercato dei capitali degli enti locali, la Corte costituzionale ha affermato che questo può fondare un coordinamento informativo particolarmente incisivo⁷⁶³ che non lede affatto l’autonomia, sotto forma di obblighi di trasmissione di dati al Ministero, con correlata attribuzione del potere di definizione delle norme tecniche di attuazione, per consentire la comparazione e il consolidamento dei dati⁷⁶⁴.

Se non è praticabile un’immediata analogia fra coordinamento informativo e coordinamento finanziario, è però vero che il secondo non è possibile senza il primo⁷⁶⁵.

A fronte del risultato, quasi paradossale, della maggior forza del coordinamento della finanza pubblica – reso materia concorrente dalla riforma del Titolo V, con ritorno tuttavia della funzione di armonizzazione dei bilanci nella competenza esclusiva dello Stato dal 2012⁷⁶⁶ – che attrae al centro il coordinamento informativo (già di per sé esclusivo dello Stato) – si deve ritenere che l’elemento dirimente sia rappresentato dalla visione unitaria

⁷⁶² Cfr. I. RIVERA (a cura di), *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, Corte costituzionale, Servizio studi, 2015; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, cit., pp. 639 ss.

⁷⁶³ Sulla funzione di coordinamento della finanza pubblica che ha sempre compreso pregnanti obblighi di comunicazione e flussi di dati alla Ragioneria generale dello Stato, già A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., pp. 48 ss. e p. 114, nt. 151; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., pp. 215-216, la quale ricorda come normativa antesignana delle interconnessioni per via telematica quella di autorizzazione degli incroci di dati fra Ministero delle Finanze, del Tesoro e del Lavoro; dell’Anagrafe tributaria e del Catasto; gli uffici delle imposte dirette, uffici tecnici erariali, ecc.: *ivi*, p. 274, nt. 92.

⁷⁶⁴ Corte cost. sent. n. 376 del 2003 che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, legge finanziaria 2002, che prevede, al comma 1: “*Al fine di contenere il costo dell’indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell’economia e delle finanze coordina l’accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, di cui all’articolo 2 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle Regioni. A tal fine i predetti enti comunicano periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell’invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze da emanare, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all’ammortamento del debito e all’utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti*”.

⁷⁶⁵ F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 671; E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, cit., p. 227.

⁷⁶⁶ Per effetto della l. cost. n. 1 del 2012: R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, cit., p. 642.

dei conti pubblici⁷⁶⁷ che corrisponde ad un'attività conoscitiva utile a tutti⁷⁶⁸, rilevante indipendentemente dall'esercizio di altre funzioni amministrative o servizi pubblici⁷⁶⁹. Proprio per questo, non è mai superfluo ribadire che tutta la materia di cui si è sin qui detto dovrebbe informarsi al più sano principio di leale collaborazione istituzionale⁷⁷⁰.

Sul versante della digitalizzazione dei procedimenti, su cui si tornerà, si è osservato come l'art. 117, comma 2, lett. r) Cost. consente l'estensione del coordinamento tecnologico anche ad aspetti funzionali per garantire la cooperazione applicativa, correttamente intesa quale possibilità di gestire in modo unitario i procedimenti complessi, compresi quelli in cui sono coinvolti più livelli di governo⁷⁷¹.

3.3. (segue) L'evoluzione della *governance* istituzionale

Dopo vent'anni dalla novella costituzionale, dalla sua attuazione da parte del legislatore primario e dallo sviluppo di una solida interpretazione da parte del Giudice delle leggi, è nondimeno di immediata evidenza che nel sistema amministrativo italiano, caratterizzato in generale da “*tratti di accentuato centralismo e tratti di forte decentramento*”⁷⁷², questa funzione essenziale di coordinamento sia stata svolta finora in maniera, quantomeno, altalenante, dalle istituzioni dello Stato centrale⁷⁷³.

⁷⁶⁷ R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, cit., p. 640; ID., *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, cit., p. 17.

⁷⁶⁸ R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, cit., p. 640, I. ALBERTI, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, cit., *passim*.

⁷⁶⁹ R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, cit., p. 641. V. più ampiamente *infra* cap. III, par. 1.

⁷⁷⁰ Di un nuovo modello di “*federalismo cooperativo*” ha parlato G. AMATO nella prolusione *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, cit.: “*che in presenza di un bene comune [quale potrebbe essere il coordinamento informatico e informativo] pone le risorse di tutti e di ciascuno al servizio della sua realizzazione e non consente a nessuno, neanche allo Stato, [o alle Regioni] di avere l'esclusiva*”.

⁷⁷¹ G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 55, che prosegue: “*Ciò non significa, per altro, che lo Stato debba direttamente dettare le prescrizioni specifiche del coordinamento funzionale: allo Stato spetta infatti non il potere di coordinamento ma il potere di legificare sul potere di coordinamento*”.

⁷⁷² F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, cit., p. 155.

⁷⁷³ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., pp. 21 ss., dedica ampio spazio al tema, con una dettagliata descrizione dell'evoluzione accidentata della *governance* dei dati. Alcune criticità dell'azione di coordinamento dello Stato – “*gigante imbrigliato*” – sono evidenziate da E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 2, pp. 368 ss. Di “*governance incerta*” fra tecnica e politica parla F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., pp. 63 ss.; G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit., p. 129.

L'evoluzione della *governance* nell'ambito dell'informatica pubblica è stata ampiamente descritta, con continue trasformazioni in termini di enti e strutture istituzionali coinvolti, competenze e risorse assegnate, modelli organizzativi adottati, tanto dalla dottrina e dalle commissioni di riforma (a partire dal c.d. "Rapporto Giannini"⁷⁷⁴) quanto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul grado di digitalizzazione dell'amministrazione che ha lavorato nel corso della XVII legislatura⁷⁷⁵ e dalla Corte dei conti, nella sua tradizionale funzione di controllo-referto⁷⁷⁶.

Già si è ricordato che fin dagli anni '60 la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva assunto, per così dire, la naturale regia dell'informatica pubblica⁷⁷⁷, materia sostanzialmente considerata di competenza statale, in quanto non richiamata fra i settori di spettanza regionale (in allora vigente il principio della residualità a favore dello Stato). Peraltro, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970, era stato espressamente previsto per legge il potere di indirizzo e coordinamento riservato allo Stato nelle materie trasferite alle Regioni in attuazione dell'art. 117 Cost.⁷⁷⁸.

Si ricorda poi il ruolo in materia di acquisti di beni e servizi informatici, progressivamente rafforzato con funzioni di programmazione e coordinamento, del Provveditorato generale dello Stato, presso il quale venne istituita nel 1958 la Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento della pubblica amministrazione che forniva i pareri tecnici sulle richieste di acquisti informatici⁷⁷⁹.

⁷⁷⁴ C.d. "Rapporto Giannini", cit., pp. 729 ss.

⁷⁷⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione della P.A., *Relazione sull'attività svolta*, cit., pp. 25 ss.

⁷⁷⁶ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., pp. 21 ss. Sulle potenzialità della funzione di controllo della Corte mediante l'analisi dati si tornerà nel cap. III, par. 2.3.

⁷⁷⁷ Su ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio cfr. gli atti del convegno svoltosi nel 2018 contenuti nel volume *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2020, in particolare la relazione di G. AMATO, *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo*, pp. 11 ss.; N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, pp. 53 ss.; B.G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la funzione di coordinamento*, pp. 166 ss. Va notato però che l'importante documento non contiene approfondimenti di sorta sul ruolo della Presidenza nella *governance* del settore informatico.

⁷⁷⁸ Art. 17, comma 1, lett. a) della legge 16 maggio 1970 n. 281. Cfr. G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento* (voce), in *Dig. pubbl.*, VIII, 1993, pp. 230 ss.; A. MELONCELLI, *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, XVI, pp. 1 ss.

⁷⁷⁹ Il Provveditorato generale dello Stato presso il Ministero del Tesoro curò gli acquisti d'informatica per tutti gli enti statali sostanzialmente "dalla prima macchina", acquisendo una grande mole di dati su tutto il processo di informatizzazione dell'amministrazioni italiana, testimoniata dai rapporti annuali che pubblicò dal 1981. Per molto tempo fu un osservatore attento e tuttavia privo di poteri incisivi: "di fatto il Provveditorato generale dello Stato si è trovato a rilevare le disfunzioni dell'informatica statale, senza avere gli strumenti per intervenire": M.G. LOSANO, *Il diritto pubblico dell'informatica*, Einaudi, Torino, 1986, p. 249.

Una nuova Commissione per il coordinamento e la programmazione delle iniziative di automazione dei servizi della pubblica amministrazione⁷⁸⁰ fu poi sostituita nel 1984 da una Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica delle Amministrazioni dello Stato⁷⁸¹, affiancata nel frattempo dalle competenze in materia di organizzazione delle amministrazioni, anche con riferimento agli aspetti informatici, del Dipartimento della Funzione pubblica, istituito presso la Presidenza del Consiglio nel 1983⁷⁸².

A fronte di questa proliferazione (mai cessata) di enti e organi preposti al coordinamento dell'informatica pubblica, le circolari emanate dalla Presidenza del Consiglio per ripartire le competenze fra le varie istituzioni hanno assunto la veste di un grottesco e vano “*coordinamento dei coordinatori*”⁷⁸³.

Un passaggio che forse avrebbe potuto rappresentare una svolta significativa fu l'istituzione nel 1993 dell'Autorità per l'informatica pubblica (AIPA)⁷⁸⁴, autorità amministrativa indipendente dal 1996⁷⁸⁵, trasformata nel 2003 in Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione (CNIPA). Dal 1° gennaio 2004 questo Centro ha incorporato il Centro tecnico per la Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA)⁷⁸⁶, assumendo connotati strettamente tecnici⁷⁸⁷. Nel 2009 il CNIPA è stato trasformato in DigitPA, ente

⁷⁸⁰ Decreto del Ministro del Tesoro del 22 novembre 1980 n. 176.

⁷⁸¹ D.p.c.m. del 20 novembre 1984.

⁷⁸² Legge-quadro del pubblico impiego del 29 marzo 1983 n. 93.

⁷⁸³ V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, cit., p. 601 ss.; A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2022, 1, pp. 99 ss.

⁷⁸⁴ In attuazione del d.lgs. n. 39 del 1993, sul quale v. R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 11 ss.; I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1647 ss.; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., pp. 285 ss.

⁷⁸⁵ Sebbene molti abbiano messo in dubbio tale qualificazione: C. NOTARMUZI, *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 10, p. 1014.

⁷⁸⁶ I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p. 1649, nt. 45 e 1653 ss.; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., pp. 308 ss.; F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in ID. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002, p. 26, che la ritiene comunque un primo esempio della crescente sensibilità per la problematica dell'interconnessione.

⁷⁸⁷ Sul sostanziale fallimento dell'AIPA e la trasformazione dell'*authority* in organo tecnico strumentale rispetto alle politiche governative: F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 65, nt. 67; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., p. 128 ss., il quale rinviene fra le cause di ciò da un lato l'inadeguatezza dell'istituto dell'autorità indipendente – pensata per la garanzia di settori sensibili – per la gestione dell'informaticizzazione amministrativa, strumento di diretta attuazione delle politiche pubbliche (critica simile, per certi versi, a quelle mosse ad ANAC come autorità rivolta al monitoraggio dell'attività complessiva delle amministrazioni), e che quindi dovrebbe rimanere strettamente nelle mani dell'esecutivo; d'altra parte nel fatto che il mercato informatico oggi non sarebbe più a rischio in quanto ignoto, a differenza di quanto era nel 1993 (su questo aspetto sia permesso dissentire). Al contrario, F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit.,

pubblico non economico incaricato di funzioni progettuali, tecniche e operative e con la missione di contribuire alla creazione di valore per i cittadini e le imprese attraverso l'implementazione dell'amministrazione digitale⁷⁸⁸.

Per quanto riguarda la gestione degli acquisti di beni e servizi d'informatica a livello centrale, il Provveditorato generale dello Stato è stato soppresso nel 2001⁷⁸⁹ e le sue funzioni sono state assunte in buona parte dalla Consip SpA, società totalmente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze costituita nel 1997 per gestire specifiche attività informatiche dell'amministrazione statale in materia finanziaria e contabile⁷⁹⁰. Dal 2012 tali funzioni principalmente a supporto del Ministero dell'Economia e delle finanze sono state trasferite alla società *in house* Sogei S.p.A.⁷⁹¹.

Tornando quindi all'evoluzione della *governance* statale sul fronte dell'indirizzo politico, il Codice dell'amministrazione digitale del 2005⁷⁹² ha attuato la disposizione costituzionale sul nuovo riparto di competenze che, invertendo il principio di residualità ora a favore delle Regioni, ha riservato allo Stato il solo coordinamento allo scopo di garantire la necessaria omogeneità, per tutti i livelli amministrativi, delle regole tecniche in materia di interoperabilità di *standard* e formati⁷⁹³. La Consulta ne ha accolto favorevolmente l'adozione ritenendo la norma risultato, nella sua formulazione, di un confronto⁷⁹⁴ tra il legislatore delegato e la Conferenza unificata nel solco dell'indirizzo indicato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, interpretata nel senso che “*lo Stato disciplina il coordinamento informatico, oltre che per mezzo di regole tecniche, anche quando sussistano esigenze di omogeneità ovvero anche «profili di qualità dei servizi» e di*

pp. 86 ss. aveva invece espresso opinione favorevole sulla costituzione di un'autorità amministrativa indipendente in materia di informatica pubblica, sottoposta a regole tecniche rigorose sottratte all'indirizzo politico, “*a garanzia della qualità e della imparzialità delle informazioni*”.

⁷⁸⁸ D.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177. C. NOTARMUZI, *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, cit., pp. 1016 ss.

⁷⁸⁹ D.p.r. 22 marzo 2001 n. 147.

⁷⁹⁰ Con il d.lgs. 19 novembre 1997 n. 414. Cfr. il decreto del Ministro del Tesoro del 17 giugno 1998, *Affidamento alla Con.S.I.P. S.p.a. delle attività informatiche riservate allo Stato*.

⁷⁹¹ Art. 4, comma 3-bis, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv. dalla l. 7 agosto 2012 n. 135. Cfr. G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., pp. 73-74. Descrive con perplessità il ruolo di Sogei: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 50 ss.

⁷⁹² Art. 14, comma 1, del CAD: “*In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime*”.

⁷⁹³ E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, cit., pp. 225 ss.; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, cit., p. 110.

⁷⁹⁴ Un esempio di “*diplomazia normativa*”: G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, cit., p. 63.

«razionalizzazione della stessa», funzionali a realizzare l'intercomunicabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni»⁷⁹⁵. Significativamente la disposizione infatti utilizza l'avverbio “anche”, implicando che il coordinamento non si attua soltanto mediante l’emanazione di norme tecniche, ma possa anche comportare norme di ordine amministrativo e organizzativo⁷⁹⁶.

Nel corso della XIV legislatura (2001-2006) fu nominato un Ministro per l’Innovazione e le tecnologie, con relativa istituzione di un Dipartimento per l’innovazione della pubblica amministrazione in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Nelle seguenti legislature il Dipartimento per la funzione pubblica e il Dipartimento innovazioni e tecnologie vennero affidati al Ministro per la Pubblica amministrazione.

Nel quadro delle strategie delineate dall’Agenda digitale europea nel 2012⁷⁹⁷ è stata costituita una “Cabina di regia” per l’attuazione dell’Agenda digitale italiana⁷⁹⁸.

Nello stesso anno è nata l’Agenzia per l’Italia digitale (AgID)⁷⁹⁹, subentrata a DigitPA e al Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l’innovazione tecnologica⁸⁰⁰, allo scopo della diffusione delle tecnologie digitali e della razionalizzazione della spesa pubblica⁸⁰¹ svolgendo il ruolo, tipico delle *Agencies* di matrice anglosassone, di promozione dell’efficacia e dell’efficienza mediante attività tecnico-operative⁸⁰².

⁷⁹⁵ Corte cost., sent. n. 133 del 2008, punto 7.5 del *Considerato in diritto*.

⁷⁹⁶ D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., p. 126.

⁷⁹⁷ Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione della P.A., *Relazione sull’attività svolta*, cit., pp. 16 ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., pp. 45 ss.

⁷⁹⁸ Art. 47 della l. n. 35 del 2012. La Cabina di regia è stata istituita con il decreto del 1° marzo 2012 del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro per la coesione territoriale, del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca e del Ministro dell’economia e delle finanze. Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione della P.A., *Relazione sull’attività svolta*, cit., pp. 22 ss.; E. CARLONI, *Digitalizzazione e riforma dell’amministrazione: la nuova agenda*, in ..., pp. 277 ss.; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., pp. 55 ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., pp. 70-71.

⁷⁹⁹ Artt. 19-22 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione della P.A., *Relazione sull’attività svolta*, cit., pp. 24 ss.

⁸⁰⁰ Nonché all’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione (Aginnovazione) e, con riferimento alle funzioni in materia di sicurezza delle reti, dell’Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell’informazione (ISCOM) operante presso il Ministero dello sviluppo economico.

⁸⁰¹ Sulla scia delle funzioni in materia di consulenza tecnico-economica sugli appalti della soppressa AIPA, l’AGID mantiene il potere di rilascio di pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti e accordi quadro da parte delle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l’acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati per quanto riguarda la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti sia superiore a un milione di euro nel caso di procedura negoziata e a due milioni nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta. Tali pareri vengono anche trasmessi all’ANAC: art. 14-bis, comma 2, lett. f) del CAD.

⁸⁰² F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 66 nt. 68 e p. 68; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., pp. 132-133. La funzione primaria

Nel 2016, in sostituzione della “Cabina di regia”, venne nominato un Commissario straordinario per l’attuazione dell’Agenda digitale⁸⁰³ per svolgere funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie dell’informatica e della comunicazione⁸⁰⁴. Il Commissario si è avvalso di uno *staff* di esperti di materia, scelti anche al di fuori della pubblica amministrazione, denominato “Team per la trasformazione digitale”. Entrambi hanno terminato il proprio mandato nel 2019.

Cercando di riportare all’ordinario l’attività di coordinamento⁸⁰⁵, dal 2018 le funzioni e i poteri già conferiti al Commissario straordinario sono tornati ad un Ministro delegato⁸⁰⁶, nominato quindi nella compagine governativa insediatasi nel 2019. Parallelamente, è stato riattivato a decorrere dal 1° gennaio 2020 il Dipartimento per la trasformazione digitale, alle sue dipendenze⁸⁰⁷.

Nel 2021, quasi a voler ripristinare la “Cabina di regia”, è stato istituito un Comitato interministeriale per la transizione digitale con il compito di “*assicurare il coordinamento e il monitoraggio dell’attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale delle pubbliche amministrazioni competenti in via ordinaria*”⁸⁰⁸.

Nel Governo formatosi all’inizio della XIX legislatura (ottobre 2022) non è stato nominato un Ministro con delega specifica alla digitalizzazione. Rimane il Dipartimento, alle dipendenze del Sottosegretario di Stato con delega all’Innovazione, confermando l’andamento altalenante e fortemente discontinuo nella *governance* di questa materia.

dell’AGID è l’emanazione di atti normativi e di *soft law*, ossia le note linee guida, sulle quali si v. P. FALLETTA, *Le linee guida di AgID nel processo di digitalizzazione*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., pp. 139 ss.; F. NOTARI, *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 1, pp. 26 ss.

⁸⁰³ Art. 2 del d.p.c.m. 16 settembre 2016.

⁸⁰⁴ Sulle sovrapposizioni di competenze registrate fra Team per la Trasformazione digitale e AGID: F. NOTARI, *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance*, cit., pp. 27 ss.

⁸⁰⁵ La Corte dei conti, riservandosi di valutare il “*definitivo assetto delle competenze delle strutture coinvolte nel processo di attuazione delle politiche di innovazione digitale*”, espresse parere favorevole rispetto al ripristino di uno specifico ministro senza portafoglio per il “*migliore esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia*”, “*per superare le evidenziate criticità in tema governance del settore*”: *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 29.

⁸⁰⁶ Art. 8 del d.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito dalla l. 11 febbraio 2019 n. 12.

⁸⁰⁷ “*Struttura di supporto al Presidente per la promozione ed il coordinamento delle azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali. Esso dà attuazione alle direttive del Presidente in materia e assicura il coordinamento e l’esecuzione dei programmi di trasformazione digitale*”: d.p.c.m. 19 giugno 2019 di modifica al d.p.c.m. 1° ottobre 2012 recante *Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*.

⁸⁰⁸ Art. 8 del d.l. 1° marzo 2021 n. 22, conv. dalla l. 22 aprile 2021 n. 55; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale* (voce), cit., pp. 84-85.

In ogni caso, nonostante lo sforzo esasperante (e forse vano) di riorganizzazione – in evidente balia della mutevolezza del clima politico – permane la necessità di superare la frammentazione e le sovrapposizioni di competenze⁸⁰⁹, dato che molti enti centrali come il Dipartimento della Funzione pubblica, l'AGID⁸¹⁰, il Ministero dell'Economia e delle finanze, il Ministero dello Sviluppo economico, l'Autorità nazionale anticorruzione, il Garante per la protezione dei dati personali, continuano a mantenere rilevanti funzioni di coordinamento dei dati nei loro settori di attività⁸¹¹, viste anche le resistenze delle Regioni che, nell'assenza di coordinamento da parte dello Stato, nei decenni hanno dato vita ad un insieme eterogeneo di proprie norme giuridiche e strutture organizzative⁸¹², come si vedrà nella materia dei contratti pubblici⁸¹³.

A livello di enti locali si continua a registrare un'elevata frammentazione rappresentata da un alto tasso di amministrazioni sole e silenti nella propria autonomia organizzativa⁸¹⁴, in mancanza di adeguate forme di coordinamento orizzontale e verticale, con un processo di trasformazione digitale rimasto in via di fatto, più che di diritto, in mano alle singole amministrazioni e, ancor più, delle singole unità organizzative, lasciando una proliferazione selvaggia di *data center*, banche dati e applicazioni informatiche diseguali e concepite per operare una separata dall'altra⁸¹⁵.

⁸⁰⁹ L. SPERATI, *Trasformazione digitale della pubblica amministrazione e ricerca dell'efficienza organizzativa*, in LUIGI DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 281 ss.

⁸¹⁰ Sul ruolo dell'AGID la stessa Corte dei conti ha espresso “qualche incertezza” nel capitolo “L'organizzazione e il personale”, Volume I, Tomo I, della *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018*. Secondo A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 108, l'AGID non è più stata oggetto di interventi in quanto giudicata non riformabile e troppo complicata da sopprimere per la difficoltà di trovare una diversa collocazione al personale, con la conseguenza della duplicazione dei vertici centrali dell'*e-Government*. Ritiene invece che le significative competenze regolatorie, di vigilanza e sanzionatorie dell'AGID ne richiederebbero una riqualificazione quale amministrazione indipendente: G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 109 ss.

⁸¹¹ “Il futuro dell'informatica pubblica italiana resta, quindi, legato anche ad una più ampia ed incisiva convergenza delle iniziative, con una governance unitaria dotata di poteri concreti nella definizione delle strategie di digitalizzazione e di coordinamento effettivo delle Pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, con compiti chiari e definiti, in grado di tradurre le politiche di settore in azioni che trovino la loro sintesi nel Piano triennale e che ne assicurino l'attuazione a livello nazionale”: Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 31.

⁸¹² M.G. LOSANO, *Il diritto pubblico dell'informatica*, cit., p. 269; I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., pp. 1662-1663; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., pp. 218 ss. e, già, il c.d. “Rapporto Giannini”, cit., p. 745.

⁸¹³ V. *infra*, cap. IV, par. 2.3.

⁸¹⁴ S. BIANCAREDDU, *Il procedimento amministrativo per fascicolo informatico: la problematica concretizzazione di un'aspirazione*, in CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., p. 38.

⁸¹⁵ A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 111-112.

3.4. I caratteri tecnico-giuridici dell'interoperabilità per il coordinamento dei sistemi informatici pubblici

Aspetto cruciale dell'organizzazione digitale delle amministrazioni, ben evidente sin dall'inizio dell'informatica pubblica, è pertanto la costruzione di reti che consentano lo scambio dei dati, per rendere “*coerente un sistema di centri decisionali autonomi*”, quale è la pubblica amministrazione⁸¹⁶.

Lo scambio dei dati fra differenti sistemi prevede sostanzialmente tre livelli di integrazione, in ordine crescente per evoluzione: interconnessione, interoperabilità e cooperazione applicativa. L'interconnessione corrisponde alla presenza di un collegamento fisico in rete fra sistemi informativi; l'interoperabilità consiste nella capacità concreta di scambio dei dati fra sistemi, in formati fra loro compatibili; la cooperazione applicativa, stadio di interazione più avanzato, implica la possibilità per vari utenti, anche a distanza, di adoperare congiuntamente piattaforme e applicativi *software* in un ambiente informatico condiviso⁸¹⁷.

L'interoperabilità e la cooperazione applicativa presuppongono comunque tecnicamente l'interconnessione⁸¹⁸, ossia “*un sistema (informatico) nell'ambito del quale due o più terminali sono in grado di comunicare e quindi scambiare tra loro informazioni in modo automatizzato, consentendo così l'accesso a dati conservati su un sistema diverso da quello richiedente le informazioni stesse*”⁸¹⁹.

⁸¹⁶ “*Aspetto fra i più importanti e affascinanti delle nuove tecniche*”: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 60. M.P. GUERRA, *Statistica pubblica e funzione conoscitiva*, in F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 99, indica tre buone ragioni della necessità di interconnessione pubblica: l'esigenza di superare la separazione con i cittadini in chiave di trasparenza; la necessità di riqualificare le prestazioni dell'amministrazione perché le sue inefficienze non gravino come costi aggiuntivi sul sistema produttivo; la necessità di strumenti di raccordo tra policentrismo istituzionale e principio unitario.

⁸¹⁷ D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., p. 120.

⁸¹⁸ M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico*, cit., p. 526.

⁸¹⁹ G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, p. 188, che prosegue: “*calando tale paradigma all'interno delle amministrazioni, ciò significa in sostanza che un ente potrebbe avere accesso alle informazioni detenute da un'altra amministrazione senza la necessità — quantomeno tecnica — di alcuna interazione tra i funzionari. All'ufficio precedente basterebbe richiedere, attraverso il proprio sistema informatico, i dati di cui necessita, ed automaticamente potrebbe recuperare le informazioni richieste dal sistema messo a disposizione da un'altra pubblica amministrazione*”. Si osserva – senza alcuna pretesa di esaustività – come in informatica ci si riferisca al modello OSI (*Open Systems Interconnection*), stabilito nel 1984 dall'International Organization for Standardization (ISO), per descrivere l'architettura logica di rete, secondo una struttura a strati composta da una pila di protocolli di comunicazione suddivisa in sette livelli: 1. Livello fisico; 2. Livello di collegamento dati; 3. Livello di rete; 4. Livello di trasporto; 5. Livello di sessione; 6. Livello di presentazione; 7. Livello di applicazione. Semplificando, i quattro livelli superiori (Trasporto, Sessione, Presentazione ed Applicazione) rivestono funzioni relative alla interoperabilità tra le applicazioni *software* utilizzate per generare e leggere i dati trasmessi, per cui vengono detti “Host Layer”, mentre i tre inferiori (Fisico,

Correttamente si è detto che il coordinamento informatico e informativo porta a valorizzare un'idea di pubblica amministrazione unitaria, come sistema all'interno del quale sfumano le distinzioni fra soggetti⁸²⁰, rappresentata dal funzionario che, collegandosi al proprio terminale, dovrebbe essere connesso con qualsivoglia banca dati pubblica (salvi i limiti di legge)⁸²¹. Sul piano infrastrutturale questo “*momento unitario del coordinamento*”⁸²² è particolarmente evidente sin dall'introduzione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), oggi Sistema pubblico di connettività (SPC), definito dal legislatore quale “*insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati*”⁸²³.

L'SPC è inoltre strumento di decertificazione integrale: la legge prevede che gli scambi di documenti informatici effettuati al suo interno, realizzati attraverso la collaborazione applicativa e nel rispetto delle relative procedure e norme tecniche di sicurezza, costituiscono valida trasmissione documentale a tutti gli effetti⁸²⁴.

A parte l'aspetto infrastrutturale (pur essenziale⁸²⁵), la caratteristica dei sistemi informatici in assenza della quale non sarebbe possibile parlare di interazioni automatizzate tra gli

Collegamento e Rete) riguardano le funzioni di supporto di rete e vengono detti “Media Layer” (cfr. voce *Modello OSI*, in www.wikipedia.org).

⁸²⁰ M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., 269; G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS, *Introduzione*, in ID., ID., (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., p. 8; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., p. 121.

⁸²¹ L. ORTEGA ÀLVAREZ, *Amministrazione digitale e buona amministrazione*, in D. MARONGIU, I. MARTÍN DELGADO, *Diritto amministrativo e innovazione*, ESI, Napoli, 2016, p. 276; I. MARTÍN DELGADO, *La riforma dell'amministrazione digitale: un'opportunità per ripensare la pubblica amministrazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, (a cura di), *La tecnificazione*, cit., pp. 133 ss., spec. 143 ss., in cui si esamina il caso interessante dell'evoluzione concettuale della “sede” istituzionale come “sede amministrativa elettronica”, a partire dall'esperienza spagnola.

⁸²² S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, cit., p. 237.

⁸²³ Art. 73, comma 1 del CAD che fa salvo il “rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione” e “dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali”. F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 672 ss.; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 29 ss.; G. SANTUCCI, P. MINASI, *Il Sistema pubblico di connettività (Spc) quale strumento di governance, razionalizzazione e valorizzazione delle basi di dati pubbliche*, in *Leggere il cambiamento del Paese. Atti della Nona Conferenza Nazionale di Statistica*, Istat, Roma, 2010, pp. 191-198; C.M. ARPAIA, P. FERRO, W. GIUZIO, G., IVALDI, D., MONACELLI, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), vol. 309, Banca d'Italia, Roma, 2016, pp. 29 ss.

⁸²⁴ Art. 73, comma 1 del CAD.

⁸²⁵ B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, cit., pp. 72 ss.

stessi è l'interoperabilità⁸²⁶. Sul piano definitorio, ma anche prescrittivo attraverso indicazioni vincolanti e d'indirizzo e mediante lo sviluppo di progetti dedicati, anche in questo campo è intervenuta l'Unione europea che dal 2004 ha identificato l'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni come elemento centrale per la riqualificazione dei servizi al cittadino e all'impresa, attraverso l'integrazione dei *back office* dei soggetti pubblici, finalizzata all'integrazione delle prestazioni⁸²⁷.

È ormai assodato che si può parlare di quattro livelli di interoperabilità⁸²⁸, su cui deve essere garantita mediante la rimozione di ostacoli allo scambio dei dati: (i) l'interoperabilità *giuridica*, volta a garantire che diversi quadri legislativi non ostacolino la creazione di servizi pubblici europei all'interno e tra gli Stati membri e che esistano accordi chiari su come affrontare le differenze nella legislazione oltre i confini del proprio paese, compresa la possibilità di adottare nuove norme⁸²⁹; (ii) l'interoperabilità *organizzativa* che riguarda il modo in cui le organizzazioni allineano i propri processi lavorativi (*rectius*, procedimenti), le responsabilità e le aspettative per raggiungere obiettivi comuni concordati e reciprocamente vantaggiosi⁸³⁰; (iii) l'interoperabilità *tecnica* relativa alle applicazioni e infrastrutture che collegano sistemi e servizi⁸³¹ e, forse la più importante, (iv) l'interoperabilità *semantica*, volta a garantire che il formato e il significato dei dati scambiati siano mantenuti e compresi durante tutti gli scambi, comprendendo aspetti sia strettamente semantici (il significato degli elementi di dati e la relazione che intercorre tra

⁸²⁶ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 132.

⁸²⁷ Decisione 2004/387/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, relativa all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (IDABC). Dello stesso anno, si v. il documento della Commissione europea *European Interoperability Framework for pan-european eGovernment services* (EIF), che evidenzia come lo sviluppo delle politiche nazionali di *e-government* debba modularsi in un quadro di regole, di ordine organizzativo, tecnico e semantico, di livello europeo, idonee a creare le condizioni per implementare i servizi di *e-government* transeuropeo. Cfr. M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico*, cit., 526. Nel 2017 è stato pubblicato dalla Commissione europea il *New European Interoperability Framework. Promoting seamless services and data flows for European public administrations*.

⁸²⁸ Già individuati dalla Commissione europea nella Comunicazione sull'*eGovernment* del 26 settembre 2003, COM(2003) 567. Più recentemente, ad es. si v. Commissione europea, report *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses. Policy options and their impacts*, cit., pp. 168 ss. Cfr. G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., pp. 132 ss.

⁸²⁹ Commissione europea, Comunicazione COM(2017) 134, *Quadro europeo di interoperabilità - Strategia di attuazione*, Allegato 2, p. 25.

⁸³⁰ *Ivi*, p. 26.

⁸³¹ *Ivi*, p. 29.

di essi), sia sintattici (la descrizione del formato esatto delle informazioni da scambiare in termini di grammatica e formato)⁸³².

Nel 2017 la Commissione ha lanciato una strategia per attuare l'interoperabilità, proponendola come fattore chiave per la trasformazione digitale, dal momento che consente agli organismi amministrativi di scambiare elettronicamente, tra di loro e con i cittadini e le imprese, informazioni significative in maniera chiara per tutte le parti⁸³³. Essa appare fondata sulle libertà di circolazione di beni, capitali, servizi e persone tutelate dai Trattati⁸³⁴, che possono essere garantite soltanto da politiche comuni supportate da reti e sistemi interconnessi e interoperabili⁸³⁵.

Pertanto, nei limiti del principio di proporzionalità che limita l'azione dell'Unione allo stretto necessario per raggiungere gli obiettivi politici concordati⁸³⁶, la Commissione ha dichiarato il ruolo proprio e degli Stati membri: di disciplinare, coordinare e condividere tutte le iniziative sull'interoperabilità a livello nazionale e dell'Unione allo scopo di garantire che le pubbliche amministrazioni si attengano ai principi e alle raccomandazioni del quadro europeo di interoperabilità; di promuovere la cooperazione a tutti i livelli della pubblica amministrazione nell'Unione e abbattere le barriere organizzative e digitali che permangono⁸³⁷.

La Commissione ha stabilito e aggiorna periodicamente un quadro europeo di interoperabilità, come approccio concordato alla fornitura di servizi pubblici europei in modo interoperabile, che definisce le linee guida di base per l'interoperabilità sotto forma di principi, modelli e raccomandazioni comuni. Per questo opera un apposito *National Interoperability Framework Observatory* (NIFO) presso la Commissione per monitorarne l'applicazione negli Stati membri⁸³⁸ e fu lanciato nel periodo 2016-2020 il già menzionato programma *ISA² - Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens* per sostenere lo sviluppo di soluzioni digitali che consentano alle pubbliche

⁸³² *Ivi*, p. 27.

⁸³³ Commissione europea, Comunicazione COM(2017) 134, *Quadro europeo di interoperabilità - Strategia di attuazione*, p. 2.

⁸³⁴ Artt. 26 ss. TFUE.

⁸³⁵ Commissione europea, *New European Interoperability Framework*, cit., p. 6. Come si è visto, la tutela delle libertà fondamentali di circolazione ha costituito la base giuridica dell'istituzione dello Sportello digitale unico, anche contro la competenza esclusiva degli Stati membri in tema di organizzazione amministrativa: *supra*, par. 2.

⁸³⁶ Art. 5, par. 4 TUE.

⁸³⁷ Commissione europea, Comunicazione COM(2017) 134, cit., p. 6.

⁸³⁸ *Ivi*, pp. 3 ss. Si v. il [sito web](#) del National Interoperability Framework Observatory (NIFO).

amministrazioni, alle imprese e ai cittadini in Europa di beneficiare di servizi pubblici interoperabili transfrontalieri e intersettoriali⁸³⁹.

Nel Codice italiano dell'amministrazione digitale l'interoperabilità viene definita come “*caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi*”⁸⁴⁰, presupposto indispensabile al fine di favorire la circolazione delle certezze pubbliche senza ricorrere allo strumento tradizionale dei certificati o anche delle autocertificazioni⁸⁴¹, in combinato disposto con le norme che impongono la digitalizzazione delle amministrazioni con sistemi improntati all'*interoperability by design*⁸⁴².

Soprattutto sul fronte dell'interoperabilità tecnica, rientra fra le competenze dell'AGID l'emanazione di linee guida appositamente dedicate⁸⁴³ nonché, collaborando con il Dipartimento per la Trasformazione digitale, l'individuazione di indirizzi in proposito⁸⁴⁴.

La normativa sull'interoperabilità è correlata anche agli obblighi di condivisione dei dati, a partire dall'accesso interamministrativo telematico⁸⁴⁵, che impone alle amministrazioni di formarli, raccogliarli, conservarli, renderli disponibili e accessibili con l'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzo, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati, salvi i limiti alla conoscibilità dalle leggi e dai regolamenti⁸⁴⁶.

⁸³⁹ V. *supra*, cap. I, par. 5.1.

⁸⁴⁰ Art. 1, comma 1, lett. *dd*) del CAD, aggiunta dall'art. 1, comma 1, lett. *g*) del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

⁸⁴¹ M. BOMBARDELLI, *Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con le P.A.*, *loc. cit.*

⁸⁴² Art. 12, comma 2 del CAD: “*le pubbliche amministrazioni utilizzano, nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle Linee guida*”.

⁸⁴³ Art. 14-*bis*, comma 2, lettera *a*) e art. 71 del CAD. Cfr. le *Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni* e le *Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici adottate ai sensi dell'art. 71 del CAD e della Direttiva (UE) 2015/1535* adottate con determinazione di AGID n. 547 del 2021. Sulla funzione delle Linee guida di coordinamento per assicurare l'interoperabilità: I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, *loc. cit.*; P. FALLETTA, *Le linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, pp. 163 ss.

⁸⁴⁴ Mediante il Piano triennale per l'informatica pubblica: v. da ultimo l'aggiornamento 2022-2024, cap. 5 sull'interoperabilità.

⁸⁴⁵ M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico*, *cit.*, p. 562 ss.

⁸⁴⁶ Art. 50, comma 1 del CAD.

Le diverse normative in tema di amministrazione digitale parlano spesso di fruizione, fruibilità⁸⁴⁷, condivisione, scambio di dati e riutilizzo⁸⁴⁸, ma sostanzialmente si riferiscono allo stesso fenomeno⁸⁴⁹. Le novelle al Codice dell'amministrazione digitale, apportate dai due decreti "Semplificazioni" susseguiti per fronteggiare l'emergenza pandemica nel 2020 e 2021, hanno rafforzato l'obbligo di fruibilità dei dati pubblici da parte dei soggetti che hanno diritto ad accedervi⁸⁵⁰, sanzionandone l'inadempimento sotto il profilo della responsabilità dirigenziale⁸⁵¹.

Tutti questi istituti sono generale espressione del principio di unicità dell'amministrazione (e quindi anche del principio *once-only*), volto a superare l'autoreferenzialità fra i singoli enti⁸⁵².

Strettamente correlata agli obblighi di condivisione dei dati, va ancora ricordata la previsione normativa, teoricamente di notevole semplificazione, della pubblicazione di alcune importanti banche dati statali, per cui le amministrazioni tenute a pubblicare i dati ivi compresi avrebbero potuto assolvere all'obbligo di trasparenza indicando

⁸⁴⁷ L'art. 1, comma 1, lettera t) del CAD definiva la fruibilità come "la possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione", disposizione abrogata dal d.lgs. 26 agosto 2016 n. 179.

⁸⁴⁸ Il d.lgs. 24 gennaio 2006 n. 36, oggi attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE, definisce il riutilizzo come "l'uso del dato di cui è titolare una Pubblica Amministrazione [...], da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali" (art. 2, comma 1, lett. d), mentre lo scambio di documenti costituisce la "cessione di documenti finalizzata esclusivamente all'adempimento di compiti istituzionali" fra soggetti pubblici.

⁸⁴⁹ I. MACRÌ, *CAD: alcuni profili di miglioramento*, in *Azienditalia*, 2021, 7, pp. 1240 ss.

⁸⁵⁰ Art. 50, comma 2-ter del CAD, introdotto dall'art. 264, comma 2, del d.l. n. 34 del 2020, conv. l. n. 77 del 2020, poi modificato dall'art. 39, comma 3 del d.l. n. 77 del 2021, conv. l. n. 108 del 2021.

⁸⁵¹ L'inadempimento costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture: art. 50, comma 3-ter del CAD, introdotto dall'art. 33, comma 1, lett. a) del d.l. n. 76 del 2020, conv. dalla l. n. 120 del 2020, poi modificato dall'art. 39, comma 3 del d.l. n. 77 del 2021, conv. l. n. 108 del 2021.

⁸⁵² P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Inf. dir.*, 2005, 14, p. 93, nt. 13; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., 121.

semplicemente sui propri siti Internet il *link* alle predette banche dati centrali⁸⁵³, evitando duplicazioni e garantendo un accesso unificato⁸⁵⁴.

La disposizione è rimasta inattuata, come aveva rilevato l'ANAC in una tempestiva segnalazione, visti i disallineamenti e la solo parziale coincidenza tra dati acquisiti nelle banche dati e atti o documenti oggetti di obbligo di pubblicazione⁸⁵⁵, particolarmente evidenti in materia di contratti pubblici⁸⁵⁶. Proprio in questo settore la recente riforma ha però nuovamente rilanciato la sua attuazione, riconoscendo l'invio dei dati e delle informazioni alla BDNCP come assolvimento agli obblighi in materia di trasparenza, superando le precedenti duplicazioni⁸⁵⁷.

Un altro strumento disciplinato dal Codice dell'amministrazione digitale per favorire la condivisione e l'accesso unificato al patrimonio informativo detenuto, per fini istituzionali, da amministrazioni e gestori di pubblici servizi, è la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND)⁸⁵⁸. Promossa dalla Presidenza del Consiglio, è prevista dal legislatore come

⁸⁵³ Art. 9-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, introdotto dall'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 97 del 2016. Le banche dati comprese nell'ambito di applicazione della norma sono elencate nell'Allegato B del decreto: Perla PA del Dipartimento della Funzione pubblica; SICO – Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche della Ragioneria generale dello Stato; Archivio contratti del settore pubblico dell'ARAN e CNEL; SIQuEL – Sistema Informativo Questionari Enti Locali della Corte dei conti; Patrimonio della PA del MEF; Rendiconti dei gruppi consiliari regionali della Corte dei conti; BDAP – Banca Dati Amministrazioni Pubbliche della Ragioneria generale dello Stato; REMS (Real Estate Management System) – Sistema di Gestione degli Immobili di Proprietà Statale dell'Agenzia del Demanio; BDNCP – Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici di ANAC; Servizio Contratti Pubblici del MIMS. Cfr. A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018, pp. 53-54; EAD., *Il futuro della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa: una moda destinata a passare? L'ultima parola al Legislatore*, in *federalismi.it*, 2021, 29, pp. 164 ss.; V. VARONE, "Amministrazione trasparente" al banco di prova della nuova Governance della trasparenza: verso una Piattaforma unica, in *federalismi.it*, 2023, 5, pp. 258 ss.

⁸⁵⁴ Cfr. art. 7 della legge di delegazione n. 124 del 2015.

⁸⁵⁵ ANAC, atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, *Concernente la disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, contenuta nel d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016*, in cui l'Autorità chiedeva quindi per allineare i contenuti delle banche dati agli obblighi di pubblicazione "un investimento per la revisione delle banche dati elencate nell'Allegato B) volto a consentire una corretta attuazione della disposizione. Allo stato attuale, il rischio è quello di avere interpretazioni volte ad adempimenti formali con la pubblicazione parcellizzata dei dati attinenti ad un medesimo set considerato unitariamente da diverse norme del d.lgs. 33/2013, in parte sui siti delle amministrazioni detentrici delle banche dati e in parte - per i dati non conferiti alle banche dati - sui siti delle amministrazioni. Con la conseguenza di perdere l'unitarietà dell'informazione voluta dal legislatore in ordine ad un medesimo profilo organizzativo o funzionale e di costringere gli interessati a consultare due diversi siti, quello della banca dati e quello dell'amministrazione, per ottenere un'informazione completa".

⁸⁵⁶ Dove i dati oggetto di obbligo di pubblicazione (ai sensi dell'art. 1, comma 32 della legge n. 190 del 2012) non corrispondono con quelli oggetto di invio alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici. La disposizione è però stata abrogata dal 1° luglio 2023 – con efficacia dal 1° gennaio 2024 – ai sensi dell'art. 226, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023, e i dati ricondotti alle informazioni contenute nella Banca dati nazionale di contratti pubblici: v. *infra*, cap. III, par. 3.1 e cap. IV, par. 2.3.2.

⁸⁵⁷ Art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023; art.10, comma 10.8 della delibera dell'ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, che sarà efficace dal 1° gennaio 2024.

⁸⁵⁸ Art. 50-*ter* del CAD, inserito dall'art. 45, comma 2 del d.lgs. n. 217 del 2017 e modificato dal d.l. n. 76 del 2020, conv. dalla l. n. 120 del 2020 e dal d.l. n. 77 del 2021, conv. dalla legge 108 del 2021. Cfr. I.

infrastruttura tecnologica per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle banche dati pubbliche (a partire dalle basi di dati di interesse nazionale che costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario⁸⁵⁹) mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa, nonché la raccolta e conservazione delle informazioni relative agli accessi e alle transazioni effettuate per il suo tramite⁸⁶⁰.

Un tentativo di avvio della piattaforma era stato effettuato nel 2018 (con il diverso fine, però, di raccolta dei dati pubblici di interesse nazionale) dal Team per la Trasformazione digitale, con il progetto *Digital and Analytics Framework* (DAF)⁸⁶¹. Nel 2019, l'allora Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale ne affidò però lo sviluppo e l'implementazione alla società PagoPA Spa, istituita l'anno precedente sotto la vigilanza in tema di obiettivi strategici e scelte tecnologiche del Dipartimento per la Trasformazione digitale e dell'AGID⁸⁶².

Inclusa nel frattempo fra gli investimenti del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, la PDND lanciata nel 2022 non costituirà in sé un nuovo canale di scambio dei dati, bensì il “luogo virtuale” per l'incontro fra soggetti aderenti “erogatori” e “fruitori” di servizi per lo scambio dei dati. Gli enti pubblici erogatori renderanno disponibili mediante l'infrastruttura i propri *e-service*⁸⁶³ per la fruizione di dati in proprio possesso o per

ALBERTI, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, cit., pp. 473 ss.; G. BUTTARELLI, *L'interoperabilità dei dati della pubblica amministrazione*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel PNRR*, RomaTrePress, Roma, 2022, pp. 141 ss.; F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 1, p. 65; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., pp. 241 ss.; A. SANDULLI, *Lo “Stato digitale”. Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 2, pp. 516 ss.

⁸⁵⁹ Ai sensi dell'art. 60, comma 3-*bis* del CAD, da ultimo modificato dal d.l. n. 77 del 2021, conv. dalla l. n. 108 del 2021. Le banche dati di interesse nazionale sono il repertorio nazionale dei dati territoriali; l'anagrafe nazionale della popolazione residente; la banca dati nazionale dei contratti pubblici; il casellario giudiziale; il registro delle imprese; gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo; l'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA); l'anagrafe delle aziende agricole; l'archivio nazionale dei veicoli e l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida; il sistema informativo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE); l'anagrafe nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (ANNCSU); l'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese.

⁸⁶⁰ Art. 50-*ter*, comma 2 del CAD.

⁸⁶¹ M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una “Piattaforma Digitale Nazionale Dati”*, in medium.com, 21 dicembre 2018 (<https://bit.ly/3bjDyvet>); I. MACRÌ, *Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only*, in *Azienditalia*, 2023, 1, pp. 32 ss.

⁸⁶² Società istituita ai sensi dell'art. 8, comma 2 del d.l. n. 135 del 2018, conv. dalla l. n. 12 del 2019.

⁸⁶³ “*Servizi digitali, realizzati ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera n-quater), del CAD, da un erogatore per assicurare l'accesso ai propri dati e/o l'integrazione dei propri processi attraverso l'interazione dei suoi sistemi informatici con quelli dei fruitori che trovano attuazione nell'implementazione di API*”: art. 1 del decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale del 22 settembre 2022, *Obblighi e termini di accreditamento alla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND)*.

l'integrazione di procedimenti agli enti fruitori interessati⁸⁶⁴. Tecnicamente, gli aderenti useranno la PDND per pubblicare le rispettive “interfacce per programmi applicativi” (API), redigere e firmare gli “accordi di interoperabilità”, autenticare e autorizzare l'accesso alle API, convalidare e valutare la conformità al quadro nazionale in materia di interoperabilità⁸⁶⁵. A settembre 2022 sono stati pubblicati i termini entro cui gli enti pubblici e le società partecipate dovranno accreditarsi alla PDND, sviluppare le interfacce di programmazione (API) e rendere disponibili le proprie basi dati ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale⁸⁶⁶.

L'ultimo carattere dell'interoperabilità, forse il più sfidante, si basa sulla limpida osservazione per cui il ricorso a qualunque “*metodo di memorizzazione ed elaborazione informatica dei dati da parte della pubblica amministrazione impone altresì una disciplina semantica del linguaggio normativo e burocratico, in modo da consentire la sua formalizzazione nel linguaggio computerizzato senza ambiguità e ridondanze*”⁸⁶⁷. Uno dei metodi più avanzati per raggiungere l'obiettivo dell'interoperabilità semantica (corollario della più ampia idea di rendere il *web* capace non solo di essere compreso dagli esseri umani, ma anche dalle macchine⁸⁶⁸) è costituito dalla costruzione delle c.d. “ontologie”. A livello generale, l'ontologia viene definita come la descrizione esplicita, formale e generale di concetti all'interno di un certo dominio, completa delle relazioni che intercorrono fra di essi⁸⁶⁹. Lo scopo delle ontologie consiste nel chiarire in modo inequivoco il significato dei concetti facenti parte di un dominio, affinché un programma automatico possa ragionare su

⁸⁶⁴ Cfr. la [pagina](#) sul sito del Dipartimento per la Trasformazione digitale; [pagina](#) sul sito di PagoPA Spa; [documento illustrativo](#) realizzato da PagoPA Spa. Si vedano le *Linee guida di AGID sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati ai sensi dell'articolo 50-ter, comma 2 del CAD*, versione 1.0 del 10 dicembre 2021.

⁸⁶⁵ Il 20 ottobre 2022 il Dipartimento per la Trasformazione digitale ha pubblicato l'Avviso Misura 1.3.1 per l'adesione dei Comuni alla PDND, con integrazione delle loro API (Application Programming Interface) nel catalogo della Piattaforma. Fra gli enti che hanno già dichiarato di intender esporre l'accesso ai propri servizi digitali tramite la PDND è l'ANAC, per l'accesso al nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico (cap. IV, parr. 3 ss.). Cfr. il webinar organizzato dal Dipartimento per la Trasformazione digitale e l'ANCI il 25 ottobre 2022, disponibile al [link](#).

⁸⁶⁶ Art. 3 del d.m. 22 settembre 2022, cit. rileva alcune criticità del sistema così come pensato in attuazione del PNRR: I. MACRÌ, *Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only*, cit., pp. 35 ss., soprattutto il fatto che al momento non si prevede che i Comuni possano essere fruitori della piattaforma, ossia che possano aderirvi (gratuitamente) per accedere ai dati di grandi “erogatori” nazionali quali INPS, Agenzia delle entrate, Ministero dell'Interno, Motorizzazione civile ecc.).

⁸⁶⁷ V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, cit., p. 77.

⁸⁶⁸ T. BERNERS-LEE, J. HENDLER, O. LASSILA, *The semantic web*, in *Scientific american*, 2001, 284, 5, pp. 34 ss. cit. in M. TRÒIA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, ESI, Napoli, 2020, p. 20.

⁸⁶⁹ W. ADAM, *An ontology in OWL for legal case-based reasoning*, in *Artificial Intelligence and Law*, 2008, 16, 4, pp. 361-387, cit. in K.D. ASHLEY, *Artificial Intelligence and Legal Analytics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 172.

di essi. In altri termini, si tratta di creare un vocabolario di lemmi che rappresenti la conoscenza cui può accedere il calcolatore: per es. gli oggetti, i predicati e le relazioni intercorrenti fra questi sui modi di formazione dei contratti⁸⁷⁰.

Fra il 2018 e il 2019 è stata sviluppata dall'AGID e dal Team per la Trasformazione digitale "OntoPiA", una rete di ontologie e di vocabolari controllati su varie basi dati della pubblica amministrazione, fra cui i contratti pubblici⁸⁷¹. Si è rilevato infatti che in materia di appalti sono disponibili molti dati in formato aperto, ma che vengono pubblicati così come sono raccolti, con denominazioni variabili a seconda della diversa normativa e della prassi interna ad ogni amministrazione, senza un glossario di riferimento. Le ontologie hanno lo scopo precipuo di consentire la comparazione fra i dati e, allo stesso tempo, costringono gli operatori a migliorare la qualità dei propri dati⁸⁷².

Lo stesso metodo è stato seguito per la creazione di una *e-Procurement ontology* a livello europeo nel programma ISA², vale a dire uno *standard* comune condiviso di pubblicazione dei dati sui contratti pubblici, per consentire l'accesso e il riuso di questi indipendentemente dalla fonte di provenienza, in vista della costruzione di un *Public Procurement Data Space* europeo⁸⁷³.

4. I profili funzionali della digitalizzazione nei procedimenti amministrativi

4.1. La sostenibilità tecnologica della normativa amministrativa

Esiste un forte legame fra qualità della normativa, semplificazioni amministrative e prevenzione della corruzione in senso ampio. La Corte costituzionale ha evidenziato le ricadute della qualità della regolazione sugli interessi della collettività, in particolare sull'efficienza e la competitività del sistema economico: rifacendosi ai principi

⁸⁷⁰ K.D. ASHLEY, *Artificial Intelligence and Legal Analytics*, cit., 173. Si è osservato come anche per il settore degli appalti pubblici le sfide maggiori risiedono proprio nell'interoperabilità semantica e organizzativa, essendo i principali problemi dell'interoperabilità la non chiara *governance*, un differente grado di utilizzo e di sviluppo delle piattaforme: Commissione europea, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 3.

⁸⁷¹ G. LODI, intervento "I contratti pubblici nella rete di ontologie OntoPiA", Open Data Day organizzato da Synapta, Torino 2 marzo 2019 "Come monitorare i flussi dei soldi pubblici", video disponibile al [link](#). M. GNALDI, S. DEL SARTO, M. FALCONE, M. TROIA, *Measuring Corruption*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 65 ss., M. TROIA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, cit., pp. 22 ss.

⁸⁷² G. LODI, intervento nel panel "eProcurement & semantics", SEMIC 2021 Conference, 8 dicembre 2021, disponibile al [link](#).

⁸⁷³ V. *supra*, cap. I, par. 5.1 e alcune prospettive al cap. IV, par. 2.4.

dell'ordinamento europeo, è ormai evidente anche nel giudizio sulle leggi come una regolazione ingiustificatamente intrusiva – cioè sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, riferendo queste ultime non soltanto agli interessi delle imprese, ma anche dei consumatori e degli stessi lavoratori e dunque, in definitiva, “*alla stessa utilità sociale*”⁸⁷⁴.

Oggi, invero, parte rilevante di questa utilità sociale è rappresentata dall'elemento tecnologico, ormai imprescindibile in qualsivoglia attività umana. Se pensiamo ai settori disciplinati dal diritto amministrativo e dalle sue branche (che vanno dall'urbanistica, all'ambiente, alla sanità, ai contratti pubblici, alla contabilità pubblica ecc.), ci si avvede di come sostanzialmente tutte le funzioni e i servizi pubblici siano fortemente implicati dalle tecnologie dei dati. Allo stesso tempo, però, si comprende come il diritto amministrativo possa costituire un forte ostacolo alla digitalizzazione: non deve essere taciuto il fatto che la semplificazione portata e necessitata dall'informatizzazione ha sempre trovato più ostacoli nell'apparato pubblico rispetto al settore privato dal momento che, a differenza del secondo, in cui le operazioni di ristrutturazione organizzativa e funzionale connesse all'automazione dei processi non trovano limiti formali le amministrazioni pubbliche, essendo soggette al rispetto del principio di legalità⁸⁷⁵, possiedono intrinsecamente una “*rigidità di struttura*” che porta quasi necessariamente a conflitti fra “*realtà e amministrazione*”⁸⁷⁶.

Occorre, pertanto, esaminare nel dettaglio in quale misura l'elemento tecnologico vada tenuto in considerazione nella produzione della nuova normativa amministrativa – in

⁸⁷⁴ Corte cost., sent. del 17 luglio 2012 n. 200 nella quale, affrontando la legittimità costituzionale di una normativa statale in materia di liberalizzazione, la Corte ha ritenuto che la razionalizzazione della regolazione “*costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico*”. Perciò “*l'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale*”. Cfr. Corte cost., sentt. del 16 gennaio 2013 n. 8 e del 18 giugno 2014 n. 178. Di segno simile, già il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 25 ottobre 2004 sullo schema di decreto legislativo recante il “Codice dei diritti di proprietà industriale”. Sulle “*ragioni del mercato*” e la qualità della regolazione: R. FERRARA, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, cit., pp. 241 ss.

⁸⁷⁵ Pressoché la totalità dell'attività amministrativa “*è puramente e semplicemente diritto*” secondo M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, cit., p. 1140. Ciò è pur sempre vero, anche se ormai sono molti i settori privati in cui si riscontra una regolamentazione sempre più simile alle norme sull'azione amministrativa, basti pensare ad. es. al mercato bancario.

⁸⁷⁶ M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica*, Einaudi, Torino, 1985, p. 397; ID., *Diritto e informatica*, cit., p. 271; P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 22. Si pensi, ad es., al caso della digitalizzazione delle procedure concorsuali per l'assunzione di dipendenti pubblici, che ha richiesto comunque interventi normativi e interpretativi della giurisprudenza. Per un'introduzione alla questione: A. D'AMICO, *Concorsi pubblici: il digitale evita ogni contenzioso? Norme, giurisprudenza, problemi*, in www.agendadigitale.eu, 22 giugno 2022, disponibile al [link](#).

particolare dalle norme sui procedimenti, che non devono costituire ostacolo alla digitalizzazione⁸⁷⁷ – e nell’opera di semplificazione e razionalizzazione di quella esistente, emanata in epoca pre-informatica o, comunque, anteriore all’introduzione delle tecnologie più aggiornate, rivedendola costantemente in chiave di compatibilità informatica⁸⁷⁸.

Sotto questo profilo, da un lato sicuramente può giocare un ruolo fondamentale (e nei fatti ha giocato molto) l’interpretazione adeguatrice, almeno sino a quando le modifiche normative non diventino comunque indispensabili⁸⁷⁹. Fra i primi casi interessanti, si ricorda che fu rinvenuto il fondamento giuridico della gestione informativo da parte della Corte dei conti di un sistema capace di acquisire automaticamente i dati delle amministrazioni nella norma attributiva alla Corte stessa del diritto di chiedere tutte le informazioni e i documenti necessari all’esercizio dei suoi controlli⁸⁸⁰.

Bisogna però considerare il *continuum* che si è sempre imposto nel diritto amministrativo fra dato legislativo e attività concreta degli apparati che, quasi sempre, impattano anche esternamente sulla vita dei privati⁸⁸¹. Di conseguenza, non sembra comunque la soluzione ottimale lasciare agli interpreti (o ai tecnici informatici) il compito di adeguare, di volta in volta, e spesso discutibilmente⁸⁸², le *disposizioni* scritte in epoca analogica traendo *norme*

⁸⁷⁷ Già A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 35.

⁸⁷⁸ M.G. LOSANO, *Introduzione. La lunga marcia dell’informatica nelle istituzioni italiane*, cit., p. XXX; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., pp. 25 ss.

⁸⁷⁹ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 46. Le osservazioni di C. CELONE, *Legalità, interpretazione adeguatrice e risultato amministrativo nell’attività di regolazione dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 332 ss., con riferimento alle funzioni dell’AVCP, possono valere tuttora per evidenziare l’importanza dell’interpretazione adeguatrice dell’ANAC della normativa sui contratti pubblici in chiave di compatibilità con gli strumenti tecnologici. Si v. *infra*, par. 4.2.1, sulla redazione del nuovo bando tipo n. 1 del 2021, c.d. “bando tipo digitale”.

⁸⁸⁰ Art. 16 del tu. 12 luglio 1934 n. 1214 sull’ordinamento della Corte dei conti: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 115, nt. 153, il quale osservava come, sebbene una simile interpretazione consentisse innegabilmente controlli più efficienti e funzionali, purtroppo poteva dare adito a qualche dubbio essendo diverso il “diritto di chiedere” rispetto al “potere di disporre in via diretta ed autonoma” dei dati. Sul tema del controllo attraverso i dati si tornerà *infra*, cap. III, par. 2.3. Sulle norme istitutive di banche dati: cap. III, par. 1.

⁸⁸¹ “La legislazione necessita dell’amministrazione, per dar prova di non essere solo simbolica, per concretizzarsi; dall’altro, l’amministrazione esiste solo nel solco della legalità, ha bisogno della legge sia per definirsi che per definire il terreno di gioco su cui dovrà intervenire. L’una e l’altra sono il termine unitario di riferimento cui lo sguardo del cittadino (o dell’impresa) si dirige per giudicare le istituzioni e decidere se élites amministrative, apparati e il sistema istituzionale nel suo complesso meritino fiducia”: M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, cit., p. 30.

⁸⁸² Fra l’imprecisione (in termini tecnologici) dei testi legislativi e la necessità di superare l’ostacolo dell’inadeguatezza del testo giuridico emerge la “servitù” del giurista: “Così come è formulata, la norma non gli va, ma d’altra parte egli non può discostarsene. All’insieme delle norme positive l’insoddisfatto giurista sostituisce una ricostruzione dottrinarica presentata come scientifica” (M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., p. 398). Sull’ampiezza dell’interpretazione giuridica e la discrezionalità amministrativa sia consentito il rinvio a un precedente lavoro: F. GORGERINO, *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, cit., pp. 1265 ss.

tecnologicamente compatibili. Occorre il più possibile che anche il dato normativo testuale venga riformato tenendo conto degli strumenti applicativi digitali⁸⁸³.

Per quanto riguarda la revisione della normativa esistente, un caso paradigmatico è costituito dall'azione della presidenza statunitense che, nel 2011, iniziò ad attuare sistematicamente un'analisi retrospettiva di tutte le regolamentazioni esistenti, perlopiù concepite in un'epoca non digitalizzata⁸⁸⁴.

In alcuni settori di competenza dell'Unione europea è la normativa primaria a dotare la Commissione di un potere di riforma in ragione dell'evolversi delle tecnologie: è il caso del potere delegato in materia di contratti pubblici per l'emanazione di regole tecniche sulla ricezione elettronica delle offerte e domande di partecipazione, sulla modifica dei casi di esclusione dall'obbligo di procedure telematiche e l'imposizione di *standard* tecnici di interoperabilità, in particolare per la presentazione per via elettronica (*e-submission*), i cataloghi elettronici e le modalità di autenticazione elettronica⁸⁸⁵.

Questa è tuttavia un tipo di legislazione che prevede già espressamente, in sé, una sorta di “meccanismo di adeguamento tecnologico”. Il più delle volte ci si rende invece conto di come finora il legislatore abbia continuato a impostare le norme che impattano sulla vita delle amministrazioni in modo avulso rispetto alla realtà tecnologica in cui vengono calate. Questo può provocare l'inefficacia delle stesse – perché disallineate rispetto agli strumenti applicativi informatici – ovvero, più frequentemente, il depotenziamento delle disposizioni di legge e di regolamento che vengono nei fatti affiancate e surclassate da regole tecniche o da mere prassi, addivenendo così a un abbandono quasi totale delle scelte fondamentali ai programmatori demandando loro, pur in via di fatto, l'interpretazione in linguaggio informatico dei concetti giuridici indeterminati⁸⁸⁶.

Si riaprirebbe qui un discorso vasto sulla discrezionalità amministrativa e l'interpretazione cui si rinvia⁸⁸⁷ e, tuttavia, bisogna accettare la constatazione (o forse più l'ammissione) del

⁸⁸³ M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., p. 283.

⁸⁸⁴ C. R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., p. 233. “Dalle imprese grandi e piccole è poi giunto un altro suggerimento, forte e chiaro: alcune regole costose, anche se ben motivate al momento della loro adozione, non hanno più senso oggi. Le mutate circostanze possono richiedere la revisione, l'adeguamento o anche l'abolizione di certe regole, rese magari obsolete dalle nuove tecnologie. Magari c'è un problema di ridondanza e sovrapposizione. Magari gli stati già impongono determinati obblighi, e quelli federali divengono perciò inutili [noi potremmo dire lo stesso per il rapporto fra normativa europea e degli Stati membri: n.d.r.]. Magari il mercato privato funziona già bene così com'è, e certe vecchie regole non hanno più ragione di esistere”: *ivi*, p. 234.

⁸⁸⁵ Art. 22, par. 7 della direttiva 2014/24/UE. Sulla digitalizzazione della normativa in materia di contratti pubblici v. *infra*, par. 4.2.1.

⁸⁸⁶ M.G. LOSANO, *Introduzione. La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, cit., p. XXX.

⁸⁸⁷ F. GORGERINO, *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, cit., pp. 1265 ss.

fatto che un diritto compatibile con l'informatica deve essere necessariamente più preciso e dettagliato di quello analogico. Se l'applicazione delle norme tradizionali poteva contare pur sempre sul “*prudente arbitrio*”⁸⁸⁸ dell'interprete giurista, per fronteggiare la digitalizzazione si deve tendere ad una normazione meno ambigua⁸⁸⁹ o, meglio, “pensata insieme” agli strumenti digitali disponibili per la sua applicazione, come si sta cercando di fare nella riforma dei contratti pubblici⁸⁹⁰.

Bisogna però non cadere in un equivoco. Si pensa che ai fini della compatibilità tecnologica della normativa sia rilevante la precisione, e dunque la minuzia terminologica – che certo rimane pur un aspetto importante, ma non primario – mentre è molto più importante che sia la formulazione delle disposizioni a rispettare la logica del concatenarsi delle fasi delle procedure amministrative digitali, tenendo sempre a mente che “*non è detto che una formulazione adatta allo svolgimento manuale d'una certa procedura sia adatta anche al suo svolgimento con l'elaboratore elettronico*”⁸⁹¹.

Quasi come i “*principi e criteri direttivi*” cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega legislativa (art. 76 Cost.), il testo normativo (di qualunque rango esso sia) deve contenere indicazioni inequivoche e stringenti che possano indirizzare chiaramente gli

⁸⁸⁸ SANTI ROMANO, *Poteri, potestà*, cit., p. 180.

⁸⁸⁹ M.G. LOSANO, *Introduzione. La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, cit., p. XXXI; J.A. KROLL, J. HUEY *et al.*, *Accountable Algorithms*, cit., pp. 699 ss.

⁸⁹⁰ F. FRATTINI, *Introduzione* al volume a cura di R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., p. 3: “*Occorre, quindi, accompagnare la stesura delle norme con strumenti che permetteranno alle norme di essere immediatamente applicate quali la creazione e l'utilizzo di piattaforme digitali: se ci limitassimo a trasferire quello che è oggi cartaceo, scoordinato e inefficiente, nel digitale, andremmo solo a digitalizzare l'inefficienza. Occorre pertanto muoversi in parallelo rispetto alla stesura delle norme e sarà nostra cura promuovere, con esperti in materia, lo sviluppo di piattaforme native digitali. La riforma non si concluderà con l'adozione della legge, ma inizierà nel momento in cui la legge entrerà in vigore*”. V. *infra*, par. 4.2.1.

⁸⁹¹ M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., p. 399. L'A. ricorda altresì la prima legge bavarese sui *Principi provvisori per la stesura di disposizioni elaborabili elettronicamente* del 5 settembre 1969, sottolineando come questa non si riferisse tanto ai problemi linguistici del testo normativo, quanto alla formulazione strutturalmente precisa delle procedure: “*non importa se il futuro legislatore bavarese definirà “autorizzazione” o “concessione” o “licenza” un certo permesso accordato ai privati; quello che è rilevante per questa legge è che la procedura per la concessione del permesso [...] sia regolata da norme univoche*”: *ivi*, pp. 409-410. Alle pp. 412 ss. l'A. riporta la traduzione integrale della legge. Cfr. anche V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, cit., p. 77. Riprendendo quanto osserva FLORIDI (*La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, cit., *passim*), secondo R. CAVALLO PERIN i recenti progressi sull'intelligenza artificiale sono dovuti a quel filone di ricerca che non cerca di riprodurre il funzionamento del cervello umano, ma unicamente di pervenire a uguali risultati seppure attraverso processi tutt'affatto differenti, non diversamente da una lavatrice o da una lavastoviglie che non hanno riprodotto un braccio meccanico per pulire i panni o i piatti (*La digitalizzazione e l'analisi dati*, cit., pp. 126-127). Similmente, le catene di montaggio nelle industrie non hanno riprodotto pedestremente tutti i passaggi prima svolti dagli artigiani umani, essendo stati “*rivoluzionati i processi*”: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 39.

sviluppatori dei futuri sistemi applicativi, ad es. specificando i requisiti e le proprietà necessarie⁸⁹².

Non è quindi con l'ipertecnicismo che si risolvono i problemi della digitalizzazione. Anzi, per evitare un eccessivo particolarismo tecnico, che può andare a discapito della chiarezza, oggi si può ricorrere all'uso di fonti flessibili, più adatte ad una manutenzione frequente alla luce dell'evoluzione dello strumentario informatico⁸⁹³, attesa la difficoltà di coniugare le forme e soprattutto i tempi della democrazia con le ragioni della realtà digitale, secondo gli schemi "liquidi" della *governance* sistemica⁸⁹⁴.

Un altro aspetto da considerare, strettamente collegato, è la necessità che l'attività normativa acquisti sempre più "consapevolezza", basandosi non più soltanto sull'esperienza di pochi casi concreti (o, peggio, su congetture e impressioni, se non su vere e proprie pressioni di *lobbies*), ma che tragga beneficio dall'analisi scientifica di *big data* previamente raccolti sui settori da normare o di cui riformare la disciplina⁸⁹⁵. Gli strumenti informatici di analisi dati consentono, in altre parole, un "*collaudo dell'esperienza*"⁸⁹⁶ delle norme particolarmente profondo, sia in fase preventiva sia successiva, valutando l'impatto della nuova normativa sia su quella esistente, sia sulla realtà regolata⁸⁹⁷.

⁸⁹² J.A. KROLL, J. HUEY *et al.*, *Accountable Algorithms*, cit., p. 702. D'altra parte, gli informatici sono chiamati a costruire programmi adeguabili alle modifiche dell'interpretazione giuridica fornita dalla giurisprudenza o dall'autorità amministrativa (quali le *Authorities*): *ivi*, pp. 696 ss. Esigenza particolarmente sentita nei sistemi di *common law* così come, si può ritenere pacificamente, negli ordinamenti continentali di *civil law*.

⁸⁹³ M.G. LOSANO, *Introduzione. La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, cit., p. XXXI.

⁸⁹⁴ R. FERRARA, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, cit., p. 245 e, più ampiamente, le pagine illuminanti sul "*connubio mostruoso*" fra le ragioni del mercato e le ragioni dello Stato di diritto, nonché quindi fra le ragioni della politica e quelle dell'amministrazione: ID., *Introduzione*, cit., pp. 3 ss. e 231 ss. Con particolare riferimento all'incidenza di questi fenomeni sulla struttura del procedimento amministrativo: B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 17 ss. e *passim*.

⁸⁹⁵ "*Che cosa sappiamo con precisione dei probabili effetti delle regole proposte? Quali saranno le loro conseguenze per gli esseri umani? Quali i costi e quali i benefici? In che modo il governo può evitare di affidarsi a congetture e impressioni? Che cosa sappiamo di ciò che le regole vigenti fanno per il – o al – popolo americano? Come fare per rendere le cose più semplici?*" si chiedeva C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., pp. 16-17, quando ricopriva il ruolo di amministratore dell'OIRA, l'*Office of Information and Regulatory Affairs* della Casa Bianca, agenzia che sovrintende alla regolamentazione federale negli Stati Uniti. Secondo l'A., per rispondere a queste domande è spesso necessario il ricorso alla scienza e agli esperti, interni ed esterni al governo, nonostante le criticità che spesso si riscontrano nel rapporto fra il mondo della ricerca, talvolta chiuso nelle proprie speculazioni astratte e i funzionari della pubblica amministrazione, presi dalla mole di lavoro e dalla rapidità con cui devono svolgerlo (*ivi*, pp. 44 ss.).

⁸⁹⁶ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 18; M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., pp. 262-263

⁸⁹⁷ C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR, *Elementi di legimatica*, CEDAM, Padova, 1993, pp. 9-10 e 138 ss.

In questi termini devono essere potenziati gli strumenti del c.d. ciclo o circolo della regolazione⁸⁹⁸: l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) da effettuarsi *ex ante* e la valutazione d'impatto della regolazione (VIR) *ex post*⁸⁹⁹, evitando che continuino a rivelarsi un inutile “*onere fra gli oneri*”⁹⁰⁰, sull'esempio fornito in plurime occasioni dal Consiglio di Stato in sede consultiva sugli schemi di regolamenti governativi⁹⁰¹.

Peraltro, il fondamento empirico dell'analisi dei *big data* dovrebbe riguardare anche la normativa esistente⁹⁰², per realizzare un sistema giuridico “intelligente” (e semplice) in cui

⁸⁹⁸ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 29 ss.; C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 15 aprile 2022; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 125 ss.

⁸⁹⁹ La disciplina dell'AIR e della VIR è ora contenuta nell'art. 14 della legge 28 novembre 2005 n. 246, integrata dalla definizione di tempi e modalità dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017 n. 169. L'ATN non è prevista da una fonte legislativa ma è esclusivamente disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, il cui art. 2 ne stabilisce la funzione: “*verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione*”. Sull'AIR e VIR cfr. P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del controllo parlamentare*, in *federalismi.it*, 2022, 31, pp. 26 ss.; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 175 ss.; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 114 ss.; W. D'AVANZO, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, cit., pp. 91 ss. Si veda anche la legge 11 novembre 2011 n. 180, *Statuto delle imprese*, che impone allo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici di valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese (in particolare, l'art. 6 richiede “*l'effettiva applicazione della disciplina [...] relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR); l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità*”).

⁹⁰⁰ M. AINIS, *La semplificazione complicante*, cit., p. 5. Esprime dubbi sull'efficacia degli strumenti dell'AIR e della VIR nella materia dei contratti pubblici M. CAFAGNO, *Spunti per una riflessione empirica sulla disciplina degli appalti pubblici*, cit., p. 17, per il quale sarebbe svante che la valutazione dell'impatto degli istituti giuridici compresi in un testo normativo complesso, come il codice dei contratti pubblici, “*possa risolversi in uno studio onnicomprensivo, condotto una tantum, in unica soluzione, in occasione della redazione delle prescritte relazioni*”.

⁹⁰¹ G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, cit., 154 ss. Si può segnalare come caso significativo di intervento sulla qualità della regolazione il parere n. 881 del 2022 reso sullo *Schema di decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, concernente il regolamento recante “Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale”*. La Sezione consultiva per gli atti normativi ha non solo formulato delle osservazioni sul contenuto e sulla correttezza giuridica del testo (che non distingueva fra parti di natura meramente descrittiva, esemplificativa, esortativa), ma si è spinta a richiedere una “*risistemazione grafica*” del documento, con l'inserimento di “*riquadri a sfondo grigio*”, “*al fine di assicurare la certezza, l'effettività, la concreta attuabilità in sede amministrativa, oltre che l'eventuale enforcement in sede contenziosa, della importante riforma prospettata*” (par. 4). Un vaglio così attento dovrebbe essere effettuato (in *primis* dagli stessi uffici normativi) anche con riferimento alla compatibilità degli strumenti tecnologici di attuazione.

⁹⁰² President Obama, Executive Order n. 13563 del 18 gennaio 2011, sezione 6: “*Retrospective Analyses of Existing Rules. (a) To facilitate the periodic review of existing significant regulations, agencies shall consider how best to promote retrospective analysis of rules that may be outmoded, ineffective, insufficient, or excessively burdensome, and to modify, streamline, expand, or repeal them in accordance with what has been learned. Such retrospective analyses, including supporting data, should be released online whenever possible*”.

si valuti e monitori⁹⁰³ quali nuove regole debbano essere introdotte e quali regole vigenti possano essere migliorate, semplificate o soppresse⁹⁰⁴, tenendo in considerazione (quanto non era mai stato fatto in precedenza) il principio di effettività⁹⁰⁵.

Sotto altro profilo, altresì connesso alla compatibilità tecnologica della normativa, risale ai primi sviluppi della legistica⁹⁰⁶ il tentativo di controllo razionale della tecnica legislativa per la sua convertibilità in linguaggio elettronico⁹⁰⁷, declinata come “legimatica”, che considera le potenzialità degli strumenti ICT ai fini di una corretta ed efficace formulazione dei testi normativi⁹⁰⁸. Gli strumenti informatici consentono infatti la predisposizione di testi precisi, evitando ripetizioni e ridondanze e in definitiva, come non era possibile in passato, l’univocità delle regole di diritto e l’unitarietà del sistema giuridico⁹⁰⁹.

In Italia già nel 1987 fu istituito un apposito ufficio per l’informatica e la telematica presso il Gabinetto della Presidenza del Consiglio, con funzioni che si possono ricondurre alla legistica⁹¹⁰, condivise dal 1997 anche con il Comitato per la legislazione operativo presso la Camera dei deputati⁹¹¹.

Di recente è stato anche riscoperto, per così dire, il ruolo del Consiglio di Stato di garante della buona normazione, nella veste costituzionale di organo ausiliare del Governo, in via ordinaria rispetto ai regolamenti governativi e ministeriali⁹¹²; rispetto alle fonti primarie in via facoltativa o in casi espressamente previsti⁹¹³ o, ancora, eccezionalmente laddove si mostrino “*oscuere, imperfette o incomplete*”⁹¹⁴.

⁹⁰³ “*Legiferare con intelligenza si riferisce all’intero ciclo politico – dall’ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione*”: Comunicazione della Commissione europea dell’8 ottobre 2010, *Legiferare con intelligenza nell’Unione europea*, cit., par. 1.

⁹⁰⁴ C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L’arte del governo nel terzo millennio*, cit., 20, che illustra il sistema americano di riesame storico della regolamentazione. Cfr. L. CARBONE, *Quali rimedi per l’inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, loc. cit.

⁹⁰⁵ R. FERRARA, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, cit., p. 244.

⁹⁰⁶ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, *passim*.

⁹⁰⁷ V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, cit., p. 77.

⁹⁰⁸ M. DELLA TORRE (a cura di), *Diritto e informatica*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 9; C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit., *passim*.

⁹⁰⁹ W. D’AVANZO, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell’informatica giuridica*, cit., p. 106; C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit., pp. 7 ss.

⁹¹⁰ V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, cit., p. 79. Attualmente il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) cura l’elaborazione delle metodologie, coordina e sovrintende all’applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR. Cfr. C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, loc. cit.; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 117 ss.

⁹¹¹ Art. 16-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati.

⁹¹² Il Consiglio di Stato esercita un controllo sulla qualità della normativa secondaria del Governo sulla quale deve esprimere parere obbligatorio, ai sensi dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988.

⁹¹³ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, in www.giustizia-amministrativa.it, 19 aprile 2022.

⁹¹⁴ Si v. i pareri n. 1271 e n. 1278 del 2020. Il potere di “rapporto” al “Capo del Governo” sulla legislazione vigente “*oscura, imperfetta od incompleta*” è ancora previsto dal r.d. 21 aprile 1942 n. 444 (cfr. A. CRISMANI,

La qualità della regolazione deve essere inoltre necessariamente integrata dalle competenze di normazione tecnica dell’Agenzia per l’Italia Digitale, considerata più efficace in materia di digitalizzazione rispetto alle fonti del diritto proprie della funzione tradizionale di *government*. A questo proposito va sempre considerato che la semplificazione del sistema necessita di una tendenziale stabilità⁹¹⁵: a fronte dell’evoluzione tumultuosa della tecnologia, appare più appropriato che alle fonti primarie e secondarie spetti la definizione di un quadro di principi stabile nel tempo; alle linee guida e ai piani, oggetto di revisioni più agili e periodiche, la definizione delle tecnicità⁹¹⁶. Significativamente si sono descritte le linee guida di AGID come una *fast law*, oltre che come *soft law*, nel senso che la flessibilità di modificazione che le contraddistingue deve consentire un rapido adeguamento alle mutate condizioni della tecnologia. Sono espressione di un potere di direttiva⁹¹⁷ e hanno una efficacia modulata, variabile a seconda della fattispecie⁹¹⁸.

Più in generale, appare oggi evidente come tutte le norme dovrebbero basarsi sull’analisi dati proprio per essere adeguate all’informatica. Si hanno dei tentativi con attività di regolazione di ANAC⁹¹⁹, alla quale si era proposta l’idea di affidare competenze in tema di segnalazione di provvedimenti legislativi o regolamentari o amministrativi che costituiscono occasione di illeciti o corruzione, fra cui si potrebbe comprendere anche l’“inadeguatezza tecnologica”⁹²⁰. Al momento l’Autorità ha un tale potere di segnalazione, sia pur limitato al settore dei contratti pubblici⁹²¹.

Quando si introduce una nuova normativa sull’amministrazione bisogna valutarne l’impatto anche in termini di efficienza: si pensi agli adempimenti anticorruzione in cui

Segnalazione di legislazione “oscura, imperfetta od incompleta” da parte del Consiglio di Stato (nota a Cons. Stato, sez. Consultiva, 9 luglio 2020 n. 1271 e 10 luglio 2020 n. 1278), in www.giustiziainsieme.it). G. NAPOLITANO, Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR, cit., p. 158, ritiene che nulla escluda un rapporto periodico del Presidente del Consiglio di Stato al Presidente del Consiglio dei ministri che raccolga le criticità della normativa emerse in sede consultiva e contenziosa.

⁹¹⁵ M. AINIS, *La semplificazione complicante*, cit., p. 7.

⁹¹⁶ P. FALLETTA, *Le linee guida dell’Agenzia per l’Italia digitale*, cit., p. 163. Sulle linee guida di AGID in tema di digitalizzazione dei contratti pubblici: *infra*, par. 4.2.1.

⁹¹⁷ Il Consiglio di Stato le ha qualificate come atti di regolazione – più precisamente atti amministrativi generali in quanto efficaci *erga omnes* ma non normativi – pienamente sindacabili dal giudice amministrativo: P. FALLETTA, *Le linee guida dell’Agenzia per l’Italia digitale*, cit., p. 164.

⁹¹⁸ *Ivi*, p. 166.

⁹¹⁹ Cfr. B. BOSCHETTI, *La governance (artt. 212-215)*, cit., 137 ss.

⁹²⁰ M. DE BENEDETTO, *Corruzione e controlli: una introduzione*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., 390 nt. 72.

⁹²¹ Art. 213, comma 3, lettere c) e d). Cfr. cap. IV, par. 5, cui si rinvia anche per il caso della redazione delle nuove linee guida per la qualificazione delle stazioni appaltanti.

sono mantenuti in vita obblighi di pubblicazione e di trasmissione di dati ad ANAC in palese violazione del principio dell'invio unico del dato⁹²².

La normativa anticorruzione deve facilitare l'attività amministrativa, e non rappresentare elemento di complicazione, ché altrimenti può sortire l'effetto opposto di favorire la stessa corruzione⁹²³. Il conflitto fra le due ragioni deve essere risolto alla luce del principio di proporzionalità⁹²⁴ e comunque tenendo a mente che, se assumiamo che l'inefficienza è un malfunzionamento che comprende anche la corruzione (come si è visto nel primo capitolo), o meglio che la corruzione causa parte dell'inefficienza amministrativa, “*si può ragionevolmente sostenere che misure volte a contrastare e ridurre l'inefficienza possano avere anche l'effetto indiretto di ridurre la corruzione*”⁹²⁵.

Sicuramente un aspetto importante è che la normazione si mostri, al pari delle istituzioni, “*competente, benevola e integra*” per ingenerare fiducia nei destinatari. Questo richiede un procedimento normativo informato al dibattito pubblico e basato su evidenze⁹²⁶, nonché una forma della legislazione che favorisca l'adempimento degli obblighi, anche sfruttando tutte le potenzialità degli strumenti digitali. Può avere molti benefici, sia per il destinatario privato, sia per gli stessi funzionari responsabili⁹²⁷, la previsione – legislativa, o impartita in via amministrativa – che istruisca l'algoritmo di un certo procedimento ad inviare un messaggio di promemoria (un *alert*) all'approssimarsi della scadenza di un termine (ad es.

⁹²² “Sarebbe forse stata utile una più seria analisi di impatto della regolazione, che avrebbe potuto indurre a rinunciare a qualcuna delle disposizioni introdotte o ad apportare modifiche”: G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 390. V. cap. III, par. 3.1 e cap. IV, par. 2.3.2.

⁹²³ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 389; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., pp. 95 ss. In questo senso il testo del PNRR che, con formulazione non molto felice, mira a semplificare la normativa sulla trasparenza e gli obblighi di pubblicazione in quanto al momento favorirebbe la corruzione: si vedano le precisazioni che si svolgeranno al cap. III, par. 3.1 e cap. IV, par. 4.

⁹²⁴ Cap. I, par. 4.

⁹²⁵ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 390, il quale conclude: “*Se si conseguisse la piena efficienza si azzererebbe lo spazio per la corruzione o, più correttamente, potrebbe permanere uno spazio solo per forme di corruzione neutrali all'efficienza che, peraltro, non sarebbero di ostacolo al raggiungimento dell'interesse pubblico legato alla realizzazione di risultati con una spesa contenuta*”. Se è sicuramente condivisibile l'appello a che l'impatto della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza vada adeguatamente valutato per non inficiare l'efficienza, pare forse un'esagerazione concludere che “*se l'obiettivo primario della regolazione deve rimanere quello dell'efficienza dell'attività amministrativa, gli altri valori quali la trasparenza e la stessa integrità devono considerarsi ad essa strumentali. [...] La trasparenza delle procedure non deve essere fine a se stessa (con l'effetto di creare inutili appesantimenti burocratici), ma deve inserirsi in una risistemazione degli strumenti di controllo (per i quali sono necessarie solo le informazioni essenziali e non quelle inutili) ed essere finalizzata a renderli più efficaci*”. Si è dimostrato infatti che la trasparenza non è soltanto strumento di tutela di interessi pubblici, ma anche diritto fondamentale del cittadino, tutelato comunque come valore in sé: si veda la sentenza dell'Ad. plen. n. 10 del 2020 e, a commento, sia consentito rinviare a: F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, 2022, 5, pp. 96 ss.

⁹²⁶ M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, cit., pp. 30-31; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 178 ss.

⁹²⁷ Si pensi ai RUP che devono pubblicare e inviare ad ANAC i dati sugli appalti: cfr. cap. IV, par. 2.3.2.

per il pagamento di un'imposta), con l'indicazione delle chiare modalità di esecuzione, dando l'impressione che l'amministrazione sia al servizio dell'adempimento⁹²⁸ (e non in attesa di punire!).

Alla compatibilità in termini di efficienza deve accompagnarsi una valutazione della compatibilità informatica, atteso che la digitalizzazione richiede ormai sempre e comunque un'applicazione mediante infrastrutture informatiche. In altri termini, non basta imporre *per tabulas* la digitalizzazione: all'introduzione di una nuova disposizione deve seguire la predisposizione di strumenti pubblici per realizzarla. O, se si vuole lasciare la libertà (*rectius*, la discrezionalità) alle amministrazioni di ricorrere a soluzioni tecnologiche già presenti sul mercato, occorrerà attivare una forte regolazione pubblica per assicurare il coordinamento⁹²⁹.

4.1.1. Il valore giuridico dei dati nella normativa amministrativa: il caso del tracciamento dei flussi di finanza pubblica

Scendendo ancor più nel dettaglio, è stato osservato come la principale inadeguatezza della attuale normativa consista nel fatto che la maggior parte delle leggi amministrative non tiene conto del “dato” in quanto tale, o meglio, che questo venga considerato al massimo come un *output* del procedimento, nella migliore delle ipotesi salvato in banche dati a fini statistici. Di rado oggi un dato pubblico può costituire un *input* che può essere di per sé tenuto in considerazione quale elemento conoscitivo nel procedimento amministrativo. Infatti, nella pratica, si continua a chiedere ai privati di autocertificare dati già esistenti in banche dati pubbliche o, peggio ancora, di inviare documenti tramite modalità (posta elettronica certificata contenente *files* in formato PDF) che sostanzialmente riprendono processi cartacei⁹³⁰. In prospettiva, sembra invece fondamentale che all'acquisizione di dati, o allo svolgimento di fasi del procedimento in modalità completamente digitale, possa seguire un effetto legale tipico, assimilabile a quello prodotto normalmente dai documenti amministrativi⁹³¹.

⁹²⁸ M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, cit., pp. 34-35; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 204 ss.

⁹²⁹ A differenza di quanto avvenuto in materia di appalti: *infra*, par. 4.2.1.

⁹³⁰ F. MORANDO, *Procurement, come cambieranno gli acquisti pubblici per affrontare il dopo coronavirus*, in www.agendadigitale.eu, 3 giugno 2020, disponibile al [link](#), che riporta le osservazioni di Marco Piepoli, dirigente della Ragioneria generale dello Stato, intervenuto nel webinar organizzato il 7 maggio 2020 da Synapta su *Public procurement: cambiamenti per il rilancio economico dopo l'emergenza*.

⁹³¹ R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., p. 133.

Da qualche tempo la Ragioneria generale dello Stato ha cercato di elaborare norme contestualmente allo sviluppo di sistemi gestionali digitali, avviando i primi casi virtuosi di procedimenti amministrativi fondati esclusivamente sullo scambio di dati pubblici, eliminando i tradizionali documenti. Un esempio illuminante è rappresentato dal c.d. “modello spagnolo” di erogazione dei contributi statali ai Comuni secondo la norma “Fraccaro”⁹³² che predispose, per così dire, un sistema integrato di normativa e di procedimento digitalizzato. L’erogazione del contributo avviene infatti sulla base della semplice trasmissione dei codici rilasciati al momento dell’invio dei dati sul progetto da eseguire dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici di ANAC (Codice Identificativo Gara – CIG) e dalla Banca dati delle amministrazioni pubbliche del MEF (Codice Unico Progetto – CUP), consentendo il trasferimento delle risorse dai Ministeri ai Comuni destinatari in tempi molto più rapidi del passato⁹³³. I richiedenti sono infatti esentati dall’invio di una specifica richiesta corredata di documenti, come avveniva nelle procedure tradizionali.

A questa rapidità di erogazione dei fondi segue il monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato che può portare alla revoca del contributo da parte del Ministero dell’Interno. Si è quindi spostato il controllo “a valle” della richiesta di finanziamento sulla base di dati presenti nelle banche dati. È molto significativo che questa normativa prenda in considerazione le “tracce informatiche” lasciate nelle banche dati dallo svolgersi del procedimento amministrativo (svolto dal Comune) come atti endoprocedimentali⁹³⁴ di un

⁹³² Cfr. la puntuale descrizione di Piepoli riportata da F. MORANDO, *Procurement, come cambieranno gli acquisti pubblici per affrontare il dopo coronavirus*, loc. cit. G. SANTILLI, *Modello spagnolo, tassi di spesa al 70-80% per le piccole opere*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2021, G. PIGA, *Recovery Plan: il modello spagnolo per valorizzare i territori e spendere più velocemente*, in www.osservatoriorecovery.it, 25 marzo 2021.

⁹³³ Si tratta dei finanziamenti erogati dal Ministero dell’Interno ai Comuni per l’efficientamento energetico, previsti per la prima volta (e poi prorogati fino al 2024) dal c.d. decreto Crescita 2019 (d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. dalla l. 28 giugno 2019, n. 58), attuato dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 10 luglio 2019. L’art. 5 del d.m. disciplina le modalità di erogazione basata sui dati (richiesta CIG e CUP): “1. Ai fini dell’erogazione della prima quota del contributo, i comuni, per attestare l’avvenuto inizio dell’esecuzione dei lavori, devono trasmettere, in relazione a ciascuna delle opere interessate, le seguenti informazioni: a) Codice unico di progetto (CUP); il CUP deve essere richiesto utilizzando la specifica modalità di generazione guidata resa disponibile nel Sistema CUP, selezionando uno dei template riferiti alla misura «Contributo comuni per efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile - DL Crescita»; b) Codice identificativo di gara (CIG) per lavori; c) data di inizio dell’esecuzione dei lavori, di cui all’art. 3, comma 2, lettera c); d) data prevista di fine lavori; e) costo dell’opera da realizzare, come indicato nel quadro economico risultante dall’aggiudicazione definitiva del contratto. [...] 5. L’erogazione della prima quota di contributo è autorizzata dal Ministero nel Sistema IGRUE - SAP di competenza del Ministero dell’economia e delle finanze a valere sulle risorse messe periodicamente a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri”.

⁹³⁴ Sono ancora considerazioni di Piepoli: F. MORANDO, *Procurement, come cambieranno gli acquisti pubblici per affrontare il dopo coronavirus*, loc. cit.

altro procedimento (quello ministeriale), evitando duplicazioni di dati e circolazione di documenti (che peraltro rappresentano quasi sempre duplicati di originali digitali)⁹³⁵.

Un simile modello normativo era già rinvenibile nel decreto del 2017 sul monitoraggio delle opere oggetto di contributo per la ricostruzione dopo il terremoto nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, ove si prevedeva la verifica dell'affidamento della progettazione con il riscontro del codice CIG⁹³⁶ e il relativo monitoraggio nel decreto ministeriale di attuazione⁹³⁷.

Seguono l'impostazione del "modello spagnolo" anche i contributi per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio previsti dalla legge di bilancio 2018⁹³⁸ e relativo decreto ministeriale di attuazione⁹³⁹; dalla legge di bilancio del 2019 per la

⁹³⁵ La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla digitalizzazione, *Relazione sull'attività svolta*, cit., p. 12, cita l'es. molto significativo del biglietto ferroviario, ormai perlopiù dematerializzato, che ha portato il controllo dal documento al mero dato informatico: *"Prima quello che faceva fede per prendere un treno era il documento di viaggio, il biglietto cartaceo esibito al controllore e l'informazione scritta sul pezzo di carta. Ora, invece, non serve più quel documento, poiché l'informazione è codificata in una base di dati on line che attestano un avvenuto pagamento e quando il controllore interroga il sistema con il suo pod, non cerca il documento nell'archivio, poiché la funzione del documento non esiste già più. Per fare un'analogia con i servizi della pubblica amministrazione, è come se il certificato anagrafico richiesto in comune e presentato ad un'amministrazione non facesse più fede, ma contasse il dato presente in un'anagrafe centralizzata e consultato dalla stessa amministrazione"*.

⁹³⁶ D.l. 24 aprile 2017 n. 50, conv. l. n. 96 del 2017, art. 41-bis: *"Il monitoraggio delle attività di progettazione di cui al presente articolo e dei relativi adempimenti è effettuato attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della banca dati delle pubbliche amministrazioni ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificato come "Sviluppo capacità progettuale dei comuni". L'affidamento della progettazione ai sensi del comma 6 del presente articolo è verificato tramite il predetto sistema attraverso le informazioni correlate al relativo codice identificativo di gara (CIG)"*.

⁹³⁷ D.m. 13 dicembre 2017, *Contributo erariale per il finanziamento delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad interventi di opere pubbliche*, art. 3: *"1. Ciascun comune beneficiario del contributo, individuato ai sensi del precedente art. 2, è tenuto ad affidare la progettazione entro tre mesi decorrenti dalla data di emanazione del presente decreto. In caso di inosservanza del termine, ovvero di mancata modifica del CUP provvisorio in CUP completo nel medesimo termine, il contributo è recuperato dal Ministero dell'interno, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. 2. Il monitoraggio delle attività di progettazione di cui al comma 1 e dei relativi adempimenti è effettuato attraverso il sistema di «Monitoraggio delle opere pubbliche» della «Banca dati delle pubbliche amministrazioni - BDAP» ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificate come «Sviluppo capacità progettuale dei comuni». 3. Il controllo sull'affidamento della progettazione, il cui termine iniziale coincide con la data di richiesta del CIG sul sistema dell'Autorità nazionale anticorruzione, ed i controlli successivi, legati alla fase di liquidazione della spesa, sono attuati tramite il predetto sistema, attraverso le informazioni correlate al relativo Codice identificativo di gara (CIG). In sede di creazione del predetto codice deve essere indicato e associato il Codice unico di progetto (CUP) identificativo del progetto oggetto di finanziamento"*.

⁹³⁸ Art. 1, comma 853 della l. 27 dicembre 2017 n. 205.

⁹³⁹ Decreto del Ministero dell'Interno del 13 aprile 2018, art. 3, *Affidamento dei lavori e Monitoraggio degli interventi*: *"1. Il comune beneficiario del contributo, individuato ai sensi dell'articolo 2, è tenuto ad affidare i lavori per la realizzazione delle opere pubbliche entro otto mesi decorrenti dalla data di emanazione del presente decreto. In caso di inosservanza del predetto termine, il contributo è recuperato dal Ministero dell'interno, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. 2. Il monitoraggio delle opere finanziate ai sensi del presente decreto è effettuato attraverso il sistema di "Monitoraggio delle opere pubbliche" della "Banca dati delle pubbliche amministrazioni-BDAP" ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce "Messa in sicurezza edifici e territorio-comma 853". 3. Il controllo sull'affidamento dei lavori, il cui termine iniziale coincide, a*

realizzazione di investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale⁹⁴⁰ e relativo decreto di attuazione⁹⁴¹ e dalla legge di bilancio 2020 per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio per gli anni dal 2021 al 2025⁹⁴² e relativo decreto ministeriale di attuazione⁹⁴³. Nel 2022 è stata introdotta una piattaforma per la gestione di tali linee di finanziamento, integrata nel sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) del Ministero dell'economia e delle finanze⁹⁴⁴.

Per la gestione delle erogazioni previste dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza* è stato istituito un sistema informatico di supporto alla gestione del Fondo⁹⁴⁵ che, tuttavia, almeno in un primo momento non è parso improntato al modello appena illustrato, ma a quello tradizionale di richiesta alle amministrazioni destinatarie di fondi di inviare previamente certificati al fine dell'erogazione del contributo⁹⁴⁶.

seconda della procedura seguita, con la data di pubblicazione del bando, ovvero della lettera di invito in caso di procedura negoziata, ovvero della manifestazione della volontà di procedere all'affidamento, riportate sul sistema informativo monitoraggio gare (SIMOG) dell'ANAC, ed i controlli successivi, legati alla fase di liquidazione della spesa, sono attuati tramite il sistema di cui al comma 2, attraverso le informazioni correlate al relativo codice identificativo di gara (CIG). In sede di creazione del predetto codice il comune indica e associa il codice unico di progetto (CUP) identificativo dell'intervento oggetto di finanziamento”.

⁹⁴⁰ Art. 1, comma 107 della l. 30 dicembre 2018 n. 145.

⁹⁴¹ Art. 2 del decreto del Ministero dell'Interno del 10 gennaio 2019.

⁹⁴² Art. 1, comma 139 della l. 30 dicembre 2018 n. 145, come sostituito dall'art. 1, comma 38, lett. a), della legge 27 dicembre 2019 n. 160 e successivamente modificato dall'art. 46, comma 1, lett. a), del d.l. 14 agosto 2020 n. 104, conv. dalla l. 13 ottobre 2020 n. 126.

⁹⁴³ Art. 3 del decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 23 febbraio 2021.

⁹⁴⁴ Si v. il decreto del Ministero dell'Interno del 25 luglio 2022, *Approvazione del modello informatizzato e modalità di presentazione di richieste di contributo, da parte dei comuni, per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio che non siano integralmente finanziati da altri soggetti*. Sulle banche dati della Ragioneria dello Stato per il monitoraggio della spesa pubblica si tornerà *infra*, cap. III, par. 2.2.

⁹⁴⁵ Art. 6 del decreto 11 ottobre 2021 del Ministro dell'Economia e delle finanze, recante le *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*. Il sistema dovrà anche assicurare il costante monitoraggio e la tracciabilità dei movimenti finanziari (art. 2, comma 4 del d.m. cit.). Sul sistema di monitoraggio di tutti i progetti connessi al PNRR (sistema REGIS) si tornerà *infra*, cap. III, par. 2.2.

⁹⁴⁶ Art. 7, comma 2, del d.m. 11 ottobre 2021, cit.: *“Ai fini della presentazione della richiesta di pagamento di cui al comma 1, le amministrazioni titolari dell'intervento presentano al Servizio centrale per il PNRR un'attestazione contenente i seguenti elementi: a) il raggiungimento dei target e milestone per gli interventi di competenza, stabiliti per la data di rendicontazione in scadenza, fornendo la relativa documentazione; b) lo stato di esecuzione finanziaria degli interventi di competenza, con separata evidenza della spesa sostenuta per gli interventi cui è stato assegnato un marcatore climatico positivo in base alla metodologia del regolamento RRF, in quanto contribuisce agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici; c) una dichiarazione di gestione debitamente firmata; d) una sintesi degli esiti dei controlli effettuati da parte dell'amministrazione titolare dell'intervento, compresi i punti deboli identificati e le eventuali azioni correttive adottate. Contestualmente le amministrazioni presentano una dichiarazione attestante il rispetto delle condizioni collegate al principio del DNSH (Do No Significant Harm) previsto dall'art. 17 del sistema di «Tassonomia per la finanza sostenibile» (regolamento UE 2020/852), secondo quanto dichiarato dalle stesse nelle schede di valutazione trasmesse alla Commissione europea come parte integrante del PNRR”.*

Quale primo esito della analisi sinora svolta, non sembrerebbe insensato allora rilevare la possibilità di pretendere dal legislatore, accanto alla sostenibilità finanziaria delle leggi (art. 81 Cost.), il rispetto della “sostenibilità tecnologica” della normativa, modificando il disposto della Carta fondamentale o interpretando la stessa clausola di sostenibilità finanziaria in chiave evolutiva, considerato che la mancata possibilità di attuazione per via digitale può determinare l’insostenibilità finanziaria di una norma.

In altri termini, non è serio prevedere la digitalizzazione sulla carta senza tenere in considerazione l’esistenza e le caratteristiche degli strumenti attuativi disponibili – non solo informatici, ma anche giuridico-amministrativi⁹⁴⁷. Come oggi non è costituzionalmente legittima una legge priva di copertura finanziaria, così dovrebbe essere assoggettata a revisione quando se ne rinvenisse l’incompatibilità tecnologica, per il medesimo principio di mancanza dei requisiti (in questo caso, organizzativi e indirettamente finanziari) necessari alla sua applicazione⁹⁴⁸.

Si è pensato che una commissione parlamentare apposita competente sui temi della digitalizzazione potrebbe avere il compito di fornire pareri sulla coerenza digitale delle norme trattate dalle altre commissioni, evitando procedure attuative anacronistiche⁹⁴⁹. Le relazioni di impatto della regolazione e le relazioni tecniche dovrebbero sempre dar conto dei sistemi informativi esistenti – o concretamente sviluppabili – di supporto alla legge cui si riferiscono. L’impianto normativo dovrebbe essere già “pensato” in funzione della sua implementazione sul piano informatico-tecnologico, più facilmente se accompagnato da sperimentazioni (le c.d. *regulatory sand box*) che ne abbiano già verificato la sostenibilità⁹⁵⁰.

Quantomeno per l’accesso alle anticipazioni di cassa, una semplificazione digitale (con superamento degli oneri documentali) pare insita nella circolare n. 19 della Ragioneria generale dello Stato del 27 aprile 2023 di chiarimento delle funzionalità del sistema REGIS: cap. III, par. 2.2.

⁹⁴⁷ Già nel “Rapporto Giannini”, cit., p. 728, si evidenziava la carenza di “*analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, che da noi ha particolare rilievo per l’abbondanza delle grida in forma di legge del Parlamento o delle Regioni*”.

⁹⁴⁸ M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., p. 283.

⁹⁴⁹ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 165.

⁹⁵⁰ F. FRATTINI, *Introduzione* al volume a cura di R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni per l’attuazione della legge delega*, cit., p. 7; B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, cit., p. 66, spec. nt. 56; C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, loc. cit. Specificamente sulla *sand box* normativa, esaustivamente: G. LO SAPIO, *Il regolatore alle prese con le tecnologie emergenti. La regulatory sandbox tra principi dell’attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, in *federalismi.it*, 2022, 30, pp. 88 ss. Prevede la realizzazione di *sand box*, spazi di sperimentazione normativa per lo sviluppo di soluzioni di interoperabilità innovative a sostegno dell’interoperabilità transfrontaliera dei sistemi informatici la proposta di regolamento che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell’Unione (normativa su un’Europa interoperabile), 18 febbraio 2022, cit., artt. 11-12.

4.2. Lo svolgimento per via digitale dei procedimenti amministrativi. L'uso delle c.d. piattaforme

Il procedimento amministrativo illustrato con una sequenza di atti, fatti e attività tra di loro connessi allo scopo dell'emanazione del provvedimento⁹⁵¹, o comunque dell'adozione di una decisione – che può anche consistere in un atto negoziale (accordo) ovvero nella “opzione zero” della non azione – può essere di per sé “complicato”, in quanto caratterizzato da un notevole numero di adempimenti che, in qualche modo ripiegandosi uno sull'altro, possono rendere onerosa sia la sua gestione da parte dell'amministrazione procedente sia la partecipazione di eventuali altre amministrazioni e di soggetti privati intervenienti⁹⁵².

E tuttavia, a differenza della complessità che, come si è visto, è in certa misura ineliminabile, in quanto consustanziale alla struttura della società, formata da un intreccio sempre crescente di interessi meritevoli di tutela o quantomeno da tenere in considerazione⁹⁵³, la complicazione dell'azione amministrativa non va considerata strutturale e va pertanto ridotta rimuovendo le “pieghe” del procedimento secondo l'approccio di semplificazione⁹⁵⁴, che deve oggi sfruttare al massimo grado la digitalizzazione intesa non come trasposizione dei procedimenti svolti con mezzi cartacei su supporti informatici (con trasferimento tali e quali delle criticità dei primi nei secondi), quanto come occasione per riorganizzare gli stessi radicalmente⁹⁵⁵, plasmandoli insieme agli strumenti tecnologici disponibili⁹⁵⁶ sin dal momento normativo, come si è poc'anzi detto.

⁹⁵¹ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 401, riprende la definizione di procedimento amministrativo elaborata da Aldo Mazzini Sandulli, che si esaminerà subito *infra* nel testo.

⁹⁵² M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, cit., p. 1443.

⁹⁵³ Cap. I, par. 1.

⁹⁵⁴ Cap. II, par. 1.

⁹⁵⁵ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 10, distingue fra le operazioni di informatizzazione come “soltanto una meccanizzazione e razionalizzazione dei vecchi procedimenti” e i casi in cui “l'istituzione di sistemi informativi possa tradursi in sostanziali mutamenti dell'amministrazione”.

⁹⁵⁶ Propone un interessante schema per la rimodulazione dei modelli procedurali F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 31: l'analisi di razionalità dei procedimenti (avutane la disponibilità in formato elettronico, procedendo ad una classificazione, valutazione e confronto); verifica della loro concreta attuazione; uniformazione e standardizzazione; reingegnerizzazione ovvero ristrutturazione degli stessi.

La dottrina occupatasi del tema ha constatato il tendenziale superamento del modello procedimentale tradizionale, improntato ad una sequenza lineare, in favore di un nuovo procedimento “*a stella*”⁹⁵⁷. La digitalizzazione del *back office* consiste infatti nell’abbandono del fascicolo cartaceo che condiziona l’esplicarsi dell’azione alla sua concreta disponibilità e ai tempi necessari per il suo trasferimento fra uffici, in favore dell’introduzione di un fascicolo virtuale che consente di eliminare i vincoli spazio-temporali dal momento che vi possono operare in simultanea – salvo limiti espressi o ragioni di opportunità – tutti i soggetti coinvolti oltre al soggetto procedente, quali amministrazioni diverse nei procedimenti complessi, altri uffici all’interno della stessa amministrazione e i privati, con le dovute limitazioni⁹⁵⁸.

In realtà, va notato come già la concezione procedimentale classica non comportasse di per sé una scansione rigida di fasi, quasi l’organizzazione di una catena di montaggio secondo il modello fordista, ma si limitasse a descrivere in via teorica – tuttora insuperata – la natura del procedimento amministrativo di “*successione di momenti – intesa in tal senso ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie*”⁹⁵⁹.

In un’epoca in cui l’attenzione della dottrina era ancora rivolta essenzialmente all’atto e non allo svolgersi dinamico della funzione⁹⁶⁰, quella nozione non implicava necessariamente una forma “lineare” del procedimento, ma poneva in luce l’importanza che i singoli “momenti”, e quindi le singole attività, rivestono rispetto alla funzione complessiva per l’assunzione della decisione⁹⁶¹.

⁹⁵⁷ Il concetto di procedimento “*a stella*” si deve a G. DUNI, *Dal procedimento sequenziale al procedimento “a stella”. Introduzione al convegno “L’informatica nelle pubbliche amministrazioni: un problema di globalità”*, Cagliari, 22-23 ottobre 2004, reperibile al [link](#); ID., *L’amministrazione digitale*, cit., pp. 52 ss. F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 151, il quale lo definisce come “*certamente affascinante*” perché favorisce le comunicazioni, anche se rileva come sembri ancora saldo il principio secondo cui è solo il provvedimento finale la causa del corrispondente effetto tipico. Se questo è vero, si è già visto e nel prosieguo si discuterà ancora di come possano assumere progressiva importanza – e rilevanza giuridica autonoma – anche i semplici dati.

⁹⁵⁸ G. DUNI, *L’amministrazione digitale*, cit., p. 53, il quale osservava che nel primo caso lo strumento operativo avrebbe dovuto essere la posta elettronica certificata, mentre nella fase interna la metodologia della creazione di un atto a formazione progressiva nel *server* interno all’amministrazione.

⁹⁵⁹ A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 36-37.

⁹⁶⁰ G. DUNI, *L’amministrazione digitale*, cit., p. 47. Sullo spostamento di prospettiva del diritto amministrativo dall’atto all’attività, non si può che rinviare alla letteratura in materia di funzione amministrativa come “*farsi del potere*”: per tutti, F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1950, 1, pp. 1 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.; V. OTTAVIANO, *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp.*, 1948, XXII, pp. 308 ss.; E. CASSETTA, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 293 ss.

⁹⁶¹ Sviluppando l’insegnamento già di Carnelutti, A.M. SANDULLI chiariva che “*voler quindi studiare il procedimento in diritto amministrativo, dato che l’azione dell’amministrazione si risolve, in ultima analisi, – come del resto ogni attività giuridica – nel porre in essere degli atti, in vista del raggiungimento di un certo effetto, significa determinare l’iter, attraverso il quale a tale risultato si perviene. Compito essenziale da*

Per questo, si ritiene che la teoria del procedimento come concatenazione di atti (e più latamente, delle attività) volti alla formazione della decisione amministrativa non contrasti affatto con lo svolgersi dinamico secondo le modalità di “cooperazione applicativa”, rese disponibili dalle attuali “piattaforme”⁹⁶². Proprio la cooperazione applicativa, possibile grazie all’interconnessione e all’interoperabilità delle reti, rappresenta lo strumento che consente flessibilità e immediatezza nell’accesso al fascicolo virtuale a tutti i soggetti che possono operare in un sistema reticolare o relazionale⁹⁶³ apportando i propri contributi secondo un paradigma più “intelligente”⁹⁶⁴ di quanto non avvenisse – talvolta con estrema difficoltà e lentezza – nel tradizionale procedimento cartaceo.

Facendo un passo indietro, bisogna però osservare che l’automazione delle procedure non si alimenta e non progredisce spontaneamente. Per avere un’innovazione digitale occorre operare una riorganizzazione anzitutto a livello pre-informatico, per garantire le condizioni umane e strutturali adeguate all’utilizzo della tecnologia⁹⁶⁵. O meglio, è necessario attuare un adeguamento contestuale all’introduzione degli strumenti tecnologici, sfruttandoli sin da subito, promuovendo sperimentazioni e progetti pilota visto che, in molti casi, è più agevole la stessa formazione in corso d’opera⁹⁶⁶.

Sicuramente è però vero che per digitalizzare è necessaria una previa conoscenza dei “processi”⁹⁶⁷ (nelle amministrazioni pubbliche, *rectius*, dei “procedimenti”), cercando di dar maggiore rilievo, forse più che alle singole fasi minute (che spesso possono essere

esplicare sarà dunque quello di individuare quali siano i vari momenti – e quindi le varie attività –, attraverso cui nelle singole ipotesi concrete si passa, e quale l’ordine della loro successione”: Il procedimento amministrativo, cit., p. 37.

⁹⁶² B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, cit., pp. 68 ss., I. ALBERTI, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, cit., p. 484, spec. nt. 52.

⁹⁶³ D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, cit., 117; S. BIANCAREDDU, *Il procedimento amministrativo per fascicolo informatico*, cit., p. 46; F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 31; C. BEVILACQUA, *Sportello unico e reticoli decisionali nell’attuazione del PNRR: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*, in *Amministrazioneincammino.it*, 4 febbraio 2022, pp. 16 ss.

⁹⁶⁴ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 34 ss.

⁹⁶⁵ M.C. MIRANDA, *Amministrazione di risultato ed e.Government*, in *Amministrazioneincammino.it*, 19 dicembre 2003, p. 19.

⁹⁶⁶ Si pensi a quante difficoltà formative incontravano i ragionieri che dovevano far di conto manualmente prima dell’introduzione dei calcolatori. Gli strumenti di lavoro cambiano e con essi le competenze richieste. L’aspetto importante è che le persone siano aggiornate costantemente all’utilizzo degli strumenti disponibili e, meglio ancora, abituate ad un modo di lavorare sempre più duttile ai cambiamenti. D’altra parte, è necessario che i *software* pubblici siano sviluppati avendo chiare le necessità amministrative concrete e con un *design* tecnologico che faciliti la comprensione e l’utilizzo da parte dei funzionari pubblici: P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un’amministrazione nativa digitale*, cit., pp. 59-60.

⁹⁶⁷ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 46. Il primo ostacolo alla semplificazione risiede nella carenza di informazioni: A. NATALINI, *Linee generali della semplificazione amministrativa*, in LUIGI DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., p. 245; A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 36.

notevolmente semplificate, eliminandole nel nuovo formato digitale), al risultato da raggiungere⁹⁶⁸.

L'amministrazione pubblica digitale non può che recepire e potenziare il concetto di "amministrazione di risultato"⁹⁶⁹, reso centrale dall'introduzione anche nelle pubbliche amministrazioni della managerialità da intendersi come il complesso di qualità di dinamismo e pragmatismo, chiarezza di vedute e di intenti indispensabile per ogni struttura organizzativa⁹⁷⁰, improntata al massimo di flessibilità e capacità di adattamento⁹⁷¹ alle condizioni del contesto, con una forte cooperazione fra soggetti pubblici e privati⁹⁷².

L'eccesso di formalismi frena l'automazione dei processi e il processo di trasformazione digitale deve portare a mantenere e rafforzare solo le garanzie effettivamente necessarie e di sostanza⁹⁷³. La stessa attività manageriale pubblica non deve assumere i vizi della burocrazia tradizionale, perdendo quel dinamismo che richiede estrema duttilità dell'apparato per rispondere alle esigenze poste dai cittadini⁹⁷⁴.

Essendo impensabile la ristrutturazione dell'attività amministrativa in termini di *e-Government*⁹⁷⁵ senza operare anche sull'organizzazione⁹⁷⁶, si ritiene necessaria la ricomposizione secondo schemi flessibili e funzionali del governo locale e dei piccoli comuni in particolare (nella consapevolezza dell'insufficienza del tentativo spesso vano di

⁹⁶⁸ V. *supra*, introduzione.

⁹⁶⁹ Ossia l'idea di un'amministrazione "il cui compito non è (solo) di applicare la legge ma [...] anche quello di essere responsabile dei risultati, e per ciò stesso in grado di operare e di sapersi adattare, sia in termini di organizzazione che di modalità operative, al contesto in cui opera e alla comunità interessata": M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., p. 291.

⁹⁷⁰ D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, cit., p. 34.

⁹⁷¹ Ritiene sostanzino la nuova "flessibilità adattiva" sempre più richiesta alle amministrazioni l'interoperabilità e l'informalità: B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 211 ss.

⁹⁷² M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., p. 298. Con specifico riferimento al nuovo paradigma delle piattaforme pubbliche, G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., p. 42 e *passim*.

⁹⁷³ Contro la "selva" di procedimenti da "sfoltire", salvando solo quelli effettivamente necessari per comporre interessi pubblici confluenti in un processo decisionale pubblico, già il c.d. "Rapporto Giannini", cit., p. 726. Peraltro, in non pochi casi si è rilevato come gli strumenti digitali tutelano in modo più efficace l'imparzialità e la trasparenza: v. *infra*, par. 4.2.1, con riferimento alle piattaforme per lo svolgimento delle gare pubbliche.

⁹⁷⁴ D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, cit., p. 42. Sulla routine come fonte di molte delle disfunzioni della burocrazia: M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, cit., pp. 52 ss.

⁹⁷⁵ La Commissione europea del 26 settembre 2003, COM(2003) 567, *Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*, al punto 3 definisce l'eGovernment come "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche". Cfr. S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., pp. 43 ss.

⁹⁷⁶ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 152.

forzarli ad associarsi⁹⁷⁷), operando sulle attività e servizi “retrostanti” che possono essere riorganizzati con modelli coordinati e di aggregazione delle funzioni⁹⁷⁸.

Questo potrebbe scontrarsi con l’assetto di cui al titolo V della Costituzione che parrebbe lasciare, in tema di organizzazione amministrativa, ben poco spazio allo Stato⁹⁷⁹. Nell’ottica dell’amministrazione digitale di risultato – e in ossequio al principio di adeguatezza⁹⁸⁰ – si è detto però che tende a sfumare il dualismo fra l’attività interna ed esterna (anche visti e considerati gli strumenti di partecipazione e trasparenza che rafforzano sempre più “l’amministrazione condivisa”⁹⁸¹), quanto invece viene a rilevare maggiormente la distinzione fra *front office* e *back office*⁹⁸². Qualcuno ha proposto che si configuri pertanto un livello di amministrazione periferico (enti locali, ma anche unità organizzative decentrate degli enti statali) con prevalenti funzioni di *front office* verso l’utente finale⁹⁸³, mentre che dal centro (Ministeri ed enti centrali, ma anche gli enti regionali) vengano svolte le principali attività di *back office*⁹⁸⁴.

È vero che l’assetto delle competenze delineato dalla Costituzione sembra contrastare con questa ricostruzione⁹⁸⁵, ma in realtà l’articolata organizzazione delle funzioni

⁹⁷⁷ “Non è la razionalizzazione dei dati simbolici ed esterni, che anzi è importante che restino come elementi di identità locale”: M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., 299. Suggerisce però l’effettiva persistenza delle “identità” comunali nel mondo contemporaneo, al fine di raggiungere comunque una soglia dimensionale minima dei Comuni per garantirne la funzionalità: F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., pp. 115 ss.

⁹⁷⁸ M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., p. 299; M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in ID., F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 283 ss. F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., pp. 117-118, considera incompatibili con l’esigenza di riorganizzazione effettiva degli enti locali il mantenimento di forme associative deboli quali convenzioni, consorzi settoriali, unioni di Comuni deboli che non diano vita ad un’amministrazione integrata, forme associative instabili perché a “partecipazione variabile” (tipicamente, a seconda del colore politico delle giunte). Per quanto riguarda il rispetto del principio di adeguatezza nella funzione dei contratti pubblici, che porta verso forme aggregative fra le stazioni appaltanti, cfr. ampiamente G.M. RACCA, *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l’evoluzione digitale della “funzione appalti” nazionale, regionale e locale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2021, 2, pp. 185 ss.; EAD., *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 ss.

⁹⁷⁹ M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., p. 300.

⁹⁸⁰ G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit., pp. 130 ss.

⁹⁸¹ V. *supra*, cap. I, par. 5.3.

⁹⁸² F. COSTANTINO, *Art. 3 bis. Uso della telematica*, cit., p. 246.

⁹⁸³ Addirittura, si ritiene che il Comune possa esercitare funzioni di *front office* per tutte le amministrazioni locali e centrali come terminale unico della pubblica amministrazione – visione, peraltro, in linea con l’attribuzione primaria a quest’ultimo di tutte le funzioni amministrative ex art. 118 Cost.

⁹⁸⁴ Astrid, *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull’e-government. Sintesi del paper*, cit. da I. D’ELIA CIAMPI, *L’informatica e le banche dati*, cit., p. 1660, nt. 62; M.C. MIRANDA, *Amministrazione di risultato ed e.Government*, cit., 19 ss.; F. MERLONI, *Sull’emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 29, che pensa ad una “rete delle reti” cui si possa accedere tendenzialmente da qualunque punto di *front office*.

⁹⁸⁵ B. PONTI, *Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR*, cit., p. 411.

amministrative e legislativo-regolatorie, nella stessa giurisprudenza della Consulta, come si è osservato esaminando l'interpretazione del coordinamento informativo e informatico – è necessitato da una forma di governo in via di evoluzione tutt'altro che verticale ma flessibile e condivisa⁹⁸⁶, in cui i vari livelli partecipano al sistema non più tanto di *government*, quanto di *governance*⁹⁸⁷. Ciò è particolarmente evidente con riferimento alla funzione conoscitiva: la rigida verticalizzazione delle comunicazioni era propria del modello organizzativo gerarchico; all'attuale sistema estremamente più articolato (o, forse, disarticolato) e pluralistico (per non dire caotico) è molto più confacente una circolazione delle informazioni “*diversa*”⁹⁸⁸, più fluida e reticolare⁹⁸⁹, una “*rete di reti*”⁹⁹⁰.

Potrebbe quindi instaurarsi una virtuosa sinergia tra la *governance* centralizzata – o sarebbe forse meglio dire, “coordinata dal centro”, che eviti costose proliferazioni e duplicazioni di soluzioni – e un'attuazione decentrata degli strumenti di digitalizzazione che affidi alle amministrazioni la scelta delle soluzioni operative e gestionali più opportune⁹⁹¹.

Si ricordi che dal punto di vista tecnico le soluzioni operative sono molteplici, sia con riferimento alla funzione di acquisizione dei dati che può avvenire *in loco* ovvero attraverso un sistema centralizzato⁹⁹², sia per quanto riguarda le infrastrutture di conservazione e gestione dei dati. Peraltro, il paradigma *cloud* consente forse di ricomporre gli attriti fra le istanze unitarie (di coordinamento, interconnessione e interoperabilità) e le rivendicazioni d'autonomia dal momento che la gestione, comprensiva di aggiornamento, manutenzione e sicurezza dell'infrastruttura viene effettuata dal centro (Stato, Regione) mentre la piattaforma consente di ospitare le soluzioni tecnologiche proprie di ogni ente (si pensi agli enti locali minori)⁹⁹³.

⁹⁸⁶ M.C. MIRANDA, *Amministrazione di risultato ed e.Government*, cit., p. 20.

⁹⁸⁷ G.D. COMPORI, *Il principio di unità nella funzione amministrativa*, cit., pp. 315-316. Secondo D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT)*, cit., p. 106, la tendenza a creare per ogni ambito sportelli digitali e piattaforme porta alla rivisitazione di nozioni e postulati consolidati in tema di organizzazione. Pertanto, secondo l'A., perdono progressivamente di importanza i principi di coordinamento e decentramento, mentre assumono maggior rilievo quelli di cooperazione e collaborazione.

⁹⁸⁸ M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., p. 224.

⁹⁸⁹ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 211 ss. e *passim*.

⁹⁹⁰ M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., p. 270.

⁹⁹¹ C.M. ARPAIA, et al., *L'e-Government in Italia*, cit., p. 39.

⁹⁹² G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., pp. 226 ss.

⁹⁹³ *Ivi*, pp. 230 ss., il quale richiama l'esempio statunitense della piattaforma introdotta nel 2015 *cloud.gov*. Forse, nel sistema italiano, potrebbe assumere tale configurazione l'istituenda piattaforma unica della trasparenza presso l'ANAC: v. *infra*, cap. IV, par. 4. Sul tema, anche in prospettiva comparata: V. VAIRA, *Innovation and local governance: the government-as-a-platform approach*, cit., pp. 1 ss.

Al centro del reticolo del procedimento digitale si trova dunque la “*struttura aggregativa*” del fascicolo virtuale⁹⁹⁴, sistema di *back office* che raccoglie gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo formati dai diversi soggetti giuridici⁹⁹⁵. Esso fonda le sue potenzialità sull’interoperabilità dei sistemi⁹⁹⁶: per ciascun procedimento, ogni amministrazione deve fornire gli opportuni servizi di interoperabilità o integrazione al fine di garantire lo scambio dei dati con gli altri sistemi informativi⁹⁹⁷. Rimane in capo al soggetto pubblico procedente il compito di garantire l’accesso a tutti gli intervenienti pubblici nelle aree che loro competono, in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità dei singoli documenti. È inoltre costituito in modo da garantire l’esercizio dei diritti di partecipazione e l’accesso per via telematica⁹⁹⁸, favorendo i controlli direttamente sul *database* e negli archivi informatizzati⁹⁹⁹.

Il fascicolo virtuale costituirà sempre più il “luogo” e, al contempo, il “momento” in cui può dispiegarsi l’istruttoria procedimentale veramente “nativa digitale”, intendendosi con ciò un’attività anche non documentale, basata direttamente sui dati, di provenienza non solo pubblica, come unità informativa avente valore giuridico in sé¹⁰⁰⁰, oltre che sul tradizionale scambio di documenti (pur ingegnerizzato nella forma dei “*workflow*”¹⁰⁰¹) che mantiene però una certa rigidità¹⁰⁰².

⁹⁹⁴ S. D’ANCONA, *Il documento informatico e il protocollo informatico*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale*, cit., p. 187.

⁹⁹⁵ Art. 41, comma 2 del CAD.

⁹⁹⁶ Particolarmente evidenti in materia sanitaria, dove la compresenza dei dati provenienti da diverse fonti è cruciale per un approccio multiprofessionale alle cure: A. PIOGGIA, *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell’interoperabilità dei dati sanitari*, cit., pp. 215 ss.; G.M. RACCA, *Salute* (voce), cit., p. 1008.

⁹⁹⁷ Art. 41, comma 1 del CAD. D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 121, ricorda l’esistenza del Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (SGPA) “*realizzato attraverso la definizione a carico di AGID delle regole di interoperabilità dei flussi documentali che le pubbliche amministrazioni dovrebbero implementare per aderire al sistema*” stesso, anche se non ne è molto chiara l’operatività, né a chi dovrebbe spettare la predisposizione del sistema, o se il “sistema” consista soltanto in un atto regolatorio. Sul [sito web](#) dell’Agenzia si legge che l’“*AGID sta aggiornando il modello di riferimento, l’architettura funzionale e i requisiti funzionali, non funzionali e di progetto del Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi della pubblica amministrazione e promuovendo la realizzazione di una rete logica dei poli di conservazione nonché la definizione delle relative regole tecniche*”.

⁹⁹⁸ Art. 41, comma 2-*quater* del CAD. F. COSTANTINO, *Art. 3 bis. Uso della telematica*, cit., pp. 255-256.

⁹⁹⁹ S. BIANCAREDDU, *Il procedimento amministrativo per fascicolo informatico*, cit., pp. 48-49.

¹⁰⁰⁰ R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, cit., p. 133. S. ROSSA, *Trasparenza e accesso all’epoca dell’amministrazione digitale*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. 269-270, rileva come l’oggetto dell’attività amministrativa nell’ottica della trasparenza digitale (c.d. *Open Government*) non è più il documento ma il dato, che riveste un’utilità maggiore rispetto all’informazione, in quanto da un dato è possibile ricavare più informazioni, mentre è molto più difficile ricavare dati dalle informazioni.

¹⁰⁰¹ Invero finora pochissimo usati nella pubblica amministrazione: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 65.

¹⁰⁰² D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, cit., pp. 54-55. Nondimeno, l’analisi puntuale dei flussi documentali (da quando “*l’istanza arriva - online - o prima di inviare all’esterno una risposta al*

Il fascicolo informatico rientra normalmente in un “contenitore” più ampio, la c.d. piattaforma. Da un lato, le piattaforme pubbliche devono costituire un punto di accesso semplificato di *front office*, sotto forma di “portale”, ambiente di carattere dinamico e interattivo che consente a più partecipanti di connettersi e interagire tra loro in modo agevole secondo il paradigma *user friendly*, in attuazione dei principi generali di collaborazione e buona fede¹⁰⁰³, non imponendo all’utente (privato ma anche gli stessi dipendenti pubblici che operano in *back office*) di doversi adattare alle forme della burocrazia¹⁰⁰⁴.

D’altra parte, le piattaforme dovrebbero essere sviluppate e utilizzate come supporto per la razionalizzazione dei processi di *back office*, al fine di migliorare l’efficienza e generare risparmi economici, favorendo la riduzione degli oneri amministrativi a carico di imprese, professionisti e cittadini, nonché per stimolare la creazione di nuovi servizi digitali¹⁰⁰⁵.

Quest’ultima funzione quasi “normativa” delle piattaforme che, con la loro struttura e funzionamento, influenzano i comportamenti¹⁰⁰⁶, rinvia alla strategia della “spinta dolce”, il *nudge* che può avere importanti ricadute in un’ottica di anticorruzione. Gli stessi strumenti pensati per la prevenzione della corruzione, come si è detto, non devono costituire essi stessi un appesantimento burocratico¹⁰⁰⁷: la digitalizzazione può favorire gli

cittadino utente - sempre online”) è comunque uno strumento prezioso perché consente una gestione predefinita, automatica, integrata di quei processi standardizzati e ripetitivi, con ricadute sui processi interni di organizzazione lavorativa: L. FRANCI, T. BELLUSCIO *et al.*, *Semplificare... rimuovere le pieghe della pubblica amministrazione*, *loc. cit.*

¹⁰⁰³ G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, *cit.*, pp. 32 ss.; EAD., *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, *cit.*, pp. 601 ss.; G. MARLETTA, *I profili innovativi dell’introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, *cit.*, pp. 49 ss.

¹⁰⁰⁴ M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, *cit.*, p. 1445: “*si provi a pensare, per assurdo, a che cosa accadrebbe se le grandi piattaforme social, market-place, multimediali, di crowdsourcing [...] operassero pensando di affidare all’esperienza e abilità informatica dell’utente, “...la stima dei tempi occorrenti per il completamento delle operazioni di upload, la preliminarare e attenta lettura delle istruzioni procedurali”, la previsione del “verificarsi di fisiologici rallentamenti conseguenti a momentanea congestione del traffico”. Di certo sarebbero lontanissime dal rilievo economico e sociale oggi raggiunto e destinato ad aumentare!*”. La dottrina già da tempo ha immaginato un’amministrazione e un diritto amministrativo quasi “affettuosi”, o che quantomeno non ostacolino con i propri cavilli l’attività del privato: U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, *cit.*, p. 225; R. FERRARA, *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, *cit.*, p. 1070; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, *cit.*, *passim*.

¹⁰⁰⁵ AGID, *Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione 2022-2024*, cap. III sulle piattaforme. Già nel c.d. “Rapporto Giannini”, *cit.*, p. 724 si evidenziava come l’arretratezza della pubblica amministrazione rispetto all’organizzazione privata risiedesse anzitutto nei “servizi di connettivo (protocollo, archivio, copia, spedizione, comunicazione)”, oltre che nei processi decisionali.

¹⁰⁰⁶ L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 7, p. 4.

¹⁰⁰⁷ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, *cit.*, pp. 375 ss. e p. 389. *Supra*, cap. I, par. 4.

adempimenti ad es. mediante piattaforme che agevolino la predisposizione dei piani anticorruzione e il loro monitoraggio, come si vedrà¹⁰⁰⁸.

4.2.1. La riforma della normativa sulle procedure dei contratti pubblici e la regolazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale (*e-procurement*)

Un caso significativo di evoluzione della normativa sul procedimento amministrativo verso la compatibilità con gli strumenti digitali più avanzati è costituito dal settore dei contratti pubblici¹⁰⁰⁹, il cui buon funzionamento riveste un ruolo cruciale nell'ordinamento pubblico per garantire la “buona amministrazione”¹⁰¹⁰ nei termini sopra chiariti – ragion per cui si è ritenuta giustificata la riunione delle funzioni in tema di prevenzione della corruzione e di vigilanza dei contratti pubblici in capo all'ANAC¹⁰¹¹ – e che, non ultimo, viene considerato leva per la crescita economica dei Paesi¹⁰¹², soprattutto in periodi critici¹⁰¹³.

Proprio a seguito della emergenza globale pandemica, a livello europeo una spinta significativa verso la riforma degli appalti pubblici per il rilancio del mercato interno è

¹⁰⁰⁸ V. *infra*, cap. IV, par. 4.

¹⁰⁰⁹ A fronte di una letteratura sempre più ampia si vedano, oltre ai contributi menzionati *infra*, i due documenti della Commissione europea (studio realizzato da Deloitte), *Study on up-take of emerging technologies in public procurement*, 2020 e della Banca mondiale, *Disruptive Technologies in Public Procurement Report*, 2021 che prendono in rassegna le tecnologie dall'effetto più dirompente sui contratti pubblici.

¹⁰¹⁰ Sulle numerose buone ragioni in termini di miglioramento dell'efficienza, trasparenza e dell'anticorruzione nel settore degli appalti pubblici attraverso la digitalizzazione cfr. i documenti dell'OECD: *Recommendation of the Council on Public Procurement*, 2005 e *Preventing Corruption in Public Procurement*, 2016. In particolare, in quest'ultimo vengono sottolineate le finalità dell'*e-procurement* per incrementare la “*transparency, facilitate access to public tenders, reduce direct interaction between procurement officials and companies, increasing outreach and competition, and allow for easier detection of irregularities and corruption, such as bid rigging schemes. The digitalisation of procurement processes strengthens internal anti-corruption controls and detection of integrity breaches, and it provides audit services trails that may facilitate investigation activities*” (p. 22).

¹⁰¹¹ V. *supra*, cap. I, par. 5.2.1, nonché le ulteriori considerazioni che si svolgeranno nel cap. IV.

¹⁰¹² Sui vantaggi economici della digitalizzazione degli appalti pubblici si vedano già la Comunicazione della Commissione europea del 20 aprile 2012, COM(2012) 179, *Una strategia per gli appalti elettronici*, nonché la Comunicazione del 3 ottobre 2017, COM(2017) 572, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*. Cfr. G.M. RACCA, *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 171 ss.; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, cit., pp. 159 ss.

¹⁰¹³ Questa è la tesi di fondo che si pone come ipotesi iniziale e conclusione di un vasto studio della Banca d'Italia nell'ottica di “*di utilizzare il procurement come un volano per la crescita economica e sociale*”, cogliendo gli effetti di rinnovamento strutturale dell'impatto dell'emergenza Covid-19: LUIGI DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 9 ss. e 313 ss.; ID., 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*, 2020, 8, p. 16. Tali studi hanno costituito la base per il documento dell'ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, approvato a maggio 2020.

venuta dal Consiglio dell'Unione che ha indicato a novembre 2020 una serie di importanti obiettivi per la ripresa¹⁰¹⁴. Come noto, nei mesi successivi sono stati approvati nei vari Stati membri i *Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)*¹⁰¹⁵. Quello italiano, presentato dal Governo il 24 aprile 2021 e approvato dalle istituzioni europee (Consiglio si proposta della Commissione) il 13 luglio 2021, comprende le due riforme abilitanti “*Semplificazione in materia di contratti pubblici*” e “*Recovery Procurement Platform - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici*”, trattate in modo separato ma, in realtà, da considerarsi strettamente correlate, essendo state individuate come due principali problematiche che affliggono il settore “*il progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della PA; l'adozione di misure di semplificazione legislativa non accompagnate dai necessari interventi di carattere organizzativo*”¹⁰¹⁶.

La riforma dei contratti pubblici è stata quindi pianificata in due fasi: in via d'urgenza l'approvazione di un decreto-legge contenente una serie di disposizioni puntuali, con la creazione di un regime speciale per i progetti finanziati dal PNRR ma anche molte norme per il “*potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione*” e la “*semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati*”¹⁰¹⁷; a regime, l'introduzione di “*una*

¹⁰¹⁴ Conclusioni del 30 novembre 2020 (2020/C 412 I/01), *Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente*, che hanno indicato quali principali obiettivi: migliorare l'efficienza degli appalti pubblici per stimolare la ripresa e affrontare le crisi future (anche mediante la digitalizzazione degli appalti pubblici per ridurre gli oneri amministrativi, promuovere la trasparenza e la rendicontabilità e migliorare il contesto imprenditoriale degli operatori economici; la cooperazione fra gli Stati membri nell'acquisizione di soluzioni digitali per facilitare il trattamento dei dati, garantendo l'interoperabilità; l'attuazione ambiziosa della nuova generazione di moduli *standard (e-forms)*, che includano come campi obbligatori, ove opportuno e fattibile, settori quali gli appalti pubblici verdi, socialmente responsabili e innovativi); creare i giusti incentivi a favore di investimenti e crescita innovativi e sostenibili nell'UE attraverso gli appalti pubblici, conseguendo gli obiettivi dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il *Green Deal* europeo, l'utilizzo strategico del potere d'acquisto pubblico per ottenere un migliore rapporto costi-benefici e favorire la transizione verso un'economia più verde, più innovativa e circolare; contribuire a un'economia dell'UE più resiliente tramite gli appalti pubblici.

¹⁰¹⁵ Ai sensi del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 con cui si istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁰¹⁶ È importante rilevare che il PNRR non si è limitato a prevedere una riforma normativa dei contratti pubblici, ma richiede anche misure organizzative di tipo amministrativo importanti. Il Consiglio di Stato, licenziando a dicembre 2022 lo *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, ha pertanto ricordato che l'introduzione della riforma, perché sortisca effetti positivi, deve essere accompagnata da tre condizioni essenziali “*non legislative*”: “*i) una adeguata formazione dei funzionari pubblici che saranno chiamati ad applicare il nuovo codice; ii) una selettiva riqualificazione delle stazioni appaltanti; iii) l'effettiva attuazione della digitalizzazione, consentendo, pur nel rispetto di tutte le regole di sicurezza, una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche*” (dalla premessa alla *Relazione agli articoli e agli allegati*).

¹⁰¹⁷ Il più volte menzionato d.l. n. 77 del 2021, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, conv. dalla legge 108 del 2021. A commento delle disposizioni *ivi* contenute in materia di contratti pubblici cfr. P. CLARIZIA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: lo stato dell'arte*, in *Giornale dir. amm.*,

nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Da tenere in particolare considerazione – per la loro rilevanza sul piano della semplificazione – le discipline adottate in Germania e nel Regno Unito”, da attuare mediante lo strumento della legge di delega e da completare con l’emanazione dei decreti delegati entro il mese di giugno 2023¹⁰¹⁸.

Tanto nella prima, quanto nella seconda fase di riforma, come del resto in tutto il PNRR, spicca l’elemento trainante della digitalizzazione, accanto – e quasi in contrapposizione¹⁰¹⁹ – all’altro obiettivo fondamentale della transizione ecologica.

La digitalizzazione in realtà era già presente nell’articolato del Codice dei contratti pubblici del 2016¹⁰²⁰: in attuazione delle direttive europee, l’obbligo di ricorso alle procedure telematiche (secondo un’interpretazione estensiva dell’obbligo di utilizzo di mezzi elettronici per tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni), era entrato in vigore in Italia dal 18 ottobre 2018¹⁰²¹. Molte disposizioni, tuttavia, non avevano trovato attuazione,

2022, 2, pp. 273 ss.; ID., *L’e-procurement*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel PNRR*, cit., pp. 109 ss.; C. CONTESSA, *La nuova governance del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2021, 6, pp. 751 ss.; R. DE NICTOLIS, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urb. app.*, 2021, 6, pp. 729 ss.; M. FERRANTE, C. GUCCIONE, A. SERAFINI, *I contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 6, pp. 753 ss.; M. MARICONDA, E. RUGGIERO, *La digitalizzazione degli appalti pubblici: l’attesa continua*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 17, pp. 1 ss.

¹⁰¹⁸ Con la legge 21 giugno 2022, n. 78, il Governo è stato delegato ad adottare “entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l’avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate” (art. 1, comma 1). Il successivo comma 4 ha previsto che il Governo potesse affidare la stesura del testo al Consiglio di Stato secondo la facoltà prevista dall’art. 14, n. 2°, del r.d. 26 giugno 1924 n. 1054, anche avvalendosi di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell’Avvocatura generale dello Stato. Il Consiglio di Stato ha consegnato la bozza definitiva di Codice al Governo il 7 dicembre 2022; ricevuti i prescritti pareri delle commissioni parlamentari competenti, il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo definitivo il 28 marzo 2023. È stato quindi emanato il d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, in vigore dal 1° aprile 2023 ma efficace dal 1° luglio 2023. Numerosi articoli della parte relativa alla digitalizzazione dei contratti pubblici acquisteranno efficacia solo dal 1° gennaio 2024 (art. 225, comma 2).

¹⁰¹⁹ R. FERRARA, intervento sul documento AIPDA *Next Generation EU*, Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, 4 marzo 2021.

¹⁰²⁰ Cfr. P. PISELLI, *Public procurement 4.0: i nuovi strumenti digital al servizio della contrattualistica pubblica*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 3, pp. 892 ss.

¹⁰²¹ Art. 40 del d.lgs. n. 50 del 2016, di attuazione dell’art. 22 della direttiva 2014/24/UE. Cfr. M. PIGNATTI, *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l’efficienza e l’innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2022, 12, pp. 133 ss.; ID., *Electronic Means as an Approach to Public Purchasing*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 471 ss. V. ancora *infra*, cap. IV, par. 2.1.

a partire dall’emanazione del decreto ministeriale per la definizione delle modalità di digitalizzazione delle procedure di affidamento di tutti i contratti pubblici¹⁰²².

Con ritardo rispetto al termine di legge, previo parere del Consiglio di Stato¹⁰²³, il “Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici” è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale soltanto il 26 ottobre 2021¹⁰²⁴. Parallelamente, sarebbe toccato all’AGID redigere le linee guida contenenti le regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione 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 Codice¹⁰²⁵, ai sensi del Codice dell’amministrazione digitale¹⁰²⁶. L’AGID aveva pertanto avviato una serie di incontri per un confronto pubblico per la definizione delle nuove regole tecniche con imprese, università, enti di ricerca, stazioni appaltanti e professionisti¹⁰²⁷.

Il regolamento ministeriale del 2021, per quanto mostrasse già *ab origine* alcuni segni di obsolescenza in quanto – a tratti – mera trasposizione su supporto informatico delle procedure analogiche¹⁰²⁸, tentava comunque di reingegnerizzare in chiave digitale le fasi

¹⁰²² “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”: art. 44, comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016, che prevedeva l’emanazione, entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice, di un 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 l’Autorità garante della *privacy* per i profili di competenza. Si noti l’assenza dell’ANAC – cui lo stesso Codice attribuisce il ruolo centrale di regolatore del sistema – fra i soggetti istituzionali coinvolti.

¹⁰²³ Cons. Stato, parere della Sez. consultiva per gli atti normativi n. 1940 del 26 novembre 2020.

¹⁰²⁴ Decreto del 12 agosto 2021 n. 148 del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro dell’economia e delle finanze.

¹⁰²⁵ Art. 2, comma 2 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰²⁶ Art. 71, comma 1 del d.lgs. n. 82 del 2005: “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”.

¹⁰²⁷ Cfr. il [sito web](#) dell’AGID Webinar AGID di introduzione alla consultazione sulle Linee guida per le piattaforme di e-procurement (31 marzo 2022), di cui è pubblicato il [video](#). L’emanazione delle Linee guida è stata rinviata all’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici. Si vedano ora le Regole tecniche di AGID recanti *Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*, emanate il 1° giugno 2023 ai sensi dell’art. 26 del d.lgs. n. 36 del 2023. V. *infra*.

¹⁰²⁸ Di questo parere P. CLARIZIA, *L’e-procurement*, cit., p. 115. Non si condivide pienamente la conclusione così *tranchant*: soprattutto lo strumento delle linee guida di AGID per la definizione delle regole tecniche potrebbe portare ad un’attuazione ambiziosa delle disposizioni del regolamento, superando alcune rigidità formali, come già indicato dalla giurisprudenza, come si dirà.

di acquisto e negoziazione svolte mediante sistemi telematici¹⁰²⁹ (nel gergo, le piattaforme di *e-procurement*¹⁰³⁰), costituiti “*da soluzioni informatiche e di telecomunicazione che consentono lo svolgimento in modalità telematica delle procedure di affidamento disciplinate dal codice*”¹⁰³¹.

Il regolamento stabiliva nel suo primo capo le caratteristiche tecniche generali dei sistemi telematici in tema di gestione e responsabilità¹⁰³², accesso digitale¹⁰³³, comunicazioni e scambi di informazioni¹⁰³⁴, allineamento temporale e tracciabilità delle operazioni eseguite¹⁰³⁵, gestione e conservazione della documentazione¹⁰³⁶ nel fascicolo informatico¹⁰³⁷, reso disponibile alla stazione appaltante e sul quale possa essere esercitato l’accesso¹⁰³⁸, sulla sicurezza informatica e la protezione dei dati personali, la continuità operativa e il c.d. *distaster recovery*, nonché l’interconnessione con i servizi di pagamento *online*¹⁰³⁹.

Il capo II concerneva invece la gestione delle procedure di affidamento, dall’acquisizione del codice identificativo della gara (CIG) attraverso il sistema SIMOG dell’ANAC¹⁰⁴⁰, la

¹⁰²⁹ Cons. Stato, parere n. 1940 del 2020 cit.

¹⁰³⁰ “*Piattaforme di approvvigionamento digitale*” secondo il nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁰³¹ Art. 1, comma 1 lett. d) del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰³² Il responsabile del sistema telematico viene definito come “*persona individuata tra il personale della stazione appaltante provvisto di adeguata professionalità che si avvale del sistema telematico che assicura l’operatività del sistema medesimo, garantendone l’utilizzo da parte dei soggetti autenticati, in ragione delle regole di utilizzo definite dalla stazione appaltante*”: art. 1, comma 1, lett. g) del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰³³ Art. 3 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰³⁴ Art. 4 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰³⁵ Artt. 5 e 6 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰³⁶ Va evidenziata la criticità del fatto che il regolamento non impone che tutta la documentazione di gara venga redatta direttamente sulla piattaforma, in formato nativo digitale, ma solamente che “*Il sistema telematico acquisisce la documentazione di gara e ne consente la redazione*” (art. 14), ammettendo quindi anche l’acquisizione di documentazione formata *aliunde*, che quindi potrebbe non essere interoperabile. Il punto non viene risolto né dall’art. 22 del d.lgs. n. 36 del 2023 né dalle nuove *Regole tecniche* di AGID del 1° giugno 2023, cit. Per le piattaforme private si pone da tempo la questione della regolamentazione delle loro funzioni di “*gatekeeper*”, cioè dei modi di raccolta, accumulo, organizzazione, uso e riuso dei dati, con tutti i problemi di *privacy* connessi (L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, cit., p. 13 ss.). Questo viene considerato il vero “*potere*” delle piattaforme: infatti, quanto più la piattaforma sarà in grado di accumulare dati sugli utenti attraverso processi di raccolta e profilazione, tanto più crescerà il suo potere, anche di mercato, grazie ad una costante crescita dimensionale e ad una crescente inerzia del consumatore che riceverà proposte di beni e servizi sempre più personalizzate (L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, cit., p. 15, che riprende le riflessioni di O. LYNSKEY, *Regulating ‘Platform Power’*, LSE Working papers 1/2017, 9 ss.). Appare pertanto assurdo che le piattaforme di *procurement* pubbliche (e quelle private, adeguatamente regolate dal pubblico) non raccolgano i dati o li raccolgano male e in modo tale che non possano essere analizzati, come si vedrà più avanti (cap. IV, par. 2.4).

¹⁰³⁷ Sul fascicolo informatico cfr. le considerazioni svolte a riguardo nel paragrafo precedente.

¹⁰³⁸ Artt. 7 e 8 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰³⁹ Artt. 9, 10 e 11 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰⁴⁰ Art. 12 del d.m. n. 148 del 2021. Sulla struttura e il funzionamento della BDNCP nel dettaglio si v. *infra*, cap. IV, par. 2.3.

redazione e acquisizione della documentazione¹⁰⁴¹, le attività della commissione giudicatrice di verifica della documentazione amministrativa, di valutazione delle offerte e calcolo delle soglie di anomalie¹⁰⁴², la gestione delle sedute collegiali, la redazione e acquisizione dei verbali¹⁰⁴³, la predisposizione della graduatoria, del provvedimento di aggiudicazione e del contratto, l'invio delle comunicazioni relative all'esito della procedura¹⁰⁴⁴.

Va osservato, come aspetto critico generale, che il decreto ministeriale del 2021 era focalizzato sulla sola fase di scelta del contraente, nulla stabilendo con riferimento alla progettazione e esecuzione del contratto, che invece potrebbero beneficiare molto della digitalizzazione¹⁰⁴⁵. Nondimeno, è parso comunque apprezzabile lo sforzo del legislatore

¹⁰⁴¹ Determinazione a contrarre, schemi di documento di gara unica europea (DGUE: v. *infra*, cap. IV, par. 3.1), le offerte tecniche ed economiche. In un'ottica di *favor participationis* verso le imprese, risultava di rilievo la previsione di una verifica preliminare della documentazione da inserire per la partecipazione alla gara e dell'integrale compilazione dei moduli *online* e l'invio automatico all'operatore economico di un messaggio di errore con l'indicazione delle criticità riscontrate in caso di esito negativo della verifica (Art. 15 del d.m. n. 148 del 2021).

¹⁰⁴² Su indicazione del Consiglio di Stato furono espunte le disposizioni del decreto che avrebbero consentito lo svolgimento digitale della valutazione delle offerte tecniche ed economiche, comprese le attività di riparametrazione, essendo ritenuta la commissione giudicatrice “*il solo organo deputato alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche ed all'assegnazione dei relativi punteggi, potendosi demandare al sistema telematico unicamente lo svolgimento di compiti prettamente aritmetici, come ad esempio il calcolo del punteggio totale assegnato al singolo partecipante e purché rimanga sempre escluso che il sistema telematico possa sostituirsi alla commissione giudicatrice nell'esercizio del suo potere tecnico-discrezionale*”: Cons. Stato, parere n. 1940 del 2020 cit. Sull'ammissibilità degli strumenti di valutazione automatica delle offerte: G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 2021, 4, pp. 4690 ss.; F. FRATTINI, *Introduzione* e F. RISSO, *La valutazione dell'offerta tecnica e la digitalizzazione*, entrambi in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., rispettivamente p. XI e p. 114. Secondo quest'ultima A. criteri oggettivi, misurabili e dunque “*algoritmizzabili*” sono più facilmente sindacabili dal giudice amministrativo, come nel caso di uso di algoritmi di prima generazione per il calcolo dei punteggi o per l'applicazione delle formule matematiche; uso di algoritmi nelle gare più semplici (seriali e standardizzate, anche quando non si opti per il criterio del prezzo più basso); uso di algoritmi per la valutazione degli elementi di qualità quantificabili (il risparmio energetico, emissioni inquinanti, uso di risorse naturali, ecc.). “*Nelle gare più complesse, gli strumenti algoritmici potrebbero essere utilizzati come supporto, a valle, per finalità di controllo e di verifica dell'attività di valutazione dell'offerta tecnica [...] a monte, [...] per fare un check di ragionevolezza dei criteri di valutazione dell'offerta, cercando di tradurre il criterio in linguaggio algoritmico e verificare ex ante se il criterio può funzionare, se è razionale*” (ivi, p. 115). Sugli approdi della giurisprudenza amministrativa, cfr. ancora *infra*, cap. III, par. 1. La legge delega per la riforma dei contratti pubblici n. 78 del 2022 all'art. 1, comma 2, lett. t), richiede la “*individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte*”. Nel d.lgs. n. 36 del 2023 l'art. 30 è stato pertanto dedicato all'uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici.

¹⁰⁴³ Artt. 16, 17, 18 del d.m. n. 148 del 2021. Il regolamento non supera la logica della seduta di gara, imponendo che questa venga svolta in modalità telematica. Come si vedrà, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha affermato invece che lo svolgimento della procedura in via interamente digitale con omissione della seduta pubblica è ammessa e, anzi, proprio l'utilizzo della piattaforma consente di garantire meglio la tracciabilità, trasparenza e integrità della documentazione di gara.

¹⁰⁴⁴ Artt. 24, 25, 26 e 27 del d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰⁴⁵ Come rilevano M. MARICONDA, E. RUGGIERO, *La digitalizzazione degli appalti pubblici: l'attesa continua*, cit., pp. 25-26. Il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 colma tale lacuna, prendendo in considerazione l'intero “*ciclo di vita dei contratti*”: “*1. Il ciclo di vita digitale dei*

di fissare, seppure ormai *in extremis*, un quadro normativo ad un settore finora non regolato¹⁰⁴⁶, non essendo verosimilmente più attuabile l'imposizione in Italia di un'unica piattaforma nazionale di *procurement*, dopo decenni di sviluppo del libero mercato¹⁰⁴⁷ in assenza di coordinamento pubblico¹⁰⁴⁸ con le potenzialità, ma anche i rischi, che a ciò conseguono¹⁰⁴⁹.

Accanto a questa prima normativa di cornice, sin dagli albori dell'informatica pubblica ha giocato un ruolo importante l'esistenza di bandi, capitolati e contratti-tipo a supporto dell'attività delle stazioni appaltanti che, come si sa, spesso non hanno le competenze necessarie per definire la propria domanda e impostare correttamente le clausole contrattuali¹⁰⁵⁰. Esercitando una interpretazione adeguatrice della normativa¹⁰⁵¹, nel 2021

contratti pubblici, di norma, si articola in programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione. 2. Le attività inerenti al ciclo di vita di cui al comma 1 sono gestite [...] attraverso piattaforme e servizi digitali fra loro interoperabili [...]" (art. 21).

¹⁰⁴⁶ M. MARRA, *Riorganizzazione e discrezionalità alla luce delle recenti riforme legislative*, in L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 144. Con riferimento al settore dei servizi pubblici – ma il discorso potrebbe essere adattato anche alla materia dei contratti pubblici – propende per una funzione regolatrice pubblica delle piattaforme digitali, anche per una piena attuazione del principio di imparzialità, anziché per l'autoproduzione, G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., pp. 35 ss. e 87 ss.

¹⁰⁴⁷ P. CLARIZIA, *L'e-procurement*, cit., pp. 116-117; ID., *La digitalizzazione*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 3, pp. 302 ss. ritiene invece tale soluzione preferibile, anche per garantire l'interoperabilità dei dati. Come si vedrà, non sono molti i Paesi in cui esiste un'unica piattaforma di acquisto e negoziazione: tendenzialmente vigono sistemi misti, in cui le stazioni appaltanti operano su piattaforme pubbliche o private, interoperabili con i sistemi di raccolta dati centrali (*contract registers*): v. *infra*, cap. IV, par. 2.1. In argomento, più in generale, A. SANDULLI, *Lo "Stato digitale". Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., pp. 513 ss.

¹⁰⁴⁸ Un'analisi approfondita dell'attuale mercato dei "gestionali" o piattaforme di *procurement* viene presentata nel report realizzato dalla fondazione PROMO P.A., in collaborazione con Jaggaer, *Analisi di mercato sulla domanda e l'offerta di soluzioni tecnologiche per la gestione integrata del ciclo dell'appalto*, 2020, disponibile al [link](#). Per un approfondimento sul settore universitario, cfr. G.M. RACCA, S. PONZIO, *Università e approvvigionamento di beni e servizi: innovazione e digitalizzazione per l'integrità e l'efficienza*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI, (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 207 ss. A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 114; A. MASSERA, F. MERLONI, *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 2, p. 631, nt. 84, ritengono che il ritardo nell'emanazione del d.m. ex art 44 del Codice abbia lasciato le amministrazioni in balia di un mercato privato di servizi informatici del tutto disarticolato, tale da non consentire la necessaria interoperabilità tra dati raccolti da amministrazioni diverse.

¹⁰⁴⁹ In particolare, nei rapporti fra gli enti pubblici e i fornitori privati di soluzioni ICT, comprese le piattaforme di *procurement*, si insidia il rischio di "cattura" dei primi da parte dei secondi, attraverso il fenomeno del *lock in*: Commissione europea, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 14; P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 94 ss. e, già, A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 27 e pp. 37-38.

¹⁰⁵⁰ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 100. Già il Provveditorato generale dello Stato aveva elaborato degli utili schemi generali di capitolati e contratti, nonché svolgeva funzioni di consulenza diretta per assistere le singole amministrazioni: M.G. LOSANO, *Il diritto pubblico dell'informatica*, cit., p. 254. Sulla funzione regolatrice dell'ANAC in materia di contratti pubblici si v. ancora il par. 2.4 del cap. III e il cap. IV, par. 5.

¹⁰⁵¹ C. CELONE, *Legalità, interpretazione adeguatrice e risultato amministrativo nell'attività di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, loc. cit. Cfr. *supra*, par. 4.1.

l'ANAC ha emanato il bando tipo n. 1¹⁰⁵², presentato come il “*bando tipo digitale*”¹⁰⁵³, recante il disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità-prezzo.

Nel 2017 l'Autorità ne aveva emanato la prima versione¹⁰⁵⁴. Date le modifiche normative nel frattempo intervenute, nel 2020 è stata indetta una verifica d'impatto della regolazione (VIR) sul suo stato di utilizzo da parte delle stazioni appaltanti (grado di utilizzo, chiarezza e completezza delle sue clausole ed effetti determinati dal suo utilizzo), al fine di orientare la successiva attività di regolazione per modificarlo o sostituirlo¹⁰⁵⁵. Ne è emersa una deroga generalizzata da parte delle stazioni appaltanti che, seppur ne abbiano riconosciuto l'utilità in astratto, non ne hanno potuto fare uso nel corso della crisi pandemica perché il bando tipo era pensato per lo svolgimento di procedure d'affidamento analogiche¹⁰⁵⁶.

Sulla base di tali risultanze, l'ANAC ha redatto il bando tipo n. 1 che disciplina le procedure di scelta del contraente (di fatto si tratta di un “disciplinare di gara tipo”) svolte esclusivamente con l'ausilio di sistemi informatici (con il conseguente obbligo per le amministrazioni di motivare le ragioni dell'utilizzo di strumenti diversi), recependo le citate novità legislative e regolamentari¹⁰⁵⁷ e gli approdi più recenti della giurisprudenza amministrativa.

Tra le molteplici previsioni¹⁰⁵⁸, anzitutto viene riaffermato il principio della gratuità della piattaforma impiegata, fermo restando l'obbligo per l'operatore economico di disporre di tutta la strumentazione tecnica e informatica indicata nella documentazione di gara

¹⁰⁵² Adottato con la delibera 24 novembre 2021 n. 773, ai sensi dell'art. 213, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016, secondo cui “L'ANAC, attraverso linee guida, bandi tipo, capitoli tipo, contratti tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti”) e dell'art. 71 che impone: “*successivamente alla adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità agli stessi*”, precisando che “*le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando tipo*”. Cfr. A. CUCCHIARELLI, *Bandi tipo dell'Anac: tipologie e funzioni*, in P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 307 ss.

¹⁰⁵³ V. il [sito web](#) dell'Autorità.

¹⁰⁵⁴ Delibera n. 1228 del 22 novembre 2017.

¹⁰⁵⁵ Relazione sulla VIR avente ad oggetto il bando tipo n. 1 del 2017, approvata dal Consiglio il 30 settembre 2020; A. CUCCHIARELLI, *Bandi tipo dell'Anac: tipologie e funzioni*, cit., pp. 322 ss. A questo scopo l'Autorità ha ritenuto opportuno interpellare direttamente le stazioni appaltanti tenute ad applicare il bando tipo. Per individuare il campione di RUP ai quali inviare il questionario, si è svolta un'analisi dei CIG risultanti dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Il campione è stato redatto in modo stratificato, suddiviso per aree territoriali, importo e tipologia contrattuale, risultando infine composto di 465 stazioni appaltanti, scelte con riferimento ad altrettante procedure di gara, che in astratto avrebbero potuto adottare il bando tipo n. 1 (cfr. la *relazione VIR*, cit., p. 7).

¹⁰⁵⁶ *Relazione AIR* allegata al nuovo bando tipo n. 1, p. 5.

¹⁰⁵⁷ D.l. n. 77 del 2021, conv. l. n. 108 del 2021; d.m. n. 148 del 2021.

¹⁰⁵⁸ Cfr. la nota illustrativa allegata al bando tipo n. 1 del 2021.

necessaria per partecipare alla procedura¹⁰⁵⁹. Sono recepiti inoltre gli orientamenti giurisprudenziali in tema di malfunzionamento delle piattaforme: in applicazione del principio di leale collaborazione e cercando di evitare i rischi del “formalismo digitale”, si distingue fra il rischio di malfunzionamento dei sistemi telematici legato a possibili disservizi di rete dei sistemi informatici prescelti dalla stazione appaltante, da quello connesso alla strumentazione tecnica e alle caratteristiche dei *software* utilizzati dall’operatore economico per inviare l’offerta¹⁰⁶⁰.

Su altre questioni già affrontate dai giudici amministrativi, come la necessità dell’invio di PEC da parte della stazione appaltante agli operatori economici, ad es. per l’attivazione del soccorso istruttorio, anziché l’inoltro della sola comunicazione via piattaforma (per quelle piattaforme che non la inviano in automatico), il bando tipo non prende posizione, avendo lasciato la possibilità alle stazioni appalti di indicare l’una o l’altra modalità¹⁰⁶¹.

Parimenti, l’atto regolatorio consente alla stazione appaltante di prevedere o meno lo svolgimento delle sedute di gara pubbliche, ancorché la giurisprudenza del Consiglio di Stato abbia ammesso la loro sostituibilità *in toto* con lo svolgimento su piattaforma di tutte le operazioni della procedura, essendo idonea a garantire la trasparenza, in assenza di seduta

¹⁰⁵⁹ ANAC, delibera 4 settembre 2019 n.780; sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 3 novembre 2020 n. 6787.

¹⁰⁶⁰ *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, n. 5792 del 6 agosto 2021; n. 7922 del 20 novembre 2019; TAR Trentino-Alto Adige n. 24 del 13 febbraio 2020; TAR Lazio, Sez. II, n. 1710 del 7 febbraio 2020. Cfr. M. LIPARI, *Le innovazioni per l’effettività della tutela*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni per l’attuazione della legge delega*, cit., pp. 90 ss., anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali. Con riguardo al rapporto di leale collaborazione che non deve essere inficiato dall’utilizzo del mezzo tecnologico, giustamente, attenta dottrina osserva che “*il fatto che la procedura gestita attraverso la piattaforma sia complicata e richieda l’inserimento di molti documenti e molte operazioni di verifica, il fatto che il funzionamento della piattaforma debba scontare in modo fisiologico problemi legati alla performance dell’infrastruttura di comunicazione e alle variabili fisiche o di traffico che interferiscono su quest’ultima non sono eventi ineluttabili e indipendenti dalle scelte operate dalla p.a. in relazione alla individuazione della piattaforma, a cui l’impresa non può fare altro che rassegnarsi, al punto da vedersi colpevolizzata per non averne tenuto conto. Piuttosto, sono problemi che la pubblica amministrazione deve individuare e superare, proprio per utilizzare la piattaforma digitale nel modo ad essa più consono, nella prospettiva sopraindicata per cui tale piattaforma deve costituire un supporto fondamentale per la semplificazione dell’attività amministrativa*”: M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, cit., p. 1444.

¹⁰⁶¹ Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sent. n. 6132 del 31 agosto 2021 ha ritenuto che se la piattaforma non invia un messaggio PEC in automatico, come il MEPA di Consip, occorre che la stazione appaltante invii i messaggi PEC perché unico “*sistema di comunicazione in grado di attestare l’invio e l’avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili a terzi*” e idoneo a garantire la conoscenza delle comunicazioni a valenza individuale, con carattere necessariamente recettizio, in applicazione dei principi di leale collaborazione e buona fede (cfr. G. MARLETTA, *I profili innovativi dell’introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, cit., pp. 63-64). Di converso, la PEC è stata ritenuta insufficiente se non accompagnata dal messaggio nell’area “comunicazioni” della piattaforma dalla sentenza del TAR Lazio, Sez. I-*quater*, 5 dicembre 2019, n. 13915.

pubblica, anche per l'apertura delle offerte tecniche (e di quelle economiche), per la maggiore sicurezza quanto alla conservazione dell'integrità degli atti¹⁰⁶².

In questa sede, quindi, si è ritenuto che l'Autorità si sia eccessivamente contenuta, limitandosi a recepire le novità normative – ma non citandole nemmeno tutte¹⁰⁶³ – senza sfruttare pienamente le potenzialità di semplificazione ed efficientamento delle procedure offerte dagli strumenti digitali¹⁰⁶⁴.

Il 27 giugno 2023 è stata approvata una ulteriore revisione del bando tipo n. 1 che, in parte, supera le criticità del precedente: ad es. elimina ogni riferimento alla posta elettronica certificata come mezzo di comunicazione alternativo alle apposite sezioni delle piattaforme di *procurement*. Altri adattamenti sono dovuti ovviamente all'allineamento con il nuovo Codice dei contratti pubblici, in vigore per la maggior parte delle norme dal 1° luglio 2023 ed efficace nella parte sulla digitalizzazione dal 1° gennaio 2024¹⁰⁶⁵.

Cogliendo tanto gli spunti provenienti dall'Unione europea¹⁰⁶⁶, dalla giurisprudenza amministrativa e dagli atti di regolazione dell'ANAC, quanto le disposizioni normative già introdotte, la Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato ha predisposto una apposita parte del libro I del nuovo Codice dei contratti pubblici volta a disciplinare la digitalizzazione dell'intera procedura dei contratti pubblici, “*fondandola sulla acquisizione di dati e sulla creazione di documenti nativi digitali, da realizzarsi tramite piattaforme*

¹⁰⁶² *Ex multis*, Cons Stato, Sez. V, del 1° marzo 2021, n. 1700; Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 627 del 20 gennaio 2021; Cons. Stato, sez. III, 5 dicembre 2019, n.8333; III, 13 dicembre 2018, n.7039. Interessante la rilevazione empirica di un'opinione abbastanza condivisa (42 %) dagli operatori pubblici sul fatto che l'*e-procurement* abbia comportato “*maggiori garanzie in termini di trasparenza e legalità*”. Permane tuttavia un preoccupante 26 % di operatori che lo ritengono mero aggravio burocratico, e un 17 % che esclude la sua idoneità ad impedire fenomeni corruttivi: G. GIANNATTASIO, *Le fasi più critiche nelle procedure di gara: l'e-procurement può migliorare l'efficienza e la qualità nel ciclo degli acquisti?*, in A. LA SPINA, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici secondo gli operatori. Un'indagine sul campo*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, Roma, 2022, pp. 53 ss.

¹⁰⁶³ Non si trovano riferimenti alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici o al fascicolo virtuale dell'operatore economico, fulcro del nuovo sistema di qualificazione delle imprese. Andrebbero inseriti, non stancandosi di evidenziare che le piattaforme di *procurement* devono rispettare il principio dell'invio unico del dato ed evitare di chiedere alle imprese informazioni già fornite, appesantendo procedure già di per sé complicate: M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, cit., p. 1447.

¹⁰⁶⁴ P. CLARIZIA, *Procedure aperte telematiche: il bando n. 1 e il self restraint dell'Anac*, in www.irpa.eu, Osservatorio sullo Stato digitale, 28 giugno 2022, disponibile al [link](#).

¹⁰⁶⁵ ANAC, *Bando tipo n. 1/2023. Schema di disciplinare di gara. Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra le soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*, approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 309 del 27 giugno 2023.

¹⁰⁶⁶ In particolare, i principi che devono caratterizzare le piattaforme di *e-procurement* indicati dalla Commissione europea nel documento *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 6: *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 and transparency, Trustworthiness and security*.

*digitali in modo da rendere possibile la interazione con le banche dati esistenti e consentendo, contemporaneamente, un arricchimento delle stesse con i nuovi dati prodotti dalle singole procedure*¹⁰⁶⁷.

Rinviando al prosieguo l'esame dettagliato di alcune di queste nuove disposizioni rilevanti ai fini della trattazione, ci si limita ad osservare l'elencazione dei numerosi istituti, ad un tempo "informatico-giuridici"¹⁰⁶⁸, normati nel nuovo impianto codicistico: dai "principi e diritti digitali" che informano l'intera parte¹⁰⁶⁹, ai principi e disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e accesso¹⁰⁷⁰, alla definizione del "ciclo di vita digitale dei contratti pubblici" e dell'"ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale"¹⁰⁷¹, alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici e annesso fascicolo virtuale dell'operatore economico¹⁰⁷², all'Anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti¹⁰⁷³. Vengono riprese e sviluppate le disposizioni previgenti sulle piattaforme di approvvigionamento digitale e riaffidata la redazione delle regole tecniche ad esse relative all'AGID¹⁰⁷⁴.

Queste ultime, seguendo la scansione riportata dal regolamento del 2021, individuano i requisiti generali derivanti dalle disposizioni del Codice dell'amministrazione, i requisiti funzionali del "ciclo di vita digitale dei contratti" (che comprende le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione¹⁰⁷⁵) e i requisiti di interoperabilità fra cui spiccano l'acquisizione diretta del CIG e la trasmissione dei dati alla BDNCP dell'ANAC¹⁰⁷⁶, l'accesso al fascicolo virtuale dell'operatore economico e la redazione o acquisizione del documento di gara unico europeo (DGUE)¹⁰⁷⁷. Infine, disciplinano il procedimento di certificazione delle piattaforme (in capo alla stessa AGID),

¹⁰⁶⁷ Consiglio di Stato, *Relazione allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, introduzione alla Parte II del Libro I.

¹⁰⁶⁸ Perché costituiti inscindibilmente tanto di elementi normativi, quanto di profili tecnico-informatici.

¹⁰⁶⁹ Art. 19 del d.lgs. n. 36 del 2023. G. CARLOTTI, *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione*, loc. cit., riconosce ad essi "natura duale", perché "al pari di tutti gli altri principi, hanno una natura normativa di grado superiore, in quanto nomopoietici, ma – diversamente dal solito – anche un contenuto squisitamente tecnico"; P. CLARIZIA, *La digitalizzazione*, loc. cit.

¹⁰⁷⁰ Artt. 20, 27, 28, 29, 35 e 36.

¹⁰⁷¹ Artt. 21 e 22.

¹⁰⁷² Artt. 23 e 24.

¹⁰⁷³ Art. 31.

¹⁰⁷⁴ Artt. 25-26. All'Agenzia per l'Italia digitale viene anche attribuita la funzione di certificazione delle piattaforme di *procurement* e all'ANAC la tenuta di un registro delle stesse. Si vedano le *Regole tecniche recanti Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*, pubblicate il 1° giugno 2023.

¹⁰⁷⁵ V. lo schema al punto 3.1. I requisiti "funzionali" sono l'accesso digitale alla piattaforma; registrazione, profilazione e delega; tracciabilità; comunicazioni digitali; redazione o acquisizione degli atti in formato digitale; accesso elettronico alla documentazione di gara; presentazione del DGUE in formato digitale; presentazione delle offerte; apertura e conservazione del fascicolo in modalità digitale.

¹⁰⁷⁶ Cap. IV, parr. 2 ss.

¹⁰⁷⁷ Cap. IV, parr. 3 ss.

che potrà anche essere “modulare”, per ammettere l’operatività anche di quei sistemi che implementano solo alcune fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici¹⁰⁷⁸.

Tornando al Codice, se sono nuovamente recepite, pressoché senza modifiche, le parti delle direttive riguardanti i sistemi dinamici di acquisizione, le aste elettroniche e i cataloghi elettronici¹⁰⁷⁹, l’introduzione dell’uso di “*procedure automatizzate*” – vista la crescente disponibilità di grandi quantità di dati utili per l’addestramento di algoritmi di apprendimento da applicare alle procedure più complesse – potenzialmente potrebbe assumere rilievo, non limitato ai contratti pubblici, nel rispetto dei principi già emersi sulla c.d. amministrazione algoritmica, in sede europea e di giustizia amministrativa¹⁰⁸⁰.

¹⁰⁷⁸ AGID, *Regole tecniche*, cit., par. 4.

¹⁰⁷⁹ Artt. 32, 33 e 34.

¹⁰⁸⁰ Art. 30. Cfr. la *Relazione* di accompagnamento dell’articolo redatta dal Consiglio di Stato. Si vedano le considerazioni svolte nel prossimo capitolo, par. 1, in fine.

CAPITOLO III

L'ANALISI DEI DATI PUBBLICI PER LA BUONA AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. Il patrimonio informativo pubblico per una rinnovata funzione conoscitiva dell'amministrazione - 2. La trasformazione digitale delle funzioni amministrative di controllo - 2.1. Premessa: dal controllo al monitoraggio - 2.2. I sistemi informativi di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato - 2.3. L'analisi dati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti - 2.4. La vigilanza dell'ANAC attraverso i dati: introduzione e rinvio - 3. La trasparenza dei dati pubblici per il monitoraggio civico - 3.1. Gli obblighi di pubblicazione e gli *open data* per il monitoraggio della spesa pubblica - 3.1.1. Esperienze americane di monitoraggio civico della spesa pubblica - 4. L'elaborazione di indicatori e *red flag* per la prevenzione della corruzione e dell'inefficienza amministrativa - 4.1. Gli indicatori soggettivi e oggettivi di corruzione - 4.1.1. Gli indici di potenziale rischio (*red flag*) applicati ai dati sui contratti pubblici - 4.2. Le esperienze di misurazione dell'efficienza amministrativa

1. Il patrimonio informativo pubblico per una rinnovata funzione conoscitiva dell'amministrazione

Fin dagli albori del diritto amministrativo, già nella sua veste di scienza cameralistica, non mancò l'attenzione verso la necessità che il potere pubblico avesse la conoscenza più completa della realtà¹⁰⁸¹, mediante un efficace sistema informativo¹⁰⁸²: aspirazione a una

¹⁰⁸¹ Come Napoleone, che avrebbe voluto realizzare un archivio globale concentrando a Parigi i documenti di tutti gli Stati conquistati: E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., p. 386; M.P. DONATO, *L'archivio del mondo*, Laterza, Roma-Bari, 2018, *passim*. È significativo che fra i palazzi del potere sabauda a Torino fu commissionata nel 1731 all'architetto Juvarra la costruzione degli Archivi di Corte, unico caso europeo di edificio progettato sin dall'origine come archivio centrale dello Stato. Ricorda la nascita della funzione amministrativa statistica del Regno d'Italia nel 1861, incentrata sul Prefetto quale collettore di informazioni periferiche ad uso dell'apparato governativo centrale: M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., pp. 209-210. In generale, cfr. L. GIUVA, S. VITALI, I. ZANNI ROSIELLO, *Il potere degli archivi*, cit., *passim*.

¹⁰⁸² "Il principe deve far tappezzare la sua sala con precisi piani geometrici, di tutti i suoi Stati, in modo da potersi orientare rapidamente e, con l'ausilio di tabelle generali da inviargli ogni semestre, può con un solo colpo d'occhio sorvegliare tutto, valutando subito i singoli casi, richiedendo chiarimenti ulteriori sui casi dubbi o ambigui che si presentano, o prescrivendo una specifica indagine in loco": traduzione di un brano di J.F. VON PFEIFFER, *Grundsätze Der Universal-Kameral-Wissenschaft*, 1783, in M.G. LOSANO, *Saggio sui fondamenti tecnologici della democrazia*, cit., p. 18. In Italia, un esempio analogo si potrebbe trovare nell'opera di ROMAGNOSI, il quale metteva in guardia dai "mali di una cieca riforma" (e più latamente, di un'azione pubblica) non basata sui dati dell'esperienza, e dunque non attentamente monitorata nella sua applicazione. "Prima dunque di giudicare della stabilità di una data riforma politica è d'uopo sottoporla alla prova del tempo": *Della Costituzione di una Monarchia Nazionale Rappresentativa. Teoria speciale*, in *Scritti inediti*, Bergamo, 1862, p. 2.

cognizione di causa indispensabile per decidere sulle questioni generali, riassumibile nel monito einaudiano “*conoscere per deliberare*”¹⁰⁸³.

Questa funzione conoscitiva fondamentale oggi è enormemente potenziata nel contesto dell’attuale “infosfera”¹⁰⁸⁴, visto che qualunque attività umana è produttrice di un flusso continuo di dati che, raccolti sistematicamente, sono a disposizione delle istituzioni private ma soprattutto di quelle pubbliche¹⁰⁸⁵.

I dati, elemento rappresentativo della realtà¹⁰⁸⁶, si possono considerare come il “carburante essenziale” di tutte le attività che hanno un impatto sulla società e quindi il principale strumento di governo della contemporaneità anche – e soprattutto, per quanto ci riguarda – dal punto di vista giuridico¹⁰⁸⁷. Ciò dovrebbe avere anche ricadute dal punto di vista dell’organizzazione e della scelta del personale delle amministrazioni, nelle quali non dovrebbero più mancare figure di sistemisti, programmatori di *software* e scienziati dei dati¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸³ L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare. Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1956, pp. 1 ss. Cfr. G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 173 ss.

¹⁰⁸⁴ Cfr. *supra*, introduzione.

¹⁰⁸⁵ J.-B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Ist. federalismo*, 2019, 3, p. 623; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., pp. 95 ss.

¹⁰⁸⁶ Secondo E. NARDELLI (relazione introduttiva alla già 13^a Conferenza annuale NEXA “*Il digitale e lo Stato*”), basandosi sull’etimologia latina *datum* (che rinvia a qualcosa attribuito dall’alto, quasi di origine divina) si considerano erroneamente i dati come entità autoevidenti, intrinsecamente vere. In realtà, in informatica si dice che la tecnologia, e quindi i dati, non sono né buoni, né cattivi, né neutrali (c.d. prima legge di Kranzberg: “*Technology is neither good nor bad; nor is it neutral*”: M. KRANZBERG, *Technology and History: “Kranzberg’s Laws*”, in *Technology and Culture*, 1986, Vol. 27, No. 3, p. 545). I dati semplicemente sono una rappresentazione formalizzata di altri elementi (nel vocabolario ISO il termine “dato” è definito come “*reinterpretable representation of information in a formalized manner suitable for communication, interpretation, or processing*”, cit. da G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 42). Si pensi ai dati contenuti in una mappa virtuale che rappresentano un territorio, ai dati anagrafici delle persone o ai dati che raffigurano i volumi di lavoro di un ufficio amministrativo. È fondamentale questa precisazione ai fini della definizione di dati pubblici, perché carica di conseguenze. Se il dato deve far pubblica fede, deve essere una rappresentazione il più fedele possibile alla realtà (stesso problema che si è posto a suo tempo per gli atti pubblici). Secondo alcuni, dato e informazione sono sostanzialmente la stessa cosa: M.P. GUERRA, *Circolazione dell’informazione e sistema informativo pubblico*, cit., p. 538; F. PUBUSA, *Strumenti e limiti del sistema informativo attraverso i dati pubblici*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., p. 158. Secondo altri, più correttamente, il documento è il contenitore, i dati ne sono il contenuto, le informazioni sono il significato che si trae da dati e documenti: G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 44; R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, cit., p. 588. Occorre osservare che anche i documenti cartacei contenevano dati. La grande rivoluzione provocata dalla digitalizzazione sta tuttavia nell’autonomia che i dati hanno assunto rispetto al documento. Infatti, se è vero che un documento contiene dati, non sempre i dati sono contenuti in un documento: M.P. GUERRA, *Circolazione dell’informazione e sistema informativo pubblico*, cit., p. 539. Non lo sono ad esempio quelli raccolti in una banca dati come “dati grezzi”, ai quali ci si riferisce nel testo come oggetto del nascente diritto amministrativo digitale, che può prescindere dai classici documenti.

¹⁰⁸⁷ R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell’amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 1, p. 74.

¹⁰⁸⁸ J.-B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, cit., 624. Sulla necessità di competenze tecniche interne alle amministrazioni, in particolare per la gestione dell’intero ciclo dei contratti pubblici: F.

Rispetto alla rivoluzione dei dati, si ritiene condivisibile la bipartizione¹⁰⁸⁹ fra funzioni amministrative classiche, da sempre svolte dagli apparati pubblici, che trovano nella digitalizzazione e nell'uso dei dati un notevole potenziamento (attività di amministrazione attiva, controllo, vigilanza) e altre funzioni che si possono ritenere invece “native digitali” (attività di monitoraggio e trasparenza verso i cittadini), perché rese possibili dall'esistenza stessa dei dati¹⁰⁹⁰, autentica utopia nelle farraginose amministrazioni cartacee¹⁰⁹¹.

Anche con riferimento alle prime, si ritiene non si tratti però soltanto di un mero potenziamento strumentale, che non determina un cambiamento sostanziale nella funzione conoscitiva amministrativa classica¹⁰⁹², ma che al contrario la dinamicità impressa dal digitale determini un vero e proprio cambio di paradigma, un “*passaggio dalla logica dei documenti a quella dei dati*”¹⁰⁹³, nei termini che subito si chiariranno.

È sicuramente vero che esiste un'affinità fra gli archivi sempre esistiti presso gli apparati pubblici e le moderne banche dati pubbliche. Independentemente dalla nozione di banca dati (o *data base*) cui si faccia riferimento (ad es. una “*raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente*

MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., p. 91; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., p. 46. Una situazione particolarmente drammatica è raffigurata da Piercamillo Davigo: “*per esercitare efficaci controlli di prodotto occorre avere una pubblica amministrazione dotata di professionalità che al momento non esistono. I corpi tecnici sono stati distrutti negli ultimi cento anni. [...] Sono rimasti gli incapaci e i ladri. O i missionari. [...] Siamo all'assurdo che già oggi ci si rivolge a progettisti e collaudatori esterni. Bisognerà fare un duro lavoro di riorganizzazione delle risorse e ci vorrà mezzo secolo, se non di più*”: G. COLOMBO, P. DAVIGO, *La tua giustizia non è la mia*, cit., p. 66. Si ricordi che la direttiva 2014/24/UE sui contratti pubblici al *considerando* n. 9 sottolinea l'importanza che la stazione appaltante conservi una “*influenza determinante*” sulla progettazione. È quindi necessario che le conoscenze tecniche e quelle giuridiche si integrino proficuamente nella materia degli appalti – come in molte altre – presidiata da un quadro normativo di particolare complessità, non essendo sufficiente la scelta per una burocrazia tecnica in luogo di una eminentemente amministrativa: M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 674. Sugli attuali fabbisogni di professionalità nei Comuni, concentrati anzitutto nell'area dei sistemi informativi e tecnologie digitali, i servizi per il territorio e l'edilizia, la gestione della progettazione e dei contratti pubblici, cfr. E. RISSO, *Rapporto sugli enti locali: fabbisogno professionale, percezione del processo di digitalizzazione, esperienza dello smartworking*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, marzo 2021, pp. 725 ss.

¹⁰⁸⁹ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 63.

¹⁰⁹⁰ A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell'arte e prospettive future*, in *Dir. amm.*, 2018, 2, p. 330, spec. nt. 42, evidenzia l'ormai inscindibile relazione fra trasparenza e utilizzo delle tecnologie informatiche, tanto che il legislatore configura da tempo in via generale la pubblicazione come “*pubblicazione [...] nei siti istituzionali*”. Per questa ragione, l'A. sottolinea la necessità che gli studi di diritto amministrativo in materia di trasparenza rivestano il carattere dell'interdisciplinarietà.

¹⁰⁹¹ Gli stessi archivi tradizionali hanno iniziato a poter essere considerati strumento di autentica trasparenza solo con l'introduzione dell'ICT, ad es. per la gestione degli inventari: L. GIUVA, *Archivi e diritti dei cittadini*, in S. VITALI, I. ZANNI ROSIELLO, *Il potere degli archivi*, cit., pp. 140 ss.

¹⁰⁹² Come sostiene S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., pp. 192-193; p. 227; p. 234.

¹⁰⁹³ D.-U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, cit., p. 671; E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, cit., pp. 264 ss.

*accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo*¹⁰⁹⁴, ovvero una raccolta di dati organizzati secondo una struttura concettuale che descrive le caratteristiche e le relazioni fra di essi¹⁰⁹⁵), i suoi elementi costitutivi fondamentali sono (i) i *record* in essa contenuti e (ii) la struttura secondo cui sono memorizzati, ossia il criterio in base al quale vengono ordinati, non essendo determinanti né il supporto che li conserva (*hardware*), né il programma necessario per la sua alimentazione, manutenzione e fruizione (*software*)¹⁰⁹⁶. A questi si deve aggiungere, come carattere di specialità per le banche dati pubbliche¹⁰⁹⁷, (iii) la presenza di un fine istituzionale, ossia di un preciso vincolo di scopo posto dal legislatore, sotto forma di interesse pubblico che deve essere perseguito dall'amministrazione titolare del potere pubblico funzionalizzato¹⁰⁹⁸.

A ben vedere, quindi, anche la banca dati pubblica soggiace al rispetto del principio di legalità ai sensi dell'art. 97 Cost.¹⁰⁹⁹, essendo al tempo stesso sia una struttura parte dell'organizzazione¹¹⁰⁰, in quanto luogo di conservazione di beni pubblici immateriali,

¹⁰⁹⁴ Art. 1, par. 2 della direttiva 96/9/CE dell'11 marzo 1996, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati. A commento delle disposizioni della direttiva, "*pietra miliare della protezione della proprietà intellettuale del nuovo ambiente tecnologico*", che per la prima volta ha introdotto un diritto *sui generis* a tutela delle banche dati, distinto e più ampio del diritto d'autore, cfr. C. SGANGA, *Ventisei anni di direttiva database alla prova della nuova Strategia europea per i dati: evoluzioni giurisprudenziali e percorsi di riforma*, cit., pp. 651 ss.

¹⁰⁹⁵ Definizione contenuta nella norma ISO/IEC 2382:2015, cit. da G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 64.

¹⁰⁹⁶ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 65. Con riferimento al differente uso dei termini *database* e banca dati, M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., p. 315, ricorda come dapprima si ritenesse che il primo indicasse l'insieme dei dati dal punto di vista informatico (come i dati sono strutturati, con quali linguaggi di programmazione), mentre il secondo l'insieme di informazioni riferentesi ad un particolare settore di conoscenza, articolato anche in più *database*. Avendo però riguardo alle applicazioni dell'informatica nelle scienze sociali, e non agli studi di informatica pura, l'A. conclude per l'irrelevanza delle sottili distinzioni fra questi lemmi (utilizzati perlopiù come sinonimi anche dagli stessi informatici), suggerendo di adottare quindi la nozione minima e onnicomprensiva – simile a quella riportata nel testo – di "*banca dati*" come "*insieme di informazioni esaurienti e non ridondanti su un certo argomento, gestito da un apposito insieme di programmi*": *ivi*, p. 316.

¹⁰⁹⁷ In generale, sulla specialità del diritto amministrativo, cfr. R. FERRARA, *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla "specialità" amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in ID., S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia, amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, CEDAM, Padova, 1998, pp. 131 ss. e ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 3 ss.

¹⁰⁹⁸ R. FERRARA, *Premessa ad uno studio sulle banche dati della pubblica amministrazione: fra regole della concorrenza e tutela della persona*, in *Dir. amm.*, 1997, 4, p. 561 e 573-574. Il fine istituzionale riveste un ruolo di grande rilievo, ad esempio, con riferimento alla tutela della riservatezza, costituendo allo stesso tempo un vincolo, ma anche un potere speciale delle amministrazioni pubbliche. Ai sensi del Regolamento 2016/679/UE (GDPR) queste debbono infatti raccogliere i dati all'unico scopo di perseguire il fine loro attribuito dalla legge ma, d'altro canto, a differenza di qualunque altro soggetto, possono trattare e scambiarsi i dati sulla semplice base di tali norme attributive del potere, senza la necessità di un previo consenso dell'interessato: G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, cit., pp. 191 ss. e 196 ss.

¹⁰⁹⁹ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 194.

¹¹⁰⁰ *Ivi*, pp. 37-38.

quali sono i dati¹¹⁰¹, sia vera e propria funzione amministrativa rilevante di per sé, consistente nell'acquisizione, gestione e fruizione dei dati¹¹⁰².

Se dunque, dal punto di vista strutturale, le banche dati sono simili agli archivi tradizionali in quanto contenitori di elementi conoscitivi sistematicamente raccolti per un fine pubblico (documenti cartacei, documenti digitali ovvero semplici dati), appare invece differente – e vera chiave di lettura della nuova attività conoscitiva delle amministrazioni basata sui dati – il loro *modo di utilizzo* (nel lessico digitale, di “fruizione”), descritto efficacemente in termini di staticità-dinamicità¹¹⁰³.

Gli archivi sono confinati essenzialmente in una dimensione statica. Se possiedono il fondamentale vantaggio della stabilità nel tempo, utile per le ricerche documentali d'interesse storico¹¹⁰⁴ e per la tutela di specifiche posizioni giuridiche¹¹⁰⁵, raccolgono tuttavia documenti che potranno, successivamente, essere “estratti” (e quindi “duplicati”¹¹⁰⁶) soltanto singolarmente e comunque in quantità necessariamente limitate. Qualsiasi ricerca d'archivio finalizzata a indagini su larga scala (per es. a fini statistici) non

¹¹⁰¹ Ivi, p. 189; F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 48.

¹¹⁰² G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 36. Riprendendo la classica teorica delle norme sul potere amministrativo (E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1957, pp. 33 ss.; ALB. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 76 ss. e, più recentemente, ID., *La nullità del provvedimento amministrativo*, in ID. (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 799 ss.) si può dire che la legge da un lato istituisce la banca dati per un certo fine (e dunque è *norma di relazione*, attributiva del potere – in questo caso conoscitivo); dall'altro ne fissa le regole di funzionamento (le *norme di azione* sull'esercizio del potere conoscitivo rilevante in sé e strumentale all'esercizio di altri poteri che si fonderanno su quei dati).

¹¹⁰³ G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, cit., pp. 184-185; ID., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., pp. 31 ss.; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 221.

¹¹⁰⁴ Si pensi alla conservazione millenaria di documenti nell'Archivio Segreto Vaticano, che raccoglie gli atti della più antica istituzione esistente nel mondo occidentale, in confronto con l'estrema volatilità dei documenti informatici: si v. M.G. LOSANO, *Scripta volant: la volatilizzazione dei documenti nell'era digitale*, in *Dir. inf.*, 2020, pp. 17 ss. D.-U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., pp. 105 ss. evidenzia le difficoltà in termini di oneri per la conservazione della documentazione digitale, per la quale non vale più il principio “*once-for-all*”, dell'archiviazione una volta per tutte, valido per i documenti cartacei che, salvo incendi o alluvioni, resistevano nei secoli.

¹¹⁰⁵ L. GIUVA, *Archivi e diritti dei cittadini*, cit., pp. 135 ss.

¹¹⁰⁶ M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., p. 319, ricorda che le prime banche dati a nastri magnetici erano basate sulla duplicazione dei dati, a ben vedere come gli archivi (di qui tutta la disciplina pubblicistica sui certificati e l'estrazione di copie, che sono sempre duplicazioni di informazioni). Nel mondo delle banche dati digitali (a partire dall'introduzione dei dischi magnetici) in sostituzione della duplicazione dei dati si è affermato il principio dell'indipendenza dei dati e della loro gestione mediante apposito programma. Ecco perché nel mondo dei sistemi digitali è del tutto controproducente la duplicazione dei dati, di cui si è discusso nel capitolo 2.

potrà che richiedere tempi estremamente lunghi, con risultati spesso parziali¹¹⁰⁷, non giovando di incroci o scambi di dati, se non molto limitati¹¹⁰⁸.

Al contrario, le banche dati superano l'archiviazione per comparti¹¹⁰⁹ e si prestano come strumento dinamico mediante il quale effettuare un'attività sconosciuta in epoca pre-informatica¹¹¹⁰, vale a dire le ricerche *in tempo reale*¹¹¹¹. Con operazioni semplicissime per l'utente, ma anche decisamente raffinate per gli algoritmi che vi operano, dalle banche dati è possibile estrarre informazioni frutto di analisi su larga scala (*big data*), in tempi rapidissimi.

Gli elementi strutturali di un archivio e di una banca dati sono pertanto pressoché i medesimi; sotto il profilo funzionale invece divergono significativamente, con una ricaduta anche sulla loro stessa *ratio* costitutiva: un fine istituzionale di conservazione soprattutto a lunga scadenza per ricerche mirate nel caso degli archivi; di pronta e immediata consultabilità (“fruibilità”) per ricerche ad ampio raggio per le banche dati.

Le banche dati rivestono quindi il carattere peculiare della *dinamicità*: si pensi alla possibilità di produrre conoscenza ulteriore rispetto ai singoli dati memorizzati, mediante algoritmi di *machine learning*, impostando via via analisi adeguate alle nuove esigenze conoscitive¹¹¹². Il valore di una banca dati, più che dalla quantità e antichità dei documenti raccolti (come è per gli archivi), sembra potersi misurare dalla quantità di analisi intesa

¹¹⁰⁷ Un archivio storico comunale può restituire informazioni anche molto dettagliate sulle vicende costruttive di un singolo edificio pubblico vecchio di centinaia di anni; mediante soli archivi cartacei molto più arduo era invece monitorare l'andamento delle costruzioni di opere pubbliche in un'intera regione o di un intero Stato (ma anche di un singolo Comune).

¹¹⁰⁸ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 31.

¹¹⁰⁹ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 63.

¹¹¹⁰ “La completezza e l'aggiornabilità degli archivi elettronici; la rapidità di consultazione; la maggiore capacità di raccolta e conservazione dei dati rispetto agli archivi tradizionali; la possibilità di accesso alla banca dati anche da terminali remoti; nonché di accesso simultaneo da parte di più utenti a una molteplicità di archivi (cosiddetto *time sharing*); la possibilità di correlare i dati raccolti e di moltiplicare la capacità informativa delle consultazioni; la possibilità di scambi tra diverse banche di dati sono caratteristiche evidenti dei sistemi di elaborazione elettronica che si traducono in vantaggi innegabili per un ordinato ed efficiente svolgimento dell'attività amministrativa. Il più agevole accesso alle informazioni, la riduzione dei costi e dei tempi, l'eliminazione di duplicazioni delle raccolte dei dati, l'uniformità delle tecniche adottabili e la conseguente semplificazione dei controlli che la Pubblica Amministrazione potrebbe effettuare su vasta scala grazie all'esistenza delle banche di dati, costituiscono i vantaggi indiscutibili di “ogni documentazione tecnicamente organizzata””: A. LOIODICE, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Inform. dir.*, 1, 1975, p. 127, cit. in G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 32, nt. 35.

¹¹¹¹ M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., p. 318; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra Open e Big Data*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, p. 814.

¹¹¹² G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 33.

come ricavabilità di informazioni¹¹¹³ dagli incroci fra dati, su di un *database* in costante mutamento grazie ad un flusso continuo di dati.

Deve anche aggiungersi che la banca dati consente di raccogliere più informazioni: non solo i “metadati” relativi ai documenti amministrativi, ma anche ulteriori dati non estratti dall’attività documentale ma provenienti direttamente dall’attività amministrativa materiale¹¹¹⁴.

In qualche modo, questa dicotomia fra caratteri e fini istituzionali degli archivi e delle banche dati può essere inquadrata nel più ampio cambio di paradigma, essenzialmente dovuto alle evoluzioni tecniche e tecnologiche e accompagnato conseguentemente da una evoluzione normativa, intervenuto nella stessa concezione dell’attività conoscitiva della pubblica amministrazione¹¹¹⁵. La migliore dottrina che per prima ha studiato direttamente la funzione conoscitiva della pubblica amministrazione¹¹¹⁶ ne colse l’importanza come vera essenza dell’istruttoria procedimentale¹¹¹⁷ per l’individuazione dell’interesse pubblico concreto¹¹¹⁸, al fine di un corretto orientamento della discrezionalità¹¹¹⁹.

La nota teoria della razionalità procedurale (per cui si assume che il comportamento amministrativo razionale sia basato sulla completezza della conoscenza¹¹²⁰) fu alla base

¹¹¹³ Anche la giurisprudenza di Cassazione (ad es. Cass. civ. Sez. I, ordinanza del 13 gennaio 2021 n. 368 e sentenza del 25 giugno 2004 n. 11864) ha riconosciuto il “valore aggiunto informativo”, un *quid pluris non ricavabile dalle singole unità isolatamente considerate* in una banca dati: cfr. G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 33, nt. 37.

¹¹¹⁴ R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, cit., p. 133. M. DEMICHELIS, *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, cit., p. 225, spec. nt. 69, riporta l’interessante esempio del valore giuridico sempre più frequentemente riconosciuto dalla giurisprudenza ai fotogrammi prodotti da sistemi come *Google Earth* per la verifica dello stato dei beni immobili (nel contenzioso amministrativo sugli abusi edilizi).

¹¹¹⁵ M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 185 ss.

¹¹¹⁶ Naturalmente ci si riferisce a F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., *passim*. Cfr. M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., p. 104 ss. e *passim*; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., pp. 195 ss.

¹¹¹⁷ “Le norme sul procedimento si risolvono, per alcuni aspetti, in regole sull’attività conoscitiva che precede l’emanazione di un provvedimento amministrativo”: F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., p. 8.

¹¹¹⁸ F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., pp. 301 ss.

¹¹¹⁹ *Ivi*, pp. 244 ss., ritiene la funzione conoscitiva un’attività volta a riempire di significato i concetti giuridici indeterminati (cfr. R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 145). Sul tema: P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, cit., pp. 118 ss.; E. FERRERO, *Concetti giuridici indeterminati e poteri discrezionali delle amministrazioni*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, 3, pp. 759 ss.; F. GORGERINO, *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, cit., pp. 1270 ss.

¹¹²⁰ Conoscenza che rimane inevitabilmente imperfetta (ovviamente si ammette come non vi potrà mai essere una perfezione della razionalità, nemmeno nell’amministrazione per algoritmi), ma la sua “disperata” ricerca è pur sempre necessaria: “la scelta individuale ha luogo in un ambiente di “dati”, cioè di presupposti che il soggetto accetta come base per la sua scelta; ed il comportamento mostra di adattarsi entro i limiti posti da questi “dati””: H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., p. 141. Si ricordino le elaborazioni sulla razionalità procedurale della pubblica amministrazione di impronta weberiana: F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., pp. 19 ss. e *passim*; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 190 ss. e *passim*.

della ricostruzione dell'eccesso di potere come vizio della ragionevolezza dell'agire amministrativo, in quanto violazione del dovere di informazione del decisore pubblico¹¹²¹. Si tratta invero di una teorizzazione sempre valida: per gli stessi principi di imparzialità e buon andamento l'azione amministrativa “*non può che essere ragionevole, ancorata a dati correttamente acquisiti*”¹¹²². La cattiva amministrazione spesso si annida proprio nella carenza di informazioni, nello svantaggio informativo rispetto ai privati¹¹²³, ma anche nell'ignoranza rispetto alle proprie stesse attività¹¹²⁴. Per questo, anche la ricordata giurisprudenza europea sul diritto ad una buona amministrazione l'ha interpretato come dovere di diligente acquisizione dei dati¹¹²⁵.

L'attività conoscitiva “tradizionale” era tuttavia confinata – quasi inevitabilmente visto il contesto “analogico” – in una dimensione strumentale all'emanazione del provvedimento¹¹²⁶. A questa visione si è aggiunta nel tempo l'idea di una funzione conoscitiva autonoma, rilevante di per sé¹¹²⁷: da un lato, si è compreso che le acquisizioni conoscitive frutto dell'istruttoria tendono ad avere effetti che trascendono il procedimento *de quo*, nel senso che i loro prodotti conservano un intrinseco valore¹¹²⁸. L'informazione assume rilevanza non per il singolo procedimento volto all'emanazione di un certo

¹¹²¹ F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., pp. 280 ss.

¹¹²² V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 30.

¹¹²³ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 139.

¹¹²⁴ Nell'ambito di una indagine sul rispetto del diritto di accesso civico generalizzato, colpisce la rilevazione di numerosi casi in cui le amministrazioni hanno chiesto agli istanti maggiori informazioni e dettagli più che per l'evasività o la poca precisione delle richieste, per la scarsa conoscenza da parte dei funzionari dei documenti oggetto di accesso in quanto afferenti ad altri dipartimenti o uffici dell'ente, evidente dimostrazione della scarsità di digitalizzazione e interoperabilità dei sistemi: *report* di Transparency International Italia, *FOIA4Journalists*, settembre 2020, pubblicato sul sito di [Transparency International Italia](https://www.transparencyinternational.it/). Da tempo è principio affermato dalla giurisprudenza l'inopponibilità della laboriosità della ricerca documentale alle richieste di accesso: L. GIUVA, *Archivi e diritti dei cittadini*, cit., pp. 168 ss. Sulla qualità dei dati come valore anche a fini “interni” alle pubbliche amministrazioni: E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, cit., pp. 306 ss.

¹¹²⁵ A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 252 e v. *supra*, cap. II, par. 1. Ad es., nel settore dei contratti pubblici si possono verificare, proprio a causa delle asimmetrie informative esistenti fra le stazioni appaltanti e gli operatori economici, casi di selezione avversa (*adverse selection*) come la scelta dell'offerta peggiore anziché della migliore, oppure di rischio morale (*moral hazard*), ossia la cattiva qualità dell'esecuzione determinata da comportamenti opportunistici, come il classico recupero dei ribassi mediante successive varianti: G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, p. 756.

¹¹²⁶ F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 2, p. 489.

¹¹²⁷ M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., *passim*; F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 15 ss.; ID., *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche*, cit., *passim*; M. FALCONE, *Big Data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 3, 601 ss.

¹¹²⁸ F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 492.

provvedimento, ma per una “*pluralità integrata*” di fini¹¹²⁹, qual è lo svolgimento dell’attività amministrativa in generale¹¹³⁰. Si pensi solo al fatto che anche un’istanza privata rigettata lascia una “traccia” di dati nella pubblica amministrazione, e dunque informazioni definitivamente acquisite che questa potrà usare anche in seguito per altre attività¹¹³¹. Si tratta, a ben vedere, dell’applicazione del principio inquisitorio, da sempre ammesso, pur con certi limiti, nel procedimento amministrativo¹¹³².

La stessa normativa vigente in materia di fruibilità del dato pubblico riconosce chiaramente questa nuova attività amministrativa “*di secondo grado*” a fini conoscitivi¹¹³³, imponendo alle amministrazioni come funzione istituzionale l’analisi dei propri dati e di quelli di altre amministrazioni, che quindi possono essere riutilizzati¹¹³⁴.

D’altro canto, si è affermato il ruolo dell’amministrazione – organizzata secondo varie tipologie di modelli¹¹³⁵ – come raccoglitore ed erogatore di informazioni qualificate (non soltanto di “*atti di certezza*”¹¹³⁶) di interesse conoscitivo per molti fruitori: regolatori, detentori di poteri di indirizzo, decisori pubblici e, non ultimi, i cittadini¹¹³⁷. Si tende così ad affermare una strumentalità in senso largo della funzione conoscitiva, che diventa attività autonoma rispetto alla tradizionale bipartizione funzione amministrativa-servizi pubblici, con fondamento nella libertà di scienza (art. 33 Cost.)¹¹³⁸.

¹¹²⁹ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 68.

¹¹³⁰ F. MERLONI, *Sull’emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 23.

¹¹³¹ R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa*, cit., p. 342.

¹¹³² F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., pp. 370 ss.; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., p. 11, nt. 22 e p. 174.

¹¹³³ F. MERLONI, *Sull’emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 66.

¹¹³⁴ Art. 50, commi 2 e 2-bis del CAD, aggiunti dal d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 217: “2. *Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all’articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall’articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l’utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest’ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell’articolo 43, comma 4 salvo il disposto degli articoli 43, comma 4 e 71, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*” (comma modificato dall’art. 264, comma 2, lettera b), della l. n. 77 del 2020); “2-bis. *Le pubbliche amministrazioni, nell’ambito delle proprie funzioni istituzionali, procedono all’analisi dei propri dati anche in combinazione con quelli detenuti da altri soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, fermi restando i limiti di cui al comma 1. La predetta attività si svolge secondo le modalità individuate dall’AgID con le Linee guida*”. Cfr. S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., pp. 182 e 185 ss.

¹¹³⁵ Uffici centralizzati, ovvero uffici periferici ad elevato contenuto tecnico o uffici interni ad ogni ente, ovvero autorità di vigilanza e controllo come l’ANAC e la Corte dei conti, ovvero enti autonomi come le Università: F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 494 ss.

¹¹³⁶ M.S. GIANNINI, *Certezza pubblica* (voce), in *Enc. dir.*, VI, 1960, pp. 780 ss.; F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 492-493.

¹¹³⁷ F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 493.

¹¹³⁸ R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, cit., p. 641; G.M. RACCA, *Dall’Autorità sui contratti pubblici all’Autorità nazionale anticorruzione*, cit., pp. 364.

Come osservato con riferimento alla dinamicità dello strumento della banca dati, anche l'attività amministrativa viene ad assumere molto più che in passato (spostando definitivamente l'attenzione dall'"atto" all'"attività"¹¹³⁹) il carattere della "continuità dei processi"¹¹⁴⁰: al centro dell'attività conoscitiva digitale si colloca l'analisi del flusso dei dati che, provenendo dall'interazione fra *front office* e *back office* (ossia dall'attività corrente), finiscono raccolti sistematicamente nelle banche dati, vengono analizzati e quindi avranno ricadute sulla futura attività, con funzione *descrittiva* (per conoscere come l'amministrazione agisce), *predittiva* (come agirà nel futuro) e *prescrittiva* (come dovrà agire, evitando storture e seguendo le buone prassi)¹¹⁴¹.

La tecnologia dell'analisi dati applicata alla pubblica amministrazione consente quindi di riscontrare le esigenze e il grado di soddisfazione degli utenti, di valutare costi e benefici delle attività e, sulla base dei dati raccolti, continuamente riorganizzare i procedimenti e i servizi e l'adeguatezza dell'organizzazione¹¹⁴² in un'ottica di risultato¹¹⁴³. E, come si vedrà, la grande mole di dati rende naturalmente più agevole l'attività di controllo in senso stretto e il monitoraggio da parte dei cittadini, grazie agli *open data*¹¹⁴⁴.

Per realizzare questo circolo virtuoso conoscitivo è però necessaria l'interoperabilità dei sistemi per la costruzione di *data lake* quanto più comprensivi¹¹⁴⁵, alimentati dai dati

¹¹³⁹ V. le considerazioni svolte con riferimento alla maggiore dinamicità del procedimento amministrativo digitale *supra*, cap. II, par. 4.2.

¹¹⁴⁰ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 68.

¹¹⁴¹ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 112. Cfr. R. MEO, M. LAI, P. PASTERIS, *Machine learning per la pubblica amministrazione*, cit., pp. 131 ss.

¹¹⁴² R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, cit., p. 76.

¹¹⁴³ M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., pp. 297-298. Sull'amministrazione di risultato, per tutti: L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, pp. 1 ss. Modo di amministrare che risponde a domande vieppiù pressanti: "che cosa si vuole fare? A che cosa e a chi serve? Chi dovrà farlo? Dove? Quando? Come? [...] Quali vantaggi comporterà? A chi? A quanti? Quante nuove occasioni di lavoro darà e quante ne farà venir meno? Chi e che cosa danneggerà? Quali reazioni si avranno?": *ivi*, p. 33. Più ampiamente, cfr. i numerosi contributi raccolti nel volume a cura di M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit.

¹¹⁴⁴ F. COSTANTINO, *Art. 3 bis. Uso della telematica*, cit., pp. 247-248. D'altronde, gli stessi *open data* possono assumere valore conoscitivo anche per la partecipazione dei cittadini a futuri procedimenti, come tutti i dati inerenti al territorio in cui ricade un bene oggetto di espropriazione: D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 77 ss., spec. 85 ss.

¹¹⁴⁵ Il *data lake*, "lago di dati", è un insieme di dati eterogenei in cui confluiscono diversi "immissari", cioè varie fonti di dati. Nel *data lake* è possibile cercare correlazioni non originariamente previste o prevedibili mediante gli strumenti di *data science*: M. ALDINUCCI, *L'infrastruttura necessaria per creare interoperabilità tra pubbliche amministrazioni*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., p. 226; G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale: vantaggi, limiti ed esigenze di una specifica data governance*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, cit., pp. 82 ss.

rilevati in automatico nell'ambito delle singole amministrazioni e l'utilizzo di *data engine* che consentono di collegare ed estrarre informazioni dai dati¹¹⁴⁶.

Un caso emblematico in cui si è rinvenuta la notevole difficoltà di analisi per la frammentarietà del quadro informativo – e quindi per la scarsità del *data lake* – è rappresentato dal monitoraggio effettuato dalla Corte dei conti sulla spesa per l'informatica pubblica, in cui si è riscontrato un modello organizzativo tradizionale “*a silos*”¹¹⁴⁷, impostato secondo diverse tassonomie conformi alle prescrizioni normative incoerenti fra loro¹¹⁴⁸. In quell'occasione la Corte ha pertanto richiamato l'esigenza di una *governance* unitaria dei dati¹¹⁴⁹ per evitare che risultino settoriali, parziali e non comparabili nell'ottica di una visione complessiva e sistematica della spesa pubblica¹¹⁵⁰.

Tornando alla rilevanza dei dati nell'attività amministrativa attiva, rimane comunque molto importante l'apporto conoscitivo dell'istruttoria, ora potenziata perché basata su analisi dei dati anche predittive¹¹⁵¹, con la potenziale notevole ricaduta di indirizzo dell'esercizio del potere discrezionale, ineliminabile nell'ambito delle decisioni amministrative “*complicate*”¹¹⁵².

A questo proposito, si è rilevato che sul terreno classico della discrezionalità amministrativa si confrontano ancora in buona parte le ragioni della strategia anticorruptiva e le spinte all'efficienza. Già si è detto che non è facile trovare un punto di equilibrio fra la corretta apposizione di vincoli e garanzie all'attività amministrativa al fine di eliminare spazi per manovre opache e l'eccessivo irrigidimento delle procedure che spesso comporta, come

¹¹⁴⁶ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 112.

¹¹⁴⁷ M. ALDINUCCI, *L'infrastruttura necessaria per creare interoperabilità tra pubbliche amministrazioni*, cit., p. 225, il quale spiega come i *data silos* siano l'unico strumento che garantisce la consistenza e la correttezza dei dati, per cui oggi è di fatto necessario mantenere questi per la conservazione dei dati, anche se solo i *data lake* sono invece utili per creare relazioni fra i dati: *ivi*, p. 227.

¹¹⁴⁸ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 111.

¹¹⁴⁹ Cfr. *supra*, cap. II, par. 3.2.

¹¹⁵⁰ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 111. È apprezzabile che il massimo organo di controllo (che potrebbe, a prima vista, sembrare l'emblema della bieca “burocrazia”) richieda al contrario un vero e proprio cambio di paradigma, un nuovo sistema amministrativo “*in cui i dati ispirano le scelte politiche e ne supportano l'attuazione mediante le funzioni di monitoraggio e controllo che ne rappresentano l'architettura di verifica e di apprendimento collettivo, sorretta da un diffuso livello di competenze digitali e di e-leadership in tutti i livelli istituzionali*”: *ivi*, pp. 112. Più avanti si esaminerà il caso simile di analisi dati resa difficoltosa (o quasi impossibile) dalla frammentarietà e scarsa qualità degli stessi nei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'informatica pubblica: cap. IV, par. 2.3.2.

¹¹⁵¹ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 26; M. FALCONE, *Big Data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, cit., pp. 620 ss.

¹¹⁵² A. NATALINI, *Linee generali della semplificazione amministrativa*, cit., pp. 249 ss. Sulla mai sopita – ma tendenzialmente infinita – tensione ad “imbrigliare” la discrezionalità amministrativa, si vedano, per tutti, L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1986, *passim*; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, CEDAM, Padova, 1989, *passim*.

conseguenza, la rinuncia all'efficienza ed efficacia delle decisioni. Peraltro, quando la discrezionalità sia necessaria al conseguimento dell'efficienza, allora l'irrigidimento delle procedure può diventare elemento stesso che favorisce la corruzione (poiché, come abbiamo detto, l'inefficienza costituisce una delle principali condizioni favorevoli per il verificarsi di fatti corruttivi)¹¹⁵³, come pare evidente nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici¹¹⁵⁴.

In argomento si tornerà, con specifico riguardo proprio ad una delle fasi cruciali delle procedure per l'affidamento di questi ultimi¹¹⁵⁵. In questa sede basti osservare come, in generale, se l'applicazione degli algoritmi all'attività procedimentale vincolata¹¹⁵⁶ è ormai pacifica¹¹⁵⁷ (già da tempo si era intuita la possibilità di tradurre una sequenza di passaggi vincolati in una procedura automatizzata con strumenti informatici¹¹⁵⁸, secondo algoritmi

¹¹⁵³ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 391.

¹¹⁵⁴ Segnala questo rischio con l'immagine di una amministrazione ingessata di fronte al caso concreto per l'eccesso di vincoli, come un sarto che non sia più libero di realizzare un abito su misura: G. FIDONE, *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 3, 325 ss. A simili conclusioni: P. BORDALO FAUSTINO, *Regulating discretion in public procurement: an anti-corruption tool?*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally*, cit., pp. 147 ss.

¹¹⁵⁵ V. cap. IV, par. 3.2.

¹¹⁵⁶ In cui "le variabili – che identificano classi di input – sono rappresentate dall'interpretazione delle disposizioni [...] e dai criteri che in quelle disposizioni sono indicati": R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, cit., p. 140.

¹¹⁵⁷ Con la nota sentenza dell'8 aprile 2019 n. 2270 il Consiglio di Stato ha ritenuto che non vada "stigmatizzata" "ma, anzi, in linea di massima, incoraggiata" la scelta di utilizzare procedure informatiche che conducano direttamente alla decisione amministrativa, nelle procedure seriali o standardizzate, in cui manchi ogni apprezzamento discrezionale. Quest'ultimo può svolgersi al massimo nel momento dell'elaborazione dello strumento digitale e, comunque, devono essere garantiti i principi che presidiano l'attività amministrativa: la responsabilità di un funzionario umano, l'obbligo di motivazione, il diritto d'accesso, la sindacabilità da parte del giudice amministrativo. In questi casi, come già ricordato, proprio il ricorrere alla tecnologia deve ritenersi conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, e che anzi ciò possa dare migliore attuazione ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento essendo esclusi errori o interferenze dolose umane. Lo stesso Consiglio di Stato, con la successiva sentenza n. 881 del 4 aprile 2020 ha integrato tale orientamento osservando che, in luogo della "rigida e meccanica applicazione di tutte le minute regole procedimentali della legge n. 241 del 1990", vanno garantiti i principi di conoscibilità "per cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino ed in questo caso a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata", di non esclusività della decisione algoritmica e di non discriminazione algoritmica, riassumibili alla stregua di trasparenza algoritmica riconducibile al principio di "motivazione e/o giustificazione della decisione". Cfr. E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, cit., pp. 273 ss.; A. DI MARTINO, *L'amministrazione per algoritmi ed i pericoli del cambiamento in atto*, in *Dir. econ.*, 2020, 3, pp. 599 ss.; F. LAVIOLA, *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal-Rivista di Bio Diritto*, 2020, 3, pp. 389 ss.; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale* (voce), cit., pp. 96 ss. V. ancora subito *infra*.

¹¹⁵⁸ "La decisione è ridotta ai minimi termini. Identificato il problema, non vi sono alternative, né scelte. L'atto, potremmo dire, per usare la terminologia dell'informatica, è algoritmico": A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 32. "Non tutte le procedure sono automatizzabili; si possono automatizzare soltanto quelle procedure che possono essere ridotte ad una serie di passi chiari ed univoci, organizzati secondo una rigorosa struttura logica": M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., p. 410, che riporta alcuni schemi esemplificativi alle pp. 399 ss.

ruled based, che lavorano in base alla logica “*if – then*”¹¹⁵⁹), questione ancora discussa, ma che potrebbe avere le conseguenze maggiori in termini di buona amministrazione, è come l’intelligenza artificiale (compresi gli algoritmi non deterministici, le c.d. *black box*) possa supportare – se non del tutto sostituire – quella discrezionale. Essendo in grado di analizzare grandi quantità di dati¹¹⁶⁰, si inizia a delineare la possibilità che, basandosi sulla casistica pregressa, gli algoritmi formulino in termini probabilistici¹¹⁶¹ una “*proposta di contenuto discrezionale*”¹¹⁶² pur sempre nel rispetto, a maggior ragione, dei limiti posti dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha richiesto la necessaria permanenza della responsabilità ultima dell’uomo e delle altre garanzie procedurali (*in primis*, la trasparenza in termini di comprensibilità della logica sottesa all’algoritmo¹¹⁶³) sulle c.d. “*decisioni algoritmiche*”¹¹⁶⁴, anche sulla base del regolamento europeo in materia di

¹¹⁵⁹ B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale* (voce), cit., p. 99.

¹¹⁶⁰ J.-B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, cit., 621; R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell’amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, cit., p. 75.

¹¹⁶¹ Una grande differenza fra il metodo decisionale tradizionale e i nuovi strumenti basati sul flusso dei dati risiede nella logica algoritmica che non opera secondo una logica causale e deterministica, ma secondo correlazioni statistiche e una logica probabilistica: J.-B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, cit., 622; F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, cit., p. 47.

¹¹⁶² R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, cit., p. 141.

¹¹⁶³ E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, cit. pp. 289 ss.; D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, 2023, 12, pp. IV ss.; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale* (voce), cit., pp. 103 ss. Occorre però rilevare come la letteratura specialistica ritenga non sufficiente la sola trasparenza dell’algoritmo (e del “codice sorgente”, vale a dire del linguaggio di programmazione dei sistemi informatici, la cui conoscibilità è requisito essenziale dell’accessibilità al funzionamento dell’algoritmo) per garantirne l’*accountability*. Si stanno sviluppando infatti tecniche per assicurare, più che la totale apertura dell’algoritmo (spesso inutile perché illeggibile per i “profani” – quale può essere un giudice – e talora anche per gli specialisti) la sua *procedural regularity* (che in termini amministrativistici si potrebbe ben tradurre come legittimità e conformità ai principi di buon andamento e imparzialità). Strumenti come *software* di verifica, schemi prefissati (*cryptographic commitments*) consegnati a parti terze per i controlli *ex post*, verifiche della correttezza della “scelta casuale” (*fair randomness choices*), se applicati sin dalla fase di realizzazione dell’algoritmo, possono assicurare più che una astratta conoscibilità di meccanismi estremamente complicati, la correttezza del suo funzionamento. Si pensi al caso di un algoritmo per lo svolgimento di controlli fiscali basati sull’analisi del rischio (*risk based*), cui si accennerà (*infra*, par. 2.1): qui non è necessario – e anzi, per certi versi si rivelerebbe controproducente – che si possa accedere alle regole di funzionamento dell’algoritmo che seleziona i soggetti da controllare. È invece preferibile che esistano tecniche per certificare che il sistema non abbia commesso violazioni del divieto di discriminazione, ad es. su base etnica. Potrebbe al limite essere un giudice a chiedere la verifica ad esperti indipendenti attraverso l’apertura (riservata?) del codice sorgente. Per tutte queste suggestioni, cui andrebbe dedicata adeguata attenzione, si v. ampiamente J.A. KROLL, J. HUEY *et al.*, *Accountable Algorithms*, cit., pp. 633 ss.

¹¹⁶⁴ F. PATRONI GRIFFI, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 28 agosto 2018; R. FERRARA, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, pp. 773 ss.; E. CHITI, B. MARCHETTI, N. RANGONE, *L’impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, cit., pp. 43 ss.

protezione dei dati personali che vieta le decisioni basate unicamente su un trattamento automatizzato dei dati¹¹⁶⁵.

Anzi, per altro verso, si è detto giustamente che per avere un esercizio della discrezionalità “*responsabile*” che rispetti i principi della ragionevolezza e della proporzionalità come richiesto dal giudice amministrativo, emerge sempre più un’esigenza, un dovere “*etico*” (nel senso chiarito di “*etica pubblica*”, ossia di correttezza e buona fede¹¹⁶⁶) di informazione dell’amministrazione, mediante i potenti strumenti messi a disposizione dalla tecnologia¹¹⁶⁷.

2. La trasformazione digitale delle funzioni amministrative di controllo

2.1. Premessa: dal controllo al monitoraggio

Passando dall’attività di amministrazione attiva alle funzioni riconducibili, in vario modo, alla categoria del “controllo”¹¹⁶⁸, è ormai indubbio che nell’analisi dati risiede la possibilità di una loro autentica rivoluzione (e non soltanto un mero potenziamento, nei termini già chiariti¹¹⁶⁹).

¹¹⁶⁵ Art. 22 del regolamento 2016/679/UE, c.d. GDPR: cfr. A. MASUCCI, *L’automatizzazione delle decisioni amministrative tra Regolamento europeo e leggi degli Stati membri*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 3, pp. 943 ss. Si v. il recente art. 30 del d.lgs. n. 36 del 2023, dedicato all’uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici, nonché l’art. 19, che codifica molti dei “principi e diritti digitali” già richiamati dalla giurisprudenza. Per un primo commento, D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni*, cit., *passim*.

¹¹⁶⁶ G.M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., pp. 627 ss. Cfr. cap. I, par. 3.3.

¹¹⁶⁷ V. BRIGANTE, *Fenomeni corruttivi nell’affidamento di commesse pubbliche: la discrezionalità multilivello come soluzione di matrice procedimentale*, in *Dir. econ.*, 2018, 3, p. 986. Interessante il caso esaminato da G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale*, cit., pp. 92 ss., delle pronunce del giudice amministrativo di primo e secondo grado (TAR Lombardia, 6 marzo 2020 n. 482 e Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2021 n. 2927), che hanno annullato la decisione di assoggettamento di un progetto di ampliamento di un impianto industriale a valutazione d’impatto ambientale discordante rispetto alle risultanze dell’istruttoria, svolta mediante applicazione di un algoritmo basato su parametri predeterminati. In realtà, questa ipotesi sembra comunque riferirsi all’applicazione di algoritmi deterministici all’istruttoria, mero strumento d’ausilio per lo svolgimento di accertamenti tecnici che comunque esaurirebbero – anche laddove svolti con mezzi analogici – la discrezionalità amministrativa. Questione più spinosa sarebbe l’applicazione di algoritmi di autoapprendimento volti a bilanciare gli interessi coinvolti nel procedimento, sostituendo effettivamente l’esercizio del potere discrezionale amministrativo.

¹¹⁶⁸ Secondo A. BRANCASI, *Etica pubblica e forme di controllo*, cit., p. 47, la distinzione fra amministrazione attiva e amministrazione di controllo risiede pur sempre nella alterità fra soggetto controllato e controllore. Con ciò però non si intende dire che non possa sussistere un rapporto collaborativo fra i due: v. *infra*.

¹¹⁶⁹ Paragrafo precedente.

Se si assume la nozione generale di controllo come attività volta alla “*verificazione di regolarità di una funzione propria o aliena*”¹¹⁷⁰, consistente nel confronto fra l’esercizio di una funzione e le regole e le procedure preposte al suo svolgersi¹¹⁷¹, appare subito evidente che l’uso di algoritmi per l’analisi dei dati prodotti dall’attività corrente (secondo il descritto “flusso dei dati”) consente di verificare molto più agevolmente (finanche in modo automatico) gli scostamenti dagli *standard*¹¹⁷² che possono corrispondere al contenuto di regole dal contenuto precettivo – norme giuridiche – ovvero di semplici regolarità (*pattern*, nel linguaggio informatico), difformità rispetto ai canoni di buona amministrazione¹¹⁷³. Allo stesso tempo, l’uso degli algoritmi consente un monitoraggio costante per confermare, rivedere, derogare agli *standard*, facendo fronte al loro inevitabile logorio¹¹⁷⁴.

Fra gli istituti qualificati come controlli rientrano anche quelli solo impropriamente tali, per i quali il “controllo” significa più che altro “direzione”, secondo l’espressione anglosassone “*command and control*”¹¹⁷⁵. Si tratta di controlli volti a tutelare in senso ampio un interesse pubblico, ad es. in sede di autorizzazioni e verifiche di polizia amministrativa, di regolazione e vigilanza di specifici settori economici. In questi casi il controllo in senso stretto è solo occasionalmente presente. Quest’ultimo consiste propriamente in un procedimento autonomo, ovvero in un subprocedimento comunque ben individuato, articolato nei due “momenti” di giudizio e misura: “*il giudizio di verifica della regolarità della funzione è indirizzato alla misura in quanto questa è indirizzata all’eliminazione della funzione irregolare*”¹¹⁷⁶.

¹¹⁷⁰ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1264. Similmente, in uno dei più recenti studi in merito, M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 46, scrive che “*controlling would mean looking at something or someone in order to ensure that (public or private) activities conform to established standards and laid-down procedures*”.

¹¹⁷¹ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1264; O. SEPE, *Controlli. I) Profili generali* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, 1993, p. 1. Di controllo come sorta di “*contro-registro*” parla V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell’ordinamento costituzionale*, in ID., A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020, pp. 1-2.

¹¹⁷² R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, cit., p. 151; G.M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., pp. 627 ss.

¹¹⁷³ Sulla distinzione fra “regole” e “regolarità”: *supra*, introduzione.

¹¹⁷⁴ R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, cit., p. 150. Di grande interesse le tecniche di supervisione della *procedural regularity* degli stessi algoritmi, in cui secondo alcuni risiederebbe l’autentica garanzia di *accountability* dell’intelligenza artificiale (cfr. J.A. KROLL, J. HUEY *et al.*, *Accountable Algorithms*, cit., pp. 637 ss.), che porta ad ipotizzare, traslando il discorso nel diritto amministrativo, la possibilità di un monitoraggio costante della legittimità dell’attività amministrativa (con procedimenti algoritmici di “secondo grado” che supervisionano procedimenti amministrativi algoritmici di “primo grado”).

¹¹⁷⁵ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1267; M.G. LOSANO, *Diritto e informatica*, cit., p. 261, nt. 2.

¹¹⁷⁶ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1279.

Come si vede da queste prime notazioni, una conseguenza sanzionatoria non è quindi elemento necessario della nozione di controllo¹¹⁷⁷. Certamente però il controllo sortisce sempre una valutazione, di segno positivo ovvero negativo: di tipo demolitorio (es. annullamento o inefficacia dell'atto), sanzionatorio, modificativo sull'organizzazione (es. scioglimento di un organo), di segnalazione dell'irregolarità riscontrata a qualche altro soggetto ovvero di pubblicazione di messaggi rivolti all'opinione pubblica (oggi in siti *web*), con esiti di tipo conformativo¹¹⁷⁸.

Già queste ultime ipotesi – in cui ricade il caso della vigilanza dell'ANAC su cui ci si concentrerà – aprono alla dimensione particolare e inedita del controllo concepito come “*potere governamentale*”, consistente nella capacità di influenzare l'azione altrui verso scelte utili per il raggiungimento dell'obiettivo, indipendentemente dalla (o insieme alla) predisposizione di regole di condotta e minacce di costrizione, facendo perlopiù leva sull'adesione spontanea dei soggetti governati¹¹⁷⁹.

Anche il controllo – forse non quello in senso stretto, cui è connessa pur sempre una conseguenza giuridicamente dovuta – può infatti produrre l'effetto di conformare i comportamenti dei controllati grazie al meccanismo del *nudge*, sotto forma di *power of influencing*¹¹⁸⁰. Oggi anche a questa prospettiva si riconosce dignità giuridica¹¹⁸¹, in quanto l'effetto conformativo spontaneo si può ritenere rientri comunque nella sfera dei c.d. poteri impliciti¹¹⁸².

¹¹⁷⁷ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 47.

¹¹⁷⁸ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 36; O. SEPE, *Controlli. II) Controlli amministrativi* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, 1993, p. 1 ss.

¹¹⁷⁹ A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., p. 93, che riprende la nota elaborazione di Michel Foucault. Questo A. non espone la nozione di potere governamentale direttamente, in una specifica opera, ma si può cogliere quasi come “*concetto apocrifo*” dall'intero *corpus* della sua ricerca storico-filosofica: M. SPANÒ, *In memoria di Leviatano. Un esperimento con Foucault*, in *Scienza & Politica*, 2015, 52, p. 38. In qualche modo, ci sembra che il concetto di “*governamentalità*” possa essere accostato a quello di *governance*, in quanto regolazione, anche mediante strumenti fluidi, non necessariamente autoritativi, di sistemi complessi: v. *supra* cap. I, par. 3.

¹¹⁸⁰ A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., p. 95. Sul *nudge* cfr. *supra*, cap. I, par. 3.4.

¹¹⁸¹ “*Non si può non riconoscere piena rilevanza giuridica al potere amministrativo che si esercita attraverso la predisposizione di contesti decisionali volti ad indirizzare in una certa direzione le scelte delle persone che operano dentro il contesto. Sicché potere amministrativo in senso giuridico non sarà più solo quello che si snoda lungo la sequenza potere-atto-effetto giuridico autoritativo, ma anche quello che si snoda lungo la sequenza potere-atto-effetto nella realtà materiale*”: A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit., p. 95.

¹¹⁸² *Ivi*, p. 107: “*I poteri impliciti infatti possono essere individuati, oltre che per implicazione, per così dire, diretta, anche attraverso il combinarsi di tre distinti elementi: l'essere il potere implicito (i) necessario al perseguimento dell'interesse pubblico; (ii) compatibile con il quadro dei poteri attribuiti; (iii) giustificabile attraverso una interpretazione teleologica e sistematica del complesso normativo che regola una determinata materia o settore*”. Sui poteri impliciti cfr. P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, cit., *passim* e, spec., pp. 191 ss. sui poteri impliciti dell'ANAC nella vigilanza e nella regolazione flessibile.

Queste considerazioni che attingono a scienze extra-giuridiche possono rivestire un rilievo anche dal punto di vista del diritto se si pone mente al fatto che nella logica del controllo tradizionale (attività di “giudizio e misura”) è da sempre insito anche il suo limite: oltre al rischio già paventato della *regressio ad infinitum*¹¹⁸³, con l’accrescersi degli ambiti e delle attività oggetto di controllo gli apparati si scontrano con un significativo problema di costi, derivanti soprattutto dal dispendio di energie necessarie per la ricerca delle informazioni¹¹⁸⁴.

Senza giungere a forme utopiche di controllo razionale e stringente capace di tenere costantemente osservati tutti i soggetti inclusi in una struttura, a loro insaputa¹¹⁸⁵, sicuramente l’uso degli algoritmi, in particolare di *machine learning*, può aumentare considerevolmente l’efficienza ed efficacia dei controlli¹¹⁸⁶, proprio perché pone rimedio alla difficoltà umana di reperimento delle informazioni.

Atteso che un controllo totale in linea di massima è comunque irraggiungibile, l’uso dei dati può anche essere funzionale nella scelta di come e in quale settori effettuare i controlli, secondo le strategie di *smart enforcement*, vale a dire di selettività e graduabilità dei controlli¹¹⁸⁷. Inoltre, il ricorso alla tecnologia può evitare che i controlli siano giustapposti e duplicati, creando potenziali occasioni di corruzione e di inefficienza anziché favorire la buona amministrazione, semplificandoli e coordinandoli mediante un’adeguata pianificazione e mappatura¹¹⁸⁸, garantendo la trasparenza e la condivisione dei dati acquisiti¹¹⁸⁹.

Controlli efficaci oggi devono alimentare sistemi informativi interoperabili in cui far confluire tutti i dati rilevanti¹¹⁹⁰ per un determinato ambito contribuendo, da diversi punti di vista, al monitoraggio per prevenire il fenomeno della corruzione, difficilmente

¹¹⁸³ *Supra*, cap. I, par. 3.1.

¹¹⁸⁴ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 49.

¹¹⁸⁵ Secondo il modello del famoso “Panopticon” di Bentham: cfr. M. DE BENEDETTO, *Corruzione e controlli*, cit., 384; EAD., *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., pp. 124 ss. e immagine *ivi* riportata. Fortemente critica rispetto all’applicazione di un tale sistema nell’amministrazione: D.-U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham*, cit., pp. 66 ss.

¹¹⁸⁶ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 126.

¹¹⁸⁷ N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., p. 886, nt. 12.

¹¹⁸⁸ Nel coordinamento dei controlli occorre considerare contestualmente le esigenze di informazione e di *intelligence* dei livelli coinvolti: l’investigazione criminale, quella amministrativa (rappresentata dalle ispezioni sull’attività dei privati) e i controlli amministrativi (interni ed esterni): M. DE BENEDETTO, *Corruzione e controlli*, cit., pp. 378-379.

¹¹⁸⁹ N. RANGONE, *Quale riforma dei controlli per prevenire la corruzione?*, cit., pp. 605-606

¹¹⁹⁰ M. DE BENEDETTO, *Corruzione e controlli*, cit., pp. 396 ss.; N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., p. 889.

fronteggiabile, come si è visto, in assenza di un approccio sistemico¹¹⁹¹. La raccolta dei dati – in particolare gli esiti dei controlli già svolti – rende possibile un’attenta valutazione del rischio per la selezione dei successivi controlli (c.d. controlli *risk based*), superando l’approccio tradizionale dei controlli a campione¹¹⁹².

Si tratta, a ben vedere, di una delle forme più avanzate di funzione amministrativa fondata sui dati (secondo lo schema di analisi descrittiva-predittiva-prescrittiva), che porta ad un potenziamento inaudito del controllo come fonte di conoscenza fondamentale per orientare l’azione pubblica¹¹⁹³ e strumento di effettiva deterrenza e conformazione del comportamento dei controllati¹¹⁹⁴.

L’evoluzione sostanziale portata dalla piena efficienza del “flusso dei dati” risiede però anche nel passaggio dall’ottica statica del controllo al sistema dinamico del “monitoraggio”¹¹⁹⁵, reso possibile dall’introduzione e sviluppo dei calcolatori¹¹⁹⁶.

Fra i primi casi di monitoraggio nella pubblica amministrazione si ricorda l’introduzione dell’informatica per la tenuta della contabilità, per l’attività dei magazzini e per la gestione dei beni pubblici¹¹⁹⁷. E, tuttavia, tali potenzialità sono sempre state usate più che altro per meccanizzare operazioni materiali, invece che come strumento di vera e propria gestione amministrativa¹¹⁹⁸.

Il monitoraggio si basa sul ricordato “ciclo di Deming” (“*plan, do, check, act*”)¹¹⁹⁹ che comporta una valutazione costante dell’operato delle amministrazioni in termini di

¹¹⁹¹ M. DE BENEDETTO, *Corruzione e controlli*, cit., p. 379.

¹¹⁹² N. RANGONE, *Quale riforma dei controlli per prevenire la corruzione?*, cit., pp. 597 ss.; EAD., *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., pp. 883 ss.; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 209 ss.; E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 118, spec. nt. 154. Un esempio particolarmente rilevante, come si dirà, di condivisione dei dati sui controlli è la creazione di un *Virtual Company Dossier* in cui raccogliere gli esiti dei controlli sulla qualificazione delle imprese nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici: N. RANGONE, *Quale riforma dei controlli per prevenire la corruzione?*, cit., pp. 606-607; *infra*, cap. IV, par. 3 ss.

¹¹⁹³ V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 3.

¹¹⁹⁴ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 134.

¹¹⁹⁵ Con conseguente de-strutturazione dei procedimenti di controllo, secondo paradigmi più flessibili e informali, per l’appunto, di monitoraggio come vigilanza continua: B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 124 ss. e 153 ss.

¹¹⁹⁶ Non a caso la radice di “monitoraggio” è il termine inglese *monitor* che indica, “nella tecnica delle telecomunicazioni, qualsiasi apparecchiatura di indicazione e di controllo che consenta di sorvegliare in modo immediato l’andamento di una trasmissione” (Enciclopedia Treccani), derivante a sua volta dal verbo latino *monere*, “ammonire”, “avvertire”, “segnalare”.

¹¹⁹⁷ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., pp. 29-30.

¹¹⁹⁸ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., pp. 30-31, il quale riscontra la causa di ciò soprattutto nella “vischiosità” che contraddistingue l’organizzazione amministrativa, per quella forza di inerzia che ha “fatto sì che per alcuni decenni la forma delle automobili venisse modellata su quella delle carrozze”.

¹¹⁹⁹ V. *supra*, cap. I, par. 3.

risultati¹²⁰⁰. Esso deve accompagnare¹²⁰¹ l'operatività quotidiana delle amministrazioni senza aggiungere ulteriori carichi di lavoro. Perciò richiede un forte impatto organizzativo, prevedendo pratiche di circolazione orizzontale delle informazioni e non soltanto un flusso bilaterale (come quello che dovrebbe instaurarsi fra i singoli uffici e il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza)¹²⁰², sfruttando la condivisione dei dati in formato aperto e strutture federate basate sul paradigma *Linked Open Data* (LOD)¹²⁰³. Gli esiti del monitoraggio fungeranno da base per le valutazioni delle politiche pubbliche¹²⁰⁴ alle quali, ciclicamente, dovrà seguire nuovamente un monitoraggio, secondo la “*cultura del controllo costante*” dei progetti, d'impronta tipicamente manageriale¹²⁰⁵. Spiega bene questa trasformazione organizzativa e funzionale l'esempio del “*censimento permanente*” praticabile in teoria da tempo grazie agli strumenti di raccolta dei dati, evitando la consultazione diretta dei cittadini a scadenze periodiche¹²⁰⁶. Benché non sia ancora stato attuato – forse per i limiti posti (o paventati) dalla normativa in materia di protezione dei dati personali¹²⁰⁷ – un controllo di questo tipo viene sempre più sfruttato ad es. nell'ambito della finanza pubblica, su cui ci si concentrerà nel prosieguo. Com'è

¹²⁰⁰ Con il termine “valutazione” delle politiche la letteratura aziendalistica si riferisce a un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle. Essa si fonda su osservazioni empiriche cui deve seguire un giudizio – per il quale è essenziale la scelta del termine di confronto: A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 21. Ad es., nel settore del *procurement*, valutando il numero delle procedure indette e di quelle aggiudicate, l'effettivo utilizzo del *budget*, gli scostamenti in termini di tempi e di importi stimati ed effettivi delle iniziative previste, la rilevazione delle varianti e del contenzioso: M.A. CARRINO, *La certificazione di qualità nella P.A. come fulcro per il buon funzionamento dei processi operativi*, cit., p. 272.

¹²⁰¹ Secondo un ciclo “*euristico*”, perché sortisce il risultato (la valutazione) non in un colpo solo ma per approssimazioni progressive: M.A. CARRINO, *La certificazione di qualità nella P.A. come fulcro per il buon funzionamento dei processi operativi*, cit., p. 273.

¹²⁰² M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 674.

¹²⁰³ Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 111.

¹²⁰⁴ P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del controllo parlamentare*, cit., pp. 15 ss.; G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, cit., pp. 48 ss.; G. DE BLASIO, A. NICITA, F. PAMMOLLI (a cura di), *Evidence-based Policy! Ovvero perché politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica rendono migliore l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021; A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., *passim*; Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo*, 2017. Con riferimento al *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cfr. P. BALDUZZI, M. BORDIGNON, L.V.A. COLOMBO, *Pnrr, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in *Vita e pensiero*, 2022, 1, pp. 1 ss. e le linee guida *Il monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a cura di comunità, associazioni, cittadini. Una proposta per la tutela della trasparenza, dell'integrità e della realizzazione degli investimenti pubblici*, presentate il 23 dicembre 2021 dal gruppo di lavoro del menzionato progetto “LIBenter”, disponibili al [link](#).

¹²⁰⁵ D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, cit., p. 71.

¹²⁰⁶ M.G. LOSANO, *Il diritto pubblico dell'informatica*, cit., p. 18.

¹²⁰⁷ L'attuale censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, che dal 2018 ha sostituito i tradizionali censimenti decennali, continua ad essere svolto dall'ISTAT sulla base di questionari inviati da campioni di cittadini, non implicando un'acquisizione di dati d'ufficio, come prospettato nel testo di Losano: cfr. il [sito web](#).

evidente, ai fini della buona amministrazione – che si sostanzia in gran parte nell’interesse del cittadino alla regolare ed economica utilizzazione delle pubbliche risorse, alla cui formazione egli stesso contribuisce – si è indicata l’esigenza di attuare un sistema integrato di controlli preventivi (seppur in declino), successivi e, soprattutto, concomitanti¹²⁰⁸.

L’evoluzione nel senso del monitoraggio costante è insita tanto nei sistemi odierni di controllo interni della Ragioneria generale dello Stato¹²⁰⁹ ed esterni della Corte dei conti¹²¹⁰, quanto nelle “nuove forme di controllo, spesso di carattere tecnico o scientifico”¹²¹¹, quali la vigilanza in materia di contratti pubblici dell’Autorità nazionale anticorruzione e la stessa attività di “monitoraggio civico” resa possibile dagli strumenti di trasparenza proattiva (obblighi di pubblicazione) e reattiva (diritti di accesso), la cui compresenza e complementarietà è pur sempre necessaria¹²¹².

Da ultimo, si vedrà come le modalità digitali di svolgimento dei controlli e del monitoraggio possano incrementare l’approccio collaborativo (che non è in contrasto e

¹²⁰⁸ Si v. già la Prolusione del Ministro del Tesoro COLOMBO, in *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., p. 14. Sull’importanza della qualità dei dati di contabilità pubblica, tanto a fini di conoscenza interna alle amministrazioni, quanto di trasparenza: E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, cit., pp. 291 ss.

¹²⁰⁹ L’aspirazione al monitoraggio costante della Ragioneria era già presente al momento della sua istituzione: “io vorrei condurre le cose a tal segno che il Ministro delle finanze potesse conoscere settimanalmente la situazione finanziaria del regno intiero”: così il Ministro delle Finanze Cambrey-Digny nella discussione sul disegno di legge istitutivo della Ragioneria generale dello Stato, in *Rendiconti del Parlamento italiano*, sess. 1867, vol. IV, doc. n. 160, cit. in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato. Origine e sviluppi*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1959, p. 86.

¹²¹⁰ La stessa Corte afferma che “l’applicazione del principio del *once only* consente di ripensare i processi di controllo e di monitoraggio utilizzando tutte le potenzialità offerte dalle tecnologie ICT”, al fine di un migliore supporto conoscitivo per le scelte politiche strategiche per la società: *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 112. Sul coordinamento fra i controlli interni, esterni ed europei per l’attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, secondo un “disegno a rete”, cfr. ampiamente E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., pp. 115 ss.

¹²¹¹ L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., p. 22, che indicava come esempio i compiti di analisi, indagine e monitoraggio del Servizio anticorruzione, organismo che ha preceduto l’ANAC: v. *supra*, cap. I, par. 5.2.

¹²¹² E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 145 ss. Anche il controllo tradizionale esercitato dalle autorità superiori rispetto alle inferiori è stato qualificato come trasparenza in senso gerarchico o verticale: A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa*, cit., p. 312, nt. 2, che ricorda l’insegnamento di Chardon, in opposizione rispetto alla concezione orizzontale di trasparenza rappresentata dalla “casa di vetro” di Turatiana memoria.

anzi, è ritenuto vera essenza del controllo¹²¹³) mediante meccanismi, anche automatici, di “promozione dell’ottemperanza” e di supporto concreto all’adempimento¹²¹⁴.

2.2. I sistemi informativi di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato

Il monitoraggio della spesa pubblica in Italia¹²¹⁵ è anzitutto prerogativa del Ministero dell’Economia e delle finanze, in particolare della Ragioneria generale dello Stato, oggi dipartimento del Ministero, e quindi per certi versi si presenta come funzione interna all’Esecutivo, per altri esterna rispetto alle altre amministrazioni pubbliche¹²¹⁶.

Senza poterne ricostruire in questa sede la nascita e l’evoluzione¹²¹⁷ basti ricordare come, sin dalla sua istituzione nel 1869, la Ragioneria generale dello Stato fu investita, prima ancora che del controllo (che sarebbe stato rafforzato nel tempo¹²¹⁸), di una funzione

¹²¹³ Ispirandosi alla richiamata concezione di “potere governamentale” di Foucault, ritiene che il controllo miri a comunicare, gestire i problemi, discutere le soluzioni e, solo in ultima battuta, a irrogare sanzioni, secondo un approccio complessivo di cura dell’interesse pubblico: M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, cit., p. 135. “Il controllo, di qualsiasi natura, fine a se stesso, di mero riscontro, non serve a nulla: difatti, se da un lato deve tendere ad una obbiettiva acquisizione di scienza, desumendo dati da documenti, gestioni, luoghi, condotte materiali, affermazioni verbali, tutto ciò è teso però a verificare le legittimità-correttezza del fenomeno o del soggetto controllato, alla stregua di previ e molteplici parametri, per correggerne l’azione”: V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 3.

¹²¹⁴ N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., p. 898.

¹²¹⁵ In prospettiva comparata: cfr. OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, 2019, p. 202. Rileva come i sistemi di controllo nei vari Paesi dell’Unione europea siano estremamente diversificati, tali da impedirne quasi la comparazione: G. D’AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, p. 707.

¹²¹⁶ Esprimeva perplessità sul rapporto di dipendenza della Ragioneria rispetto al Ministero del Tesoro, viste le sovrapposizioni (e possibili frizioni) con la Corte dei conti e la Banca d’Italia, “centro efficiente, con tendenza alla supplezza nella formazione di un indirizzo di politica economica che dovrebbe essere determinato invece da organi costituzionalmente tenuti a formarlo”), anche con riferimento alla condivisione del patrimonio informativo: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., pp. 50-51. Sulle prime operazioni di meccanizzazione e automazione della Ragioneria: *ivi*, p. 114, nt. 151. Dopo più di centocinquanta anni di attività è però appurato che, seppur dipendente dal Governo, la Ragioneria mantiene un assetto peculiare quale “organo indipendente” (nel senso di fuori dell’organizzazione dei ministeri), più che dello Stato, dei pubblici poteri”, vista la sua disciplina speciale e i rapporti diretti che il Ragioniere generale dello Stato intrattiene con i vertici di altre amministrazioni: E. D’ALTERIO, *L’evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, in *Le carte e la storia*, 2020, 2, p. 40, che cita il pensiero di M.S. GIANNINI nella presentazione a P. GERMANI, *La Ragioneria generale dello Stato ed i controlli sulla finanza pubblica*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1995, p. 5.

¹²¹⁷ Cfr. Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato, Origine e sviluppi*, cit.; R. PEREZ, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2021.

¹²¹⁸ La Ragioneria, oltre alla funzione conoscitiva, dal 1939 (legge 26 luglio 1939 n. 1037) svolge attività di vigilanza, consistente in un controllo successivo e di merito, mediante servizi ispettivi: E. D’ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 41 ss.; F. DI LASCIO, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, p. 809, ed è produttrice di “certezza finanziaria”, verificando il rispetto del principio di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi di spesa (art. 81,

conoscitivo-informativa, il c.d. riscontro amministrativo rivolto al Governo – laddove, come si vedrà, alla Corte dei conti spettava invece il controllo-referto rivolto al Parlamento¹²¹⁹.

Dopo i primi decenni di funzionamento, in cui non era ancora definito il rapporto delle ragionerie territoriali con quella centrale, a seguito della riforma sulla contabilità di Stato del 1923 si venne a creare l'assetto organizzativo che la Ragioneria generale ha conservato, caratterizzato da una struttura ramificata governata da un centro unitario¹²²⁰. Fu subito evidente che tale configurazione favorisce la funzione conoscitiva, ora potenziata dagli strumenti digitali¹²²¹.

Nell'attività odierna della Ragioneria risulta così fondamentale la gestione delle banche dati¹²²². In particolare, la riforma della contabilità pubblica che ha portato l'introduzione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti ha disposto la creazione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di una Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP), volta ad assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli

comma 3 Cost.) mediante l'istituto della c.d. bollinatura, introdotta in via sostanzialmente consuetudinaria: E. D'ALTERIO, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, cit., p. 33.

¹²¹⁹ E. D'ALTERIO, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, cit., pp. 28-29; EAD., *Dietro le quinte di un potere*, cit., pp. 39 ss.

¹²²⁰ E. D'ALTERIO, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, cit., pp. 31-32. Si può però ricordare come il principio di "unitarietà dell'amministrazione", coesistente con il criterio della pluralità di uffici fruanti di una certa autonomia, caratterizzava già la tradizione del Regno di Sardegna, tanto che Cavour ebbe ad osservare che "*mentre le finanze dei principali Stati d'Europa [...] erano malgovernate, per modo che l'arbitrio più che la ragione, la confusione più che l'ordine manifestavansi nelle medesime; [...] le finanze del Piemonte fiorivano*", essendo responsabile di fronte al Re il solo Controllore generale, nel cui ufficio si concentrava la vigilanza sulle entrate e il controllo sulle spese: Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato. Origine e sviluppi*, cit. p. 39.

¹²²¹ G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato*, cit., pp. 48-49, osservava che i "grandi calcolatori" consentono di "disporre in tempi reali dei dati relativi alla spesa impegnata, sia nella sua entità complessiva, sia disaggregata sotto i vari profili rilevanti. L'acquisizione e l'elaborazione dei dati in tempi reali, non diversamente da quanto è accaduto in altri campi, si accompagna ad una trasformazione qualitativa, più che quantitativa del lavoro, poiché rende concretamente attuabili funzioni prima quasi impensabili. [...] il ricorso ai calcolatori, nel mentre accrescerà le funzioni della Ragioneria, è a sua volta facilitato e potenziato da un sistema, come quello della Ragioneria, che presenta insieme le caratteristiche di una forte centralizzazione e di un inserimento decentrato nell'amministrazione di ciascuna altra Amministrazione. [...] L'ammodernamento delle tecniche di raccolta e di elaborazione dei dati renderà per la prima volta possibile un esatto controllo delle "dimensioni" e dei "tempi" dell'azione amministrativa. [...] Il controllo delle "quantità" e dei "tempi" avverrà attraverso i dati della spesa complessiva e soprattutto attraverso quelli della spesa disaggregata, in relazione a ciascun progetto od a ciascun settore amministrativo". Si può quindi osservare che la caratteristica della Ragioneria generale dello Stato di ente unitario ma ramificato costituisce la struttura ideale per la raccolta dei dati, a differenza di altri modelli in cui il coordinamento statale è più debole (ad es. la rete degli Osservatori sui contratti pubblici: cfr. ampiamente cap. IV, par. 2.3.1).

¹²²² E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere*, cit., p. 53.

andamenti della finanza pubblica, accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche¹²²³ e, parzialmente, ai cittadini grazie al progetto “OpenBDAP”¹²²⁴.

Nell’ambito della BDAP, per i lavori pubblici è stato previsto un sistema gestionale informatizzato denominato Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) contenente i dati relativi alla pianificazione e programmazione, affidamento e stato di attuazione delle opere e dei relativi interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti, nonché i dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la loro realizzazione¹²²⁵. All’interno di questa banca dati ogni opera è corredata, ai fini dell’ottenimento dei relativi finanziamenti pubblici, del Codice unico di progetto (CUP), che deve essere associato come “*informazione chiave*” al Codice identificativo della gara (CIG) attribuito dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici di ANAC¹²²⁶.

In attuazione del principio *once-only*, la BDAP dovrebbe fornire un unico punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate attraverso l’integrazione con altre banche dati pubbliche e, soprattutto, dovrebbe evitare l’invio di informazioni richieste dalla normativa¹²²⁷ già presenti in altre banche dati, pervenendo al MEF direttamente sulla base di appositi protocolli amministrativi e tecnici sottoscritti con esse¹²²⁸.

In collaborazione con la Banca d’Italia e l’ISTAT, la Ragioneria gestisce anche il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), volto alla rilevazione degli incassi

¹²²³ La banca dati comprende i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali: art. 13, comma 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

¹²²⁴ Cfr. il [sito web](#).

¹²²⁵ Art. 1, comma 1 lett. a) e b) del d.lgs. 29 dicembre 2011 n. 229.

¹²²⁶ Art. 1, comma 1 lett. d) del d.lgs. 29 dicembre 2011 n. 229. Il sistema parrebbe in competizione con l’Archivio informatico delle opere pubbliche (AINOP) tenuto dal Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili, con il quale però è garantita l’interoperabilità grazie all’associazione dei codici univoci “CUP-IOP”: v. cap. IV, par. 2.4. Non sembra connesso con tali banche dati nemmeno il Sistema Informativo Legge Opere Strategiche (SILOS) sviluppato a partire dal 2010 dal Servizio Studi della Camera dei deputati in collaborazione con l’ANAC e l’Istituto Cresme, contenente la mappatura delle opere dichiarate strategiche per legge: cfr. cap. IV, par. 5.

¹²²⁷ Decreto del Ragioniere generale dello Stato del 26 febbraio 2013, allegato A.

¹²²⁸ La Circolare del MEF dell’8 aprile 2014 n. 14 stabilisce che “*il principio dell’unicità dell’invio è al momento assicurato per: i dati inviati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) dell’AVCP, sulla base del protocollo d’intesa siglato con il MEF in data 2 Agosto 2013; i dati inviati nell’ambito del sistema CUP - Codice Unico di Progetto, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (di seguito DIPE), con cui sono in essere appositi Protocolli; i dati inviati al Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (di seguito SIOPE) gestito dalla Banca d’Italia per conto del MEF; i dati inviati alla Banca Dati Unitaria (di seguito BDU) presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l’unione europea (IGRUE), relativi a interventi sulle politiche comunitarie e di coesione*”. Sull’interoperabilità della BDAP con la BDNCP v. ancora *infra*, cap. IV, par. 2.4.

e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche¹²²⁹. Sui dati contenuti nel sistema SIOPE l'AGID, insieme ad esperti di varie Università, ha realizzato il portale aperto *soldipubblici.gov.it*, motore di ricerca semantico che associa enti e voci di pagamento¹²³⁰.

Un significativo esempio di sistema di monitoraggio fondato sull'interoperabilità è rappresentato, per gli acquisti del settore sanitario, dal Nodo Smistamento Ordini (NSO) avviato nell'ottobre 2019¹²³¹. In effetti il sistema prevede la tracciatura dell'intero processo tramite l'identificativo unico dell'ordine che contiene i dati di CUP, CIG e CPV, che rappresentano elementi fondanti per l'intero ciclo di gestione della spesa¹²³².

Le funzioni di monitoraggio attraverso l'uso di banche dati sono state significativamente incrementate con l'introduzione dei vincoli europei derivanti dal principio di sana gestione finanziaria¹²³³, tanto da essere stata detta la Ragioneria generale un "ponte tra l'Italia e l'Europa"¹²³⁴ e, in particolare, verso la Commissione europea¹²³⁵.

¹²²⁹ In attuazione dell'art. 28 della l. n. 289 del 2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della l. n. 196 del 2009. Cfr. G.M. RACCA, *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, report realizzato per l'Accademia per l'Autonomia, 2015, disponibile al [link](#), pp. 141 ss.

¹²³⁰ <http://soldipubblici.gov.it/it/home>

¹²³¹ Previsto dalla l. 27 dicembre 2017 n. 205, *Legge di bilancio 2018*. L'art. 1, comma 411 impone la forma elettronica per i documenti attestanti l'ordinazione e l'esecuzione degli acquisti di beni e servizi. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, ai fini del potenziamento del monitoraggio della spesa sanitaria, la trasmissione dei documenti di cui al comma 411 avviene per mezzo del Sistema di gestione Nodo Smistamento Ordini (comma 412). Questo deve essere integrato con la BDNCP, con il Sistema di interscambio delle fatture elettroniche e con l'infrastruttura della banca dati SIOPE (comma 413). Le modalità di funzionamento del sistema vengono stabilite con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'AGID, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (comma 414). Si veda il d.m. 7 dicembre 2018, modificato e integrato dal d.m. 27 dicembre 2019.

¹²³² Il tracciato della spesa contenuto nel Nodo Smistamento Ordini dovrebbe comprendere (si v. Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., p. 112) il CIG, detenuto dal sistema SIMOG di ANAC; il CUP, detenuto dalla BDAP del MEF-Ragioneria generale dello Stato; le fatture elettroniche conservate nel Sistema di interscambio (SDI) dell'Agenzia delle entrate; le fatture accettate conservate nella Piattaforma dei crediti commerciali (PCC) del MEF; gli ordinativi trasmessi direttamente al NSO; i pagamenti e incassi (mandati e reversali) contenuti nel SIOPE della Banca d'Italia; il dizionario comune prodotti e servizi (CPV); gli Open Data SIOPE tenuti da AGID nella piattaforma Soldi Pubblici.

¹²³³ V. *supra*, cap. I, par. 2.

¹²³⁴ E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere*, cit., p. 49; EAD., *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, cit., p. 40.

¹²³⁵ Che comunque non ha ancora un quadro completo sull'entità, la natura e le cause delle frodi in danno dei fondi europei, come denunciato dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 15 dicembre 2021 sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, cit., *considerando J*). Con la stessa Risoluzione il Parlamento "ritiene che la creazione di un'unica banca dati interoperabile che mostri i beneficiari diretti e finali delle sovvenzioni dell'UE rappresenterebbe un passo importante per porre rimedio a questa situazione" (par. 25) ed "esorta gli Stati membri a collaborare con la Commissione al fine di creare tale banca dati unica e centralizzata per tracciare i flussi di denaro dell'UE" (par. 26). Cfr. E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., pp. 120 ss.

Nel 1997 vi è stato istituito un apposito Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (IGRUE), con il compito di vigilare su tutte le attività di rilevanza europea nonché sull'utilizzo dei fondi europei stessi¹²³⁶, avvalendosi primariamente del Sistema nazionale di monitoraggio¹²³⁷, incentrato sulla Banca dati unitaria (BDU) alimentata a livello di singolo progetto dai sistemi informativi locali delle amministrazioni titolari di progetti cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014-2020, a valere sui Fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP¹²³⁸, i cui dati vengono pubblicati nel portale OpenCoesione¹²³⁹. Esso viene alimentato dai dati provenienti dalle amministrazioni titolari degli interventi finanziati con le risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC), ai fini della verifica dello stato di avanzamento della spesa¹²⁴⁰.

I dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio vengono inviati mensilmente al Sistema ARACHNE, strumento di analisi elaborato dalla Commissione europea al fine di supportare le attività di verifica delle Autorità di Gestione dei Fondi strutturali 2014-2020 nell'individuazione delle iniziative potenzialmente esposte a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità. Le informazioni da esso derivanti possono essere utilizzate come elementi indiziari (indicatori di rischio di frode¹²⁴¹) a supporto delle attività di verifica¹²⁴². Si può ancora ricordare, in cooperazione applicativa con la Banca dati unitaria, il Sistema informativo DELFI dell'Agenzia per la Coesione territoriale per la sorveglianza, la

¹²³⁶ E. D'ALTERIO, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, cit., p. 40.

¹²³⁷ Cfr. il [sito web](#).

¹²³⁸ Ai sensi della legge di stabilità n. 147 del 27 dicembre 2013, art. 1, comma 245.

¹²³⁹ E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, cit., p. 179. Sul portale <https://opencoesione.gov.it/it/> risultano ancora in corso 175 progetti di investimento per 4,2 miliardi di euro.

¹²⁴⁰ Ai sensi della legge di stabilità n. 190 del 23 dicembre 2014, art. 1, comma 703, lettera l).

¹²⁴¹ Ragioneria generale dello Stato, *Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE*, p. 9.

¹²⁴² Pagina illustrativa sul [sito web](#) della Commissione europea. Cfr. il materiale del seminario di presentazione del sistema svoltosi nel 2019 disponibile al [link](#). Con la risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, cit., par. 28, ci “*si rammarica del fatto che l'OLAF e la Corte dei conti non abbiano pieno accesso allo strumento di valutazione del rischio Arachne e siano obbligati a richiedere l'accesso al calcolo del rischio di Arachne caso per caso, il che complica il processo di scambio di informazioni, ostacolando così l'individuazione di modelli di rischio emergenti e la risposta ad essi; reputa necessario trovare una soluzione per consentire all'OLAF e alla Corte dei conti di accedere allo strumento di valutazione del rischio Arachne; è del parere che l'integrazione di Arachne nei sistemi nazionali di gestione e controllo dovrebbe essere obbligatoria per tutte le autorità di gestione*”. Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2022 sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, cit., par. 74: “*esorta la Commissione a insistere sull'uso del sistema di monitoraggio integrato e interoperabile, compreso un unico strumento di estrazione dei dati e di valutazione del rischio (ARACHNE) per tutte le spese del dispositivo per la ripresa e la resilienza, e a garantire che ARACHNE sia interoperabile con tutti i software e le serie di dati pertinenti, al fine di mantenere al minimo l'onere amministrativo*”. Cfr. E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 117, nt. 148; E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, cit., p. 657.

gestione, il monitoraggio, il controllo e la certificazione del Programma operativo nazionale (PON) “Governance e capacità istituzionale 2014-2020”¹²⁴³.

È ancora interessante rilevare che il Sistema Nazionale di Monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato consente verifiche di tipo non soltanto finanziario, ma anche “fisico” e “procedurale”. Semplificando, (i) il monitoraggio *finanziario* consiste nel confronto fra i dati finanziari legati ai progetti e i programmi nel cui ambito essi vengono attuati e finanziati; (ii) il monitoraggio *fisico* nella rilevazione delle realizzazioni di ogni progetto, attraverso la misurazione dei valori programmati e conseguiti rispetto agli indicatori di *output* ad esso associati; (iii) il monitoraggio *procedurale* nella rilevazione delle varie fasi dell’*iter* attuativo, delle quali si confrontano le date previste nel programma ed effettive di espletamento¹²⁴⁴.

Proprio questa impostazione di monitoraggio è stata confermata per il *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, non semplice programma di spesa ma piano “*performance based*”, impostato in base a obiettivi qualitativi (*milestones*) e quantitativi (*targets*) da raggiungere secondo un preciso cronoprogramma, affinché gli Stati ottengano progressivamente i contributi da parte dell’Unione europea¹²⁴⁵.

Il primo decreto-legge sulla *governance* del Piano¹²⁴⁶ ha istituito presso la Ragioneria generale dello Stato il Servizio centrale per il PNRR con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, come punto di contatto nazionale per l’attuazione del Piano ai sensi della normativa europea¹²⁴⁷, conformandosi ai

¹²⁴³ Pagina illustrativa del Sistema al [link](#). Da notare che l’art. 50 del d.l. 24 febbraio 2023 n. 13, non ancora convertito, con cui si dispone la soppressione dell’Agenzia per la coesione territoriale e lo spostamento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al comma 18 prevede la stipula di un apposito accordo fra quest’ultimo Dipartimento e la Ragioneria generale dello Stato al fine di definire le modalità di utilizzazione del sistema informatico ReGiS (cu cui v. immediatamente *infra* nel testo) per la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo delle politiche di coesione.

¹²⁴⁴ Ragioneria generale dello Stato, *Vademecum Monitoraggio*, versione 1.0, dicembre 2015.

¹²⁴⁵ Cfr. il documento allegato alla circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 della Ragioneria generale dello Stato, *Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*, pp. 3 ss.; E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 95. Si mostra critico rispetto al sistema di *audit* previsto per i progetti finanziati dal PNRR, a suo parere eccessivamente improntato ad un controllo di tipo meramente contabile, e poco di anticorruzione, prevalentemente assegnato al Ministero dell’Economia, anziché all’ANAC, E. CARLONI, *L’anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, cit., pp. 656 ss.

¹²⁴⁶ Artt. 6 e 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, conv. in legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹²⁴⁷ Art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, che detta disposizioni per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione nell’erogazione dei fondi connessi al “*dispositivo per la ripresa e la resilienza*”, istituito dallo stesso Regolamento. Al par. 1 stabilisce che “*Nell’attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal*

relativi obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità rispetto alla Commissione¹²⁴⁸.

Come previsto dalla legge, per svolgere tali compiti la Ragioneria generale ha sviluppato il sistema informatico REGIS¹²⁴⁹, che dovrebbe rispettare il principio di unicità dell'invio mediante l'interconnessione con la BDNCP (grazie ad apposito protocollo d'intesa) e il sistema di tracciamento dei pagamenti SIOPE¹²⁵⁰.

Il nuovo decreto-legge sulla *governance* del PNRR emanato ad inizio 2023 ha in parte modificato tale assetto avendo creato una Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ora qualificata quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR con la Commissione europea¹²⁵¹, ed essendo stato sostituito il Servizio centrale presso il MEF con un Ispettorato generale per il PNRR¹²⁵². Nondimeno, è stata confermata la centralità del sistema informatico gestito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato al fine di assicurare la condivisione dei dati per il coordinamento e la razionalizzazione della rendicontazione e dei controlli sul PNRR¹²⁵³.

dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi".

¹²⁴⁸ Art. 22, par. 4 del Regolamento (UE) 2021/241: "La Commissione mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello strumento di sostegno tecnico". Cfr. R. PEREZ, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 5, pp. 593 ss., spec. 601 ss.

¹²⁴⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1043 della l. 31 dicembre 2020, n. 178: "Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico". Cfr. la circolare n. 26 del 14 giugno 2022 e la circolare n. 27 del 21 giugno 2022 della Ragioneria generale dello Stato e relativo allegato 1, *Linee Guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR*, versione 1.0; E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., pp. 115 ss., la quale ben evidenzia le ricadute del principio europeo di sana gestione finanziaria in termini procedurali di monitoraggio e controllo (spec. p. 121, nt. 172).

¹²⁵⁰ Art. 5 del d.p.c.m. del 15 settembre 2021 che definisce le modalità, le tempistiche e gli strumenti per la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativa a ciascun progetto finanziato nell'ambito del PNRR.

¹²⁵¹ Art. 2 del citato d.l. n. 13 del 2023.

¹²⁵² Art. 1, comma 4, lett. e) del d.l. n. 13 del 2023.

¹²⁵³ Art. 1, comma 4, lett. e), n. 4 del d.l. n. 13 del 2023. È interessante il tenore della circolare n. 19 del 27 aprile 2023 della Ragioneria generale dello Stato contenente chiarimenti a fronte delle sollecitazioni pervenute dagli enti locali (segnatamente, da parte dell'ANCI) al fine di superare le difficoltà di utilizzo del sistema REGIS, anche per l'attivazione delle anticipazioni di cassa. In particolare, nell'ottica della semplificazione digitale dei procedimenti di monitoraggio dei flussi di finanza pubblica (cfr. *supra*, cap. II, par. 4.1.1), vi si precisa che non è richiesto il caricamento sul sistema REGIS di alcun documento giustificativo di spesa per poter beneficiare delle anticipazioni, essendo requisito necessario e sufficiente il censimento del progetto mediante caricamento a sistema dei dati ad esso relativi.

Progettato per essere alimentato direttamente dai “Soggetti attuatori” con la rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano nazionale¹²⁵⁴, sotto la responsabilità delle amministrazioni centrali preposte alle varie misure¹²⁵⁵ tenute ad attestare almeno mensilmente la completezza, esattezza e veridicità dei dati inseriti, REGIS consente al Servizio centrale (ora Ispettorato) di svolgere il monitoraggio continuo dell’attuazione delle procedure e dei progressi degli investimenti, segnalando incongruenze o carenze informativo-documentali e le conseguenti correzioni da effettuare, necessarie per poter inviare le richieste di pagamento alla Commissione europea¹²⁵⁶.

I dati raccolti da REGIS sono utili per lo svolgimento di analisi interne ed evidenziare criticità e ritardi, ma anche come base conoscitiva per tutta la cittadinanza. A questo proposito va tuttavia segnalata la preoccupazione destata dal mancato accoglimento dell’emendamento proposto in sede parlamentare per l’introduzione della pubblicazione dei dati sull’uso dei fondi in formato aperto e facilmente utilizzabile da parte di analisti, ricercatori e attivisti della società civile¹²⁵⁷. Nondimeno, la disciplina regolamentare avrebbe previsto una sezione di *open data* del portale governativo alimentato dai dati REGIS “*sull’attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e ai milestone e target perseguiti*”¹²⁵⁸ e, fermi restando gli obblighi di pubblicazione ordinari in materia di contratti pubblici¹²⁵⁹, è stata richiesta alle

¹²⁵⁴ Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 30 dell’11 agosto 2022 sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR e allegate *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*, versione 1.0.

¹²⁵⁵ In alternativa, le amministrazioni titolari di interventi PNRR possono utilizzare propri sistemi di rendicontazione ai fini della riduzione degli oneri, purché consentano l’esportazione dei dati verso REGIS: *Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*, cit., p. 28. A ben vedere, pare un caso emblematico in cui lo Stato da un lato fornisce lo strumento informatico direttamente a tutte le pubbliche amministrazioni interessate, non imponendone direttamente l’uso – e quindi facendone salva l’autonomia – dall’altro, per coloro che mantengono proprie piattaforme, fissa in modo ferreo le condizioni perché sia comunque garantito il coordinamento informativo e informatico ai sensi dell’art. 117 Cost. Sulla funzione regolatrice dello Stato nell’imporre alle piattaforme operanti per i servizi pubblici l’interazione con le banche dati pubbliche, v. G. CARULLO, *L’amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., pp. 87 ss.

¹²⁵⁶ *Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*, cit., pp. 49 ss.

¹²⁵⁷ Emendamento al disegno di legge n. 3146, di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, proposto alle Commissioni I e VIII della Camera dei deputati dall’Osservatorio civico PNRR (cfr. l’articolo comparso sul [sito web](#) di Monithon). L’art. 7 del d.l. n. 77 del 2021 - pur rubricato “*Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza*” - non sembra imporre adeguati strumenti ai fini della trasparenza. Lo testimoniano le continue (e finora vane) richieste al Governo da parte di Openpolis sull’apertura dei dati del PNRR (cfr. gli articoli pubblicati alla pagina [web](#)).

¹²⁵⁸ Art. 9 del d.p.c.m. del 15 settembre 2021, cit.

¹²⁵⁹ *Infra*, par. 3.1.

amministrazioni titolari di interventi la predisposizione di una sezione “Attuazione misure PNRR” nei propri siti *web* istituzionali¹²⁶⁰.

2.3. L’analisi dati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti

Grazie agli strumenti di raccolta e di analisi dei dati, anche nell’attività di controllo (esterno) sulla finanza pubblica della Corte dei conti si è assistito a una notevole evoluzione. Infatti, a causa della difficoltà di reperimento delle informazioni per lo svolgimento dei controlli, un tempo la relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato sopravveniva addirittura con anni di ritardo, cosicché il Parlamento si trovava ad approvare rendiconti inattuali¹²⁶¹. Non appena si sono affacciate le possibilità di utilizzo dell’informatica pubblica se ne sono però colte da subito le potenzialità¹²⁶², essendo d’immediata evidenza come la memorizzazione di grandi quantità di dati “*consente valutazioni più ampie e globali dell’andamento dell’azione amministrativa, che può evidenziare fenomeni abnormi, sotto il profilo della irregolarità, o della più stretta legalità e, nel contempo, può evidenziare, oltre a fatti abnormi, indicazioni di comportamenti, rilevabili anche da fatti fisiologici*”¹²⁶³.

In particolare, la digitalizzazione ha giovato e potrà ancora giovare alla funzione di coordinamento della finanza pubblica¹²⁶⁴, praticabile soltanto attraverso strumenti tecnologici avanzati: “*soltanto l’utilizzo dell’elaboratore elettronico può consentire di ottenere una valutazione continua e metodica dello svolgimento della gestione rispetto alle risorse disponibili indicate nella scelta del programma e del bilancio*”¹²⁶⁵.

L’utilizzo dei dati è indispensabile soprattutto alla forma di controllo della Corte ritenuta più avanzata¹²⁶⁶, vale a dire il controllo di gestione che mira al superamento dei limiti insiti in quello preventivo di legittimità, consistente nella verifica di mera conformità a norme

¹²⁶⁰ Circolare n. 9 del 2022 della Ragioneria generale dello Stato, cit.; PNA 2022, cit., p. 118.

¹²⁶¹ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 48, ricorda come toccò ai parlamentari della III legislatura (1958-1963) approvare le spese della Seconda guerra mondiale: *ivi*, p. 116, nt. 162.

¹²⁶² A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, cit., p. 20 e 48.

¹²⁶³ G. CATALDI, *Le funzioni della Corte dei conti e la elaborazione elettronica dei dati*, in *Foro amm.*, 1973, II, p. 199.

¹²⁶⁴ Corte cost., sent. 6 marzo 2014 n. 39. Cfr. V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell’ordinamento costituzionale*, cit., pp. 7-8 e *supra*, cap. II, par. 3.1.

¹²⁶⁵ G. CATALDI, *Le funzioni della Corte dei conti e la elaborazione elettronica dei dati*, *loc. cit.*

¹²⁶⁶ “*La forma più interessante e moderna di procedimento di controllo autonomo*”: M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1282.

giuridiche degli atti¹²⁶⁷, rivelatosi inidoneo ad assicurare che gli effetti dell'atto rispettino i canoni di buona amministrazione¹²⁶⁸.

Dovendo verificare, in maniera più informale e “dinamica”¹²⁶⁹ del controllo di stretta legalità, il rispetto di una congerie di parametri per valutare secondo il metodo delle scienze aziendalistiche¹²⁷⁰ l'adeguatezza della organizzazione e dell'attività amministrativa¹²⁷¹, l'effettivo conseguimento dei risultati rispetto agli obiettivi cui sono preordinate le risorse umane, finanziarie e organizzative assegnate dai documenti di bilancio, i controlli successivi (e concomitanti)¹²⁷² sulla gestione dovrebbero poter rivelare inefficienze, sprechi, ritardi ed errori, come potenziali indici di corruzione¹²⁷³.

¹²⁶⁷ C.d. “Rapporto Giannini”, cit., p. 751; cfr. G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., p. 409, nt. 12; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, cit., p. 154; F. TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 74 ss.

¹²⁶⁸ Giacché tale controllo non riguarda i “*moventi soggettivi*” di coloro che ne hanno favorito o determinato l'emanazione, né valuta l'efficacia o l'efficienza dell'atto: G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., p. 406. V. le considerazioni già svolte nel cap. I, par. 3. Recentemente, ha sostenuto nondimeno la perdurante utilità dei controlli di legittimità-regolarità: G. RIVISECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *federalismi.it*, 2022, 28, pp. 128 ss., spec. 156.

¹²⁶⁹ Secondo la Corte costituzionale, il controllo sulla gestione “è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali [...]. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento [...]. Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”: sent. n. 60 del 10 aprile 2013.

¹²⁷⁰ E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, cit., pp. 164 ss.; N. PAOLANTONIO, *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 378 ss.

¹²⁷¹ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1282.

¹²⁷² Art. 3, comma 4, della legge n. 90 del 1994: “La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione”. Cfr. R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, cit., pp. 167 ss. Già evidenziava l'importanza dei controlli concomitanti a fronte dell'accrescersi delle attività di contenuto tecnico dell'amministrazione, fra cui la gestione finanziaria, V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, cit., pp. 100-103.

¹²⁷³ G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., p. 409; G. RIVISECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *federalismi.it*, 2023, 14, pp. XV. Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, *Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021*, cit., par. 34: “In linea con la mission affidata alla Corte dei conti dall'art. 3, commi 4 e ss., della legge n. 20/1994, le analisi svolte dalla Sezione sono orientate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione, quali ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi, efficienza delle strutture organizzative, nonché dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione. In particolare, in relazione ai costi e ai tempi dell'azione amministrativa, l'analisi del rapporto fra obiettivi, risorse e risultati previsti o attesi dall'attuazione dei programmi di bilancio, potrà utilizzare gli indicatori presenti nelle note integrative agli stati di previsione della spesa, anche in termini di verifica della rispettiva adeguatezza”.

In realtà, si è riscontrato come questi controlli “gestionali” siano stati incentrati sinora più che altro sui profili finanziari e contabili¹²⁷⁴ anziché sui risultati effettivamente raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati¹²⁷⁵, senza un autentico sviluppo dell’approccio collaborativo¹²⁷⁶ utile per l’indirizzo e l’orientamento delle amministrazioni controllate verso gestioni più efficienti, efficaci e trasparenti¹²⁷⁷.

Peraltro, proprio nell’approccio collaborativo, secondo molti, risiederebbe una delle criticità di questo tipo di controlli. I controlli di gestione rientrano infatti nella categoria dei controlli-referto, perché non producono una misura caducatoria ovvero repressiva, ma si limitano a esprimere un giudizio che viene inviato in forma di segnalazione agli organi competenti ad adottare le misure conseguenti¹²⁷⁸. In questa veste, da un lato dovrebbero essere una sorta di accompagnamento per l’amministrazione, per aiutarla ad effettuare le scelte più adeguate, misurate in relazione alla capacità di soddisfare l’interesse pubblico – anche se talora si può ipotizzare che i comportamenti più adeguati potrebbe essere eticamente, o legittimamente, meno corretti¹²⁷⁹ – dall’altra dovrebbero rappresentare uno

¹²⁷⁴ G. D’AURIA, *Controlli esterni sull’attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., p. 416; ID., *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, cit., pp. 710 ss.; A. GRASSO, *Il controllo successivo sulle gestioni pubbliche*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, cit., p. 170.

¹²⁷⁵ Corte cost., sent. del 27 gennaio 1995 n. 29 ripresa, da ultimo, dalla sentenza del 10 marzo 2014 n. 40.

¹²⁷⁶ Corte cost., sent. n. 29 del 27 gennaio 1995; sent. n. 179 del 7 giugno 2007; cfr. V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell’etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., pp. 40 ss.; G. D’AURIA, *Controlli esterni sull’attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, p. 408 nt. 11; V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 79; F. TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, cit., pp. 80 ss.

¹²⁷⁷ G. D’AURIA, *Controlli esterni sull’attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., pp. 411-412. Secondo E. D’ALTERIO, *I controlli sull’uso delle risorse pubbliche*, cit., p. 157, si è verificato un fraintendimento fra i controlli gestionali che dovrebbero riguardare i risultati della gestione e le “*verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni*” che, pur riguardando la “gestione” delle finanze pubbliche, sono in realtà controlli di regolarità amministrativa e contabile. D’altra parte, lo stesso art. 100 Cost. incarica la Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e di “*quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*”. Quantitativamente, nell’esperienza delle Sezioni regionali di controllo, il numero dei controlli di gestione è estremamente inferiore rispetto ai controlli di legittimità. Nel quinquennio 2017-2021, a fronte di più di 17.000 delibere pubblicate, 9.000 riguardano l’attività di controllo di legittimità e solo 100 sono riconducibili al controllo sulla gestione: G. GUIDA, *Sinergie tra controlli sulla gestione e le altre tipologie di controllo nell’esperienza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, 2022, 28, pp. 31-32.

¹²⁷⁸ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell’etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 40; A. BRANCASI, *Etica pubblica e forme di controllo*, cit., p. 47. In un periodo in cui non erano ancora stati introdotti in via generale, già M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, cit., p. 1282, parlava di “*misure ordinatorie a carattere conformativo*” come possibile esito dei controlli di gestione. Ancorché sia teoricamente possibile che da un controllo-referto scaturisca un giudizio di responsabilità amministrativa, nella pratica ciò non avviene mai, trattandosi di un controllo prevalentemente documentale che non contempla la ricerca dei soggetti cui ascrivere la colpa per i danni e, oltretutto, spesso l’inefficienza degli apparati riscontrata non è ascrivibile a condotte costituenti illecito erariale: G. D’AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, cit., p. 730.

¹²⁷⁹ A. BRANCASI, *Etica pubblica e forme di controllo*, cit., p. 50; F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d’infalibilità dell’amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 3303 ss.

strumento di informazione per il Parlamento (e i Consigli regionali) secondo l'“*antico meccanismo*” di collaborazione della Corte dei conti con il potere legislativo per controllare l'Esecutivo¹²⁸⁰. Per entrambi gli scopi si è tuttavia registrato uno scarso accoglimento delle indicazioni della Corte, soprattutto da parte delle assemblee legislative che stentano nel proprio ruolo di controllori¹²⁸¹.

Nondimeno, superando la mancanza strutturale di risorse e informazioni¹²⁸² che spesso li relega ad una fase di molto successiva all'utilizzazione delle risorse¹²⁸³, il monitoraggio costante svolto mediante l'analisi dati potrebbe rilanciare l'utilità dei controlli-referto¹²⁸⁴, anche perché sempre più indirizzato verso un interlocutore attento alla “sana gestione finanziaria”¹²⁸⁵ qual è l'Unione europea (segnatamente, la Commissione), come già si è visto nel caso della Ragioneria generale dello Stato¹²⁸⁶.

Nell'esercizio di queste attribuzioni la Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali redige una relazione annuale sull'utilizzazione dei fondi strutturali¹²⁸⁷ e svolge indagini specifiche, sulla base di una programmazione selettiva¹²⁸⁸. Ulteriori verifiche possono essere svolte in modo coordinato con la Corte dei conti europea, attraverso una comune metodologia di lavoro definita in sede di accordi o protocolli. Pur non essendo previsto un collegamento funzionale tra le attività di *audit* svolte dalle istituzioni superiori di controllo nazionali e la Corte dei conti europea, le attività di referto poste in essere dalla Sezione affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti

¹²⁸⁰ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 40.

¹²⁸¹ G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., pp. 414-415; E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: “dove nascono i problemi”*, cit., p. 685; V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 13-14.

¹²⁸² A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 21.

¹²⁸³ E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, cit., p. 168.

¹²⁸⁴ Si veda ad es. Corte dei conti, *Referto in materia di informatica pubblica*, 2019, cit., pp. 108 ss., analisi in materia di spesa per l'informatica pubblica, basata sul raffronto fra i dati stimati da AgID, Consip e Osservatorio Assinform, con quelli effettivi a disposizione nelle diverse banche dati, prima fra tutte quella dei contratti pubblici gestita da ANAC, quella dei pagamenti pubblici (SIOPE), quella del bilancio dello Stato per quanto riguarda i Ministeri (SIRGS) e quella che risulta dall'utilizzo dei fondi comunitari, in cui i giudici contabili hanno comunque dovuto rilevare la perdurante difficoltà di reperire una base dati esaustiva per la piena conoscenza della spesa pubblica nel settore. Un'analisi simile, quanto a risultati e rilevazione di scarsa qualità dei dati, è stata realizzata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione della P.A., *Relazione sull'attività svolta*, cit., pp. 32 ss.

¹²⁸⁵ Interesse “adespota” o, riprendendo l'insegnamento di Nigro, “relativamente soggettivo”: G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti?*, cit., pp. 131-132.

¹²⁸⁶ V. TENORE, *Le funzioni di controllo “indirizzante” della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 9; v. il paragrafo precedente.

¹²⁸⁷ Cfr. la *Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea* della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, delibera n. 1 del 2021.

¹²⁸⁸ Art. 5, comma 1 del *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, approvato con la delibera n. 14 del 2000 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

italiana, oltre che destinate alle autorità nazionali italiane, possono essere di ausilio alla Corte europea nell'esercizio delle sue funzioni di controllo e alle altre istituzioni dell'Unione, come la Commissione¹²⁸⁹.

I controlli sui programmi di finanziamento europei, dai fondi a gestione diretta come "Erasmus" e "Horizon", a quelli a gestione concorrente con gli Stati come i Programmi operativi nazionali e regionali (PON e POR)¹²⁹⁰, stanno abituando la Corte ad un'attività di monitoraggio in senso circolare, secondo la logica del *project cycle management*¹²⁹¹, ben identificabile con il controllo concomitante, già previsto per legge¹²⁹², volto a correggere contestualmente le irregolarità, senza soluzione di continuità rispetto allo svolgersi della funzione di amministrazione attiva¹²⁹³.

In quest'ottica erano visti i controlli di risultato (inquadri nel più ampio concetto di *audit*¹²⁹⁴) di cui la Corte, quale massimo garante per lo Stato italiano del contrasto alle irregolarità¹²⁹⁵, era stata originariamente investita nel 2021 sull'attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*¹²⁹⁶.

¹²⁸⁹ Art. 287, par. 3 del TFUE.

¹²⁹⁰ Punti di forza del programma Horizon 2020 sono parsi proprio la standardizzazione e informatizzazione delle procedure, che hanno migliorato l'accessibilità ai finanziamenti e semplificato i metodi di gestione e controllo: A. SANTANGELI, *I fondi Europei: l'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie e il ruolo di gestione della Pubblica Amministrazione*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, cit., pp. 70 ss.

¹²⁹¹ M. VILLANI, S. VASARRI, *La Governance del Recovery Fund ed il sistema dei controlli*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 1/2021, p. 19.

¹²⁹² L'art. 3, comma 4, della legge n. 90 del 1994, prevede che i controlli di gestione siano svolti "anche in corso di esercizio" e secondo l'art. 11, commi 2 e 3 della l. 4 marzo 2009 n. 15 la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli "in corso di svolgimento" su gestioni pubbliche statali e le sue sezioni regionali nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. Cfr. A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in *Riv. della Corte dei conti*, 2021, 5, pp. 1 ss.; A. GRASSO, *Il controllo successivo sulle gestioni pubbliche*, cit., pp. 153 ss.; A. PETA, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, in A. GIORDANO, *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 553 ss.; E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., pp. 99 ss.

¹²⁹³ M. VILLANI, *Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, cit., p. 7; L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, cit., pp. 106 ss.

¹²⁹⁴ A. PETA, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, cit., p. 567.

¹²⁹⁵ M. VILLANI, *Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee*, cit., p. 5.

¹²⁹⁶ Art. 22, comma 1 del d.l. n. 76 del 2020, conv. dalla l. n. 120 del 2020: "La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale [...]". Art. 7, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021, conv. dalla l. n. 108 del 2021: "La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa

In seno alla Corte si era quindi istituito un apposito Collegio per il controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale¹²⁹⁷, da coordinare con il monitoraggio svolto dalla Sezione Autonomie che esercita una valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dalle Regioni e dagli enti locali.

Dal programma che questa sezione si è data sin dall'inizio per lo svolgimento dei controlli sui progetti del PNRR emerge chiaramente la fisionomia di un monitoraggio dinamico, incentrato sulla lettura delle banche dati¹²⁹⁸.

Nelle more dell'attivazione del sistema REGIS della Ragioneria generale dello Stato, per consentire massima efficienza e trasparenza nella gestione e nel monitoraggio dei progetti, registrando i dati relativi all'avanzamento materiale, finanziario e procedurale di ogni singolo intervento¹²⁹⁹, la Corte si è da subito impegnata a integrare l'area di copertura delle basi dati già disponibili (ConTE, MONET e MOPADT) con la Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) e, nell'ambito di questa, il Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) nonché la Banca dati "Partecipazioni" condivisi con il MEF¹³⁰⁰, per

l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20". Cfr. A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, cit., pp. 37 ss.; G. RIVOSACCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti?*, cit., pp. 151 ss. L'art. 1, comma 12-quinquies, del d.l. 22 aprile 2023 n. 44, conv. l. 21 giugno 2023 n. 74 ha escluso l'applicazione del controllo concomitante per i progetti previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza: v. *infra*.

¹²⁹⁷ Consiglio di presidenza della Corte dei conti, delibera n. 272 del 2021, recante il *Regolamento concernente il Collegio del controllo concomitante ai sensi dell'art. 22 del DL 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni nella Legge 11 settembre 2020 n. 120*. A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, cit., p. 3, sottolinea l'importanza di questa scelta "istituzionale" (nel senso romaniano del termine) al fine di dar effettività alle norme sul controllo concomitante.

¹²⁹⁸ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Programma delle attività per l'anno 2022*, approvato con la deliberazione n. 1 del 24 gennaio 2022, par. 2.

¹²⁹⁹ Il sistema dovrà registrare per ciascun progetto l'anagrafica completa (costo, localizzazione, beneficiario, soggetto attuatore); lo stato delle procedure (progettazione, autorizzazioni, bandi, aggiudicazione lavori, inizio e conclusione lavori, stato di avanzamento lavori, ecc.); l'avanzamento finanziario (anticipazioni ricevute, spese sostenute, saldi erogati): Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr)*, approvato con la delibera n. 4 del 29 marzo 2022, p. 24; A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, cit., p. 2.

¹³⁰⁰ "A questo fine, si affiancherà la DGSIA nella collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito del Comitato di governo del sistema BDAP, costituito sulla base di apposito protocollo d'intesa tra la Corte ed il MEF, anche per l'implementazione dell'impiego dei controlli automatici di validazione dei dati contabili, con conseguente miglioramento della risposta degli indicatori sintetici finalizzati alla corretta compilazione degli elaborati contabili": Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Programma delle attività per l'anno 2022*, cit., par. 15. La banca dati "Partecipazioni" del Dipartimento del Tesoro del MEF, istituita dalla legge finanziaria 2010 (l. n. 191 del 2009), è stata individuata dall'art. 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 90

garantire “nuovi metodi di analisi, nel rispetto del principio dell’uniformità delle analisi tra Sezioni, fondamentale per la leggibilità e la confrontabilità dei bilanci pubblici e, soprattutto, per la significatività e la attendibilità dei conti finanziari”¹³⁰¹.

L’analisi è stata quindi impostata mediante istruttorie standardizzate, volte al coordinamento del “sistema a rete” della Corte, fra Sezioni centrali e Sezioni regionali, individuando a monte i criteri per rendere coerente e rapido l’intervento sui programmi per la ripresa economica¹³⁰², con modalità tempestive e collaborative “in modo da dare un supporto per spronare l’amministrazione procedente a rispettare i tempi e gli indirizzi del programma”¹³⁰³.

Sono stati pubblicati i primi esiti del monitoraggio della Corte dei conti sullo stato di attuazione del PNRR che si sono avvalsi del sistema REGIS¹³⁰⁴. Per quanto sia stato riconosciuto quale “potente sistema informativo, insieme gestionale e documentale, opportunamente e tempestivamente alimentato, utile a fornire un continuo presidio sull’insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico”, come era prevedibile, in base all’esperienza passata, sono state registrate criticità con riferimento all’assenza e scarsa qualità dei dati in esso contenuti e disallineamenti rispetto a quanto pubblicato sui siti istituzionali delle amministrazioni titolari e dei soggetti

del 2014 come unico canale di raccolta dei dati sulle partecipazioni pubbliche, alimentata annualmente dalle amministrazioni in occasione della revisione periodica delle proprie partecipazioni (art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175). Cfr. gli *open data* pubblicati al [link](#) e il *report* dell’ISTAT [Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2019](#), 3 febbraio 2022, realizzato sulla base della suddetta banca dati.

¹³⁰¹ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Programma delle attività per l’anno 2022*, cit., par. 2. Anche nella delibera del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, n. 272 del 2021, cit., si legge che “è prevista una dotazione strutturale di natura informatica che consenta di definire ed eseguire il monitoraggio dei flussi finanziari e fisici attraverso collegamenti con le banche dati messe a punto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal MEF-Ragioneria Generale dello Stato e da altre istituzioni e amministrazioni” (art. 6). Similmente, prima ancora, Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, *Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021*, cit., par. 14: “si conferma anche quest’anno la necessità di potenziare ed accrescere l’estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali. Una adeguata disponibilità di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell’intervento pubblico è indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell’impegno della Corte specie nelle realtà territoriali. Di qui l’impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l’area di copertura. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere raccordate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia di finanza pubblica alle Assemblee elettive e ai Governi e, soprattutto, alla cittadinanza. Inoltre, l’interazione tra le Sezioni consentirà l’elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell’uniformità delle analisi tra sezioni”.

¹³⁰² Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Programma delle attività per l’anno 2022*, cit., par. 2, che prosegue “infatti, la struttura a rete della Corte costituisce una opportunità, ma comporta anche una possibile dispersione delle linee di indirizzo che possono essere utilizzate al meglio”.

¹³⁰³ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Programma delle attività per l’anno 2022*, cit., par. 2.

¹³⁰⁴ Si vedano i due voluminosi tomi della *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, marzo 2023.

attuatori. Motivo per cui il Collegio del controllo concomitante della Corte ha auspicato un caricamento delle informazioni quanto più tempestivo possibile, in modo tale da consentire un controllo mediante analisi dati “in tempo reale”, nonché un più stretto coordinamento fra autorità di differenti livelli di governo¹³⁰⁵.

Inaspettatamente, e in senso contrario rispetto alla buona prova che aveva iniziato a dare di sé, nel giugno del 2023 il legislatore ha stabilito l’abrogazione del controllo concomitante con riferimento ai fondi del PNRR¹³⁰⁶. È del tutto condivisibile l’auspicio che non venga accantonato uno strumento che promette di rendere più efficiente la spesa pubblica, superando i formalismi dei controlli preventivi di legittimità, soprattutto perché improntato, come si è detto, ad una logica di gestione e collaborazione in linea con i sistemi di monitoraggio richiesti dall’Unione europea¹³⁰⁷.

2.4. La vigilanza dell’ANAC attraverso i dati: introduzione e rinvio

La vigilanza viene classicamente definita in diritto amministrativo come una delle forme di controllo, consistente nel controllo di legittimità (verifica della conformità degli atti alle norme) accanto alla tutela, che riguarderebbe invece il merito¹³⁰⁸, e pertanto viene compresa fra i modelli organizzativi dei rapporti interorganici, in particolare intercorrenti fra lo Stato e gli altri enti pubblici¹³⁰⁹. Senza diffondersi sulla sua evoluzione, basti

¹³⁰⁵ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (2022)*, deliberazione n. 6/2023/CCC, nel tomo II della Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), marzo 2023, cit., par. 4, *Focus n. 3 – Il sistema ReGiS: criticità*.

¹³⁰⁶ Art. 1, comma 12-*quinquies* del d.l. n. 44 del 2023, cit.

¹³⁰⁷ Del tutto esaustivamente: G. RIVOSECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, cit., pp. IV ss., il quale ricorda anche che la soppressione di una delle tipologie di controlli della Corte dei conti sui fondi di derivazione europea può porsi in contrasto con il diritto dell’Unione che richiede, come noto, agli Stati membri di adottare, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari: art. 325, par. 2 del TFUE. Cfr. l’audizione del presidente della Corte dei conti Guido Carlinò nelle Commissioni riunite affari costituzionali e lavoro della Camera dei deputati, 1° giugno 2023.

¹³⁰⁸ *Ex multis*: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 140; L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Cedam, Padova, 1984, pp. 35 ss.; C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, cit., pp. 11 ss.;

¹³⁰⁹ “Appunto perché questi sono investiti dei poteri corrispondenti a quel particolare settore dell’attività amministrativa, che a ognuno di essi risulta affidato, e quindi partecipi all’esercizio delle funzioni e dei poteri amministrativi che, per definizione, si riconnettono pur sempre a un interesse dello stato, è necessità tecnica e politica che tra essi e lo stato si mantenga, con idonei mezzi tecnici, un continuo collegamento, allo scopo di accertare se questi enti agiscono, se agiscono legalmente e infine se agiscono nel modo più opportuno, e cioè più rispondente allo scopo”: U. FORTI, *Vigilanza e tutela amministrativa* (voce), in *Enc. it.*, vol. XXXV, Treccani, Roma, 1937, p. 339. Recentemente, ha escluso che la vigilanza inerisca solamente a rapporti organizzativi, ma che vada qualificata in termini prettamente funzionali, W. GIULIETTI, *La vigilanza dell’A.N.A.C. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 2, pp. 99 ss.

osservare che nei decenni il concetto di “vigilanza” è stato usato con riferimento alle attività più diverse, non riducibili soltanto alla funzione di controllo (quantomai di legittimità), ma comprendendo atti espressione in qualche misura di amministrazione attiva¹³¹⁰.

Si è detto che dall’analisi della normativa che fa riferimento alla vigilanza¹³¹¹ emerge un modello funzionale composito, non rigidamente vincolato al tradizionale controllo, “una funzione che integra un disegno unitario rispetto al fine o ai fini pubblici posti a base dell’istituzione di un determinato soggetto vigilante e demandati alla sua cura”¹³¹². In altri termini, dall’“intricata selva di norme” che la riguardano, si rinviene un’“intima connessione” fra i compiti dell’organo titolare della posizione attiva e quelli dell’organo vigilante, secondo una “visione integrata dell’interesse pubblico”¹³¹³. Questo è particolarmente evidente nelle funzioni di vigilanza attribuite all’Autorità nazionale anticorruzione¹³¹⁴, chiamata a svolgerle sia in materia di prevenzione della corruzione¹³¹⁵ sia di contratti pubblici¹³¹⁶ attraverso funzioni di regolazione, correzione, eventualmente

¹³¹⁰ C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, cit., pp. 17 ss.; L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, cit., p. 180. Sulle autorità indipendenti come organi amministrativi con compiti di garanzia e vigilanza: P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, cit., pp. 99 ss.

¹³¹¹ Nei rapporti fra enti pubblici, si ha anzitutto la vigilanza dei Ministeri sugli enti e società controllati (è il caso del MISE, del MEF, ma anche del Ministero dell’Università e della ricerca sugli enti di ricerca). Nei rapporti interni alle società partecipate si ricordino gli “organismi di vigilanza” (ODV) di cui all’art. 6, comma 1, lettera b) d.lgs. n. 231 del 2001. L’elenco delle ipotesi di vigilanza è molto nutrito con riferimento alle attività private: ad es. la vigilanza sui mercati finanziari svolta dalla CONSOB, dalla Banca d’Italia sul sistema bancario, dal Ministero della Salute in materia igienico-sanitaria, dal Ministero dell’Interno in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, ecc.

¹³¹² C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, cit., p. 30.

¹³¹³ L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, cit., pp. 131-132.

¹³¹⁴ R. CANTONE, C. BOVA, *L’Anac alle prese con la vigilanza sui contratti pubblici; un ponte verso il nuovo Codice degli appalti?*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 2, p. 167.

¹³¹⁵ Art. 1, comma 2, lett. f) della legge n. 190 del 2012: la CIVIT (ora ANAC) “*esercita la vigilanza e il controllo sull’effettiva applicazione e sull’efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti*”; ANAC, *Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*, adottato con la delibera n. 330 del 29 marzo 2017. Per un inquadramento: B. NERI, *I controlli dell’Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 801 ss.

¹³¹⁶ Sinora, art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, che comprende la vigilanza generale sui contratti pubblici (comma 3, lett. a), la vigilanza sull’economicità dell’esecuzione (comma 3, lett. b), la vigilanza sul sistema di qualificazione degli esecutori dei contratti pubblici di lavori (comma 3, lett. f), la vigilanza sul rispetto delle norme sulle procedure di affidamento (comma 3, lett. g), la vigilanza collaborativa su affidamenti di particolare interesse (comma 3, lett. h). Disciplina sulla vigilanza pressoché invariata, anche nella successione dei commi e delle lettere, nell’art. 222 del d.lgs. n. 36 del 2023. Si vedano: ANAC, *Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, adottato con la delibera n. 803 del 5 ottobre 2018; *Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, adottato con la delibera n. 160 del 30 marzo 2022. Cfr. E. D’ALTERIO, *Regolare, vigilare, punire, giudicare: l’Anac nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 4, pp. 499 ss.; F. DI LASCIO, B. NERI, *I poteri di vigilanza dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 4, pp. 454 ss.; P. MALANETTO, *Il sistema dei controlli nella contrattualistica pubblica*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, cit., pp. 779 ss.

di sanzione grazie ad un monitoraggio e adattamento continuo e repentino¹³¹⁷, accompagnando i soggetti vigilati (in primo luogo le stazioni appaltanti ma anche, di riflesso, le imprese) con un'evidente finalità “*pedagogica*”¹³¹⁸ di prevenzione della corruzione in senso lato¹³¹⁹.

La vigilanza va quindi ben oltre il controllo. Nel caso delle autorità amministrative indipendenti come l'ANAC vi rientra a pieno titolo anche la regolazione, “*logicamente consequenziale*”¹³²⁰ e allo stesso tempo propedeutica alla vigilanza. Come si vedrà nel prossimo capitolo, dalla vigilanza effettuata su singoli casi e mediante analisi generali sui *big data* del mercato complessivo dei contratti pubblici, l'ANAC trae fondamento per la propria attività regolativa, secondo un flusso circolare di informazioni¹³²¹. Ove dalla vigilanza si rinvenivano questioni interpretative e applicative della normativa di settore, oppure irregolarità diffuse¹³²² nell'affidamento ed esecuzione, l'Autorità dà luogo ad atti

¹³¹⁷ C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, cit., pp. 75-78.

¹³¹⁸ E. FREDIANI, *Vigilanza collaborativa e funzione “pedagogica” dell'ANAC*, cit., *passim*; C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., p. 118.

¹³¹⁹ Scrivono R. CANTONE, C. BOVA, *L'Anac alle prese con la vigilanza sui contratti pubblici*, cit., p. 171 che se per l'AVCP la vigilanza sui contratti pubblici era fine precipua, per l'ANAC questa vigilanza diviene uno dei mezzi attraverso cui perseguire “*l'obiettivo ben individuato dal legislatore e cioè la prevenzione della corruzione*”.

¹³²⁰ C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, cit., p. 158; R. CALZONI, *L'ANAC, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, in *Nomos*, 2019, 1, pp. 3-4.

¹³²¹ F. DI LASCIO, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, cit., p. 814.

¹³²² *Rectius*, “*violazioni normative*”, secondo W. GIULIETTI, *La vigilanza dell'A.N.A.C. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, cit., p. 100.

di regolazione¹³²³ o a segnalazioni al legislatore¹³²⁴, oppure le stesse delibere di vigilanza hanno un contenuto che può trascendere il singolo caso, assumendo portata generale¹³²⁵. Quindi, per certi versi, l'ANAC svolge un'attività di vigilanza rispondente alla logica del *command and control*¹³²⁶ da cui hanno luogo provvedimenti amministrativi sanzionatori (in materia di contratti pubblici¹³²⁷, di obblighi di comunicazione¹³²⁸, di *whistleblowing*¹³²⁹, di omessa adozione dei piani anticorruzione¹³³⁰), interdittivi (ad es. di sospensione del conferimento di incarichi¹³³¹), di segnalazione alle Procure della Repubblica e presso la

¹³²³ In materia di contratti pubblici, “attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati”: art. 213, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016. C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, cit., p. 158; ID., *Legalità, interpretazione adeguatrice e risultato amministrativo nell’attività di regolazione dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, cit., pp. 332 ss. Come ampiamente annunciato, la riforma dei contratti pubblici del 2023 ha escluso il potere dell’ANAC di emanazione di linee guida di integrazione del Codice. La legge delega n. 78 del 2022 valorizza invece il ruolo dei bandi e contratti tipo per la riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla stipula dei contratti (art. 1, comma 2, lett. m). L’art. 222, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede dunque che “L’ANAC, attraverso bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri atti amministrativi generali, garantisce la promozione dell’efficienza, della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche”. Si è già vista l’importanza che possono assumere atti di regolazione di questo tipo, a differenza delle tanto discusse linee guida (*supra*, cap. II, par. 4.2.1). D’altra parte, ha osservato la dottrina come “si può essere molto importanti ed esercitare un ruolo decisivo anche senza avere grandi poteri normativi, ma esercitando in modo efficace la vigilanza collaborativa e svolgendo la preziosa e concreta attività di supporto”, sottolinea B.G. MATTARELLA, *La delega (in bianco) per la riforma dei contratti pubblici*, cit., p. 592.

¹³²⁴ “Segnala al Governo e al Parlamento, con apposito atto, fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore”; “formula al Governo proposte in ordine a modifiche occorrenti in relazione alla normativa vigente di settore”: art. 213, comma 3, lett. c) e d) del d.lgs. n. 50 del 2016; dal 1° luglio 2023 si applicherà l’art. 222, comma 3, lett. c) e d) del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹³²⁵ C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, cit., p. 166.

¹³²⁶ C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., pp. 115-116.

¹³²⁷ ANAC, *Regolamento sull’esercizio del potere sanzionatorio dell’Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, approvato con la delibera n. 920 del 16 ottobre 2019.

¹³²⁸ Artt. 106, commi 8 e 14; 107, comma 4; 211, comma 1; 213, commi 9 e 13 del d.lgs. n. 50 del 2016; ANAC, *Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, adottato con la delibera n. 329 del 29 marzo 2017). Nel nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, gli obblighi di comunicazione corrispondenti sono indicati, in materia di varianti, all’art. 120, comma 15 e allegato II.14; di sospensioni, art. 121, comma 7; di pareri di precontenzioso, art. 220, comma 1; di contratti pubblici in generale, art. 222, commi 9 e 13.

¹³²⁹ ANAC, *Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro di cui all’art. 54 bis Decreto legislativo n. 165/2001*, adottato con la delibera n. 690 del 1° luglio 2020.

¹³³⁰ ANAC, *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell’Autorità nazionale anticorruzione per l’omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento*, adottato con la delibera n. 438 del 12 maggio 2021.

¹³³¹ Art. 16, comma 2 del d.lgs. n. 39 del 2013, che consente all’ANAC, “a seguito di segnalazione (della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica) o d’ufficio, di sospendere la procedura di conferimento dell’incarico con un proprio provvedimento che contiene osservazioni o rilievi sull’atto di conferimento dell’incarico nonché segnalare il caso alla Corte dei conti per l’accertamento di eventuali responsabilità amministrative. L’amministrazione, ente pubblico o ente privato in controllo pubblico che intenda procedere al conferimento dell’incarico deve motivare l’atto tenendo conto delle osservazioni dell’Autorità”. Cfr. ANAC, *Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di*

Corte dei conti¹³³², di impugnazione degli atti di gara di qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici¹³³³.

D'altronde, emerge una funzione di vigilanza più ampia secondo una logica "orizzontale" in cui rientrano aspetti di collaborazione, correzione, accompagnamento¹³³⁴.

Questa concezione di vigilanza, accanto alla regolazione flessibile non vincolante¹³³⁵, è espressione del menzionato potere "governamentale"¹³³⁶ che vede l'autorità, teoricamente sovraordinata nell'attività di controllo, attore del procedimento di cura dell'interesse pubblico¹³³⁷. In buona parte non attinge a strumenti di *command and control*, ma alla *moral suasion* infusa dalla sua capacità professionale e autorevolezza, che provoca un adattamento spontaneo (se vogliamo, anche attraverso la tecnica del *nudging*¹³³⁸) dei destinatari, secondo le sue indicazioni¹³³⁹.

Affinché l'ANAC non si riveli quindi una "tigre di carta"¹³⁴⁰, duplicando i già formali controlli della Corte dei conti, ridotti a verifiche documentali puntuali su casi specifici, pur di particolare rilevanza (come avviene nella vigilanza collaborativa della stessa ANAC sui contratti pubblici¹³⁴¹), si è sostenuta fortemente la necessità che sviluppi i propri controlli

inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari, adottato con la delibera n. 328 del 29 marzo 2017

¹³³² Art. 213, comma 3, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016.

¹³³³ Art. 211, comma 1-bis del d.lgs. n. 50 del 2016. Nel nuovo Codice: art. 220, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023. ANAC, *Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'art. 211 commi 1-bis e 1-ter del d.lgs. 50/2016*, adottato con la delibera n. 572 del 13 giugno 2018. Cfr. W. GIULIETTI, *La vigilanza dell'A.N.A.C. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, cit., pp. 110 ss.; P. LAZZARA, D. PALAZZO, *Legittimazione a ricorrere di ANAC e centralizzazione delle committenze*, in *Foro amm.*, 2020, 5, pp. 999 ss.; M. LIPARI, *La legittimazione processuale speciale dell'ANAC*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, Roma, 2018; P. MALANETTO, *Il sistema dei controlli nella contrattualistica pubblica*, cit., pp. 787 ss.; G.M. RACCA, *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici*, cit., pp. 211 ss.; S. TUCILLO, *La legittimazione processuale delle autorità indipendenti. Il caso ANAC*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2019, 2, pp. 185 ss.

¹³³⁴ Vigilanza che si sostanzia in obblighi di registrazione, informativi, di produzione documentale e di segnalazione, di collaborazione: B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., p. 125.

¹³³⁵ Paragonabile al paradigma delle comunicazioni con cui l'Unione europea promuove la corretta interpretazione e applicazione della disciplina comunitaria, anche in materia di contratti pubblici: C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, cit., p. 192.

¹³³⁶ V. *supra*, par. 2.

¹³³⁷ G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., p. 420.

¹³³⁸ *Supra*, cap. I, par. 3.4.

¹³³⁹ R. CANTONE, C. BOVA, *L'Anac alle prese con la vigilanza sui contratti pubblici*, cit., p. 169; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 52-53; C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, cit., pp. 186-187.

¹³⁴⁰ M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, cit., p. 185 ss.

¹³⁴¹ Cfr. R. CALZONI, *Autorità nazionale anticorruzione e funzione di vigilanza collaborativa: le novità del Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2016, 23, pp. 2 ss.; L. MASCALI, *La vigilanza collaborativa*, in P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 366 ss. Si è osservato come, di per sé, la vigilanza collaborativa, incentrata sulla legittimità della documentazione di gara, possa apparire un duplicato dei controlli della Corte dei conti, almeno nel caso dei contratti delle amministrazioni statali per cui permane la preventiva sottoposizione a controllo di legittimità: G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività*

in itinere e successivi, secondo la logica del monitoraggio¹³⁴², mediante gli strumenti conoscitivi più avanzati¹³⁴³, su cui si tornerà nell'ultimo capitolo.

Essendo parte del tutto essenziale della vigilanza e della regolazione l'acquisizione di conoscenza¹³⁴⁴, sempre maggiore importanza dovrà assumere e sta già assumendo la funzione conoscitiva dell'ANAC, come solida base di dati derivante anche dall'esercizio pregresso delle proprie attività¹³⁴⁵, condivisa internamente fra i propri uffici¹³⁴⁶ ed esternamente con altri enti quali la Corte dei conti, la Ragioneria generale dello Stato, le magistrature, le Università e, non ultima, con la cittadinanza, come si vedrà subito.

3. La trasparenza dei dati pubblici per il monitoraggio civico

Rinviando all'ampia letteratura che analizza l'importanza dell'accesso ai documenti e ai dati pubblici come diritto fondamentale dei cittadini e strumento di partecipazione e controllo del potere nell'ordinamento democratico¹³⁴⁷, esaminando le strategie di digitalizzazione e dell'utilizzo dei dati per la prevenzione della corruzione non si può trascurare il principio della trasparenza in quanto espressione della buona

amministrativa e prevenzione della corruzione, cit., 422. Peraltro, su richiesta delle stazioni appaltanti, il nuovo *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, adottato con la delibera di ANAC n. 160 del 30 marzo 2022, all'art. 3 ha ampliato la portata di tale vigilanza al monitoraggio dello "svolgimento dell'intera procedura di gara ed eventualmente la fase di esecuzione". Il nuovo Codice recepisce tale estensione alla fase esecutiva: art. 222, comma 3, lett. h) del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹³⁴² B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 195 ss.

¹³⁴³ G. D'AURIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, cit., pp. 426-428.

¹³⁴⁴ In questi termini concludeva il proprio lavoro: L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, cit., p. 183.

¹³⁴⁵ F. DI LASCIO, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, cit., pp. 815 ss.

¹³⁴⁶ R. CALZONI, *L'ANAC, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, cit., p. 6.

¹³⁴⁷ Per riferimenti bibliografici sia consentito richiamare un precedente lavoro: F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., pp. 96 ss.

amministrazione¹³⁴⁸, sia in relazione al principio di imparzialità¹³⁴⁹, sia del buon andamento¹³⁵⁰.

Pur non essendo affermato in modo esplicito dalla Costituzione¹³⁵¹ si è profondamente convinti che l'obbligo per i poteri pubblici di agire in modo trasparente risieda nella stessa distinzione tra pubblico e privato, essendo carattere speciale del primo la necessità che venga esternato¹³⁵² il suo modo di “farsi”¹³⁵³.

Come d'altronde è richiesto tradizionalmente dalle norme sull'“evidenza pubblica” che impongono all'amministrazione di rendere visibile all'esterno l'iter decisionale seguito nelle procedure per l'affidamento dei contratti e delle concessioni¹³⁵⁴, anche per

¹³⁴⁸ Fra i numerosi scritti in materia di trasparenza amministrativa si segnalano, in specie sul nesso fra questa e l'anticorruzione: R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., pp. 195 ss.; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., pp. 96 ss.; E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2019, pp. 528 ss.; ID., *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 124 ss.; ID., *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., pp. 207 ss.; A. CERRILLO-I-MARTÍNEZ, *Public transparency as a tool to prevent corruption in public administration*, in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 81 ss.; F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, ESI, Napoli, 2021, pp. 55 ss.; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017, *passim*; A.G. OROFINO, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020, pp. 237 ss.; C. TUBERTINI, *Unità e autonomia nelle politiche per la trasparenza*, in G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, cit., pp. 63 ss.

¹³⁴⁹ “Il principio di socialità non può non trasciversi in qualche modo sul piano strettamente procedurale [...]. Infatti il riconoscimento del bene comune come fine dell'azione amministrativa postula la possibilità d'influsso della comunità generale sull'amministrazione, e questa si rende operante attraverso la pubblicità della procedura e per effetto dell'informazione, del controllo, della critica che ne conseguono”: U. ALLEGRETTI: *L'imparzialità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1965, p. 240. Al contrario, “il segreto, tanto radicato nella tradizione amministrativa, costituisce forse il punto culminante della concezione parziale dell'amministrazione”: *ibidem*.

¹³⁵⁰ Secondo M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. Federalismo*, 2013, 3-4, pp. 658 ss., la trasparenza non è solo volta a controllare dall'esterno l'amministrazione per evitare fenomeni di corruzione, ma si riferisce anche al coinvolgimento del cittadino in un esercizio aperto della funzione amministrativa con attenzione all'efficacia e all'efficienza.

¹³⁵¹ Cfr. S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, p. 67, sull'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto dei cittadini di controllare i poteri pubblici, non inserito in Costituzione nonostante le proposte avanzate in Assemblea costituente.

¹³⁵² P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. n. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Ist. Federalismo*, 2013, 3-4, p. 690.

¹³⁵³ D.-U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham*, cit., p. 62, osserva come la trasparenza, prima ancora che una funzione a sé stante (comprendente obblighi di pubblicazione e il diritto d'accesso civico), verso la quale l'A. nutre forti perplessità, costituisce una “modalità di esercizio della funzione amministrativa”. Come ricordato altrove, il principio di pubblicità dell'azione amministrativa condivide una radice comune con il concetto di *res publica*, tanto che dovrebbe apparire scontato che nello Stato democratico le “cose” (i documenti, i dati, le informazioni) che riguardano tutti – che pertanto diciamo “pubbliche” – per ciò stesso devono essere conoscibili. Per questo si è cercato di dimostrare che la trasparenza rientra fra i caratteri di “specialità” del diritto amministrativo: F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., *passim*. Sulla specialità del diritto amministrativo, per tutti, R. FERRARA, *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla “specialità” amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, cit., *passim*.

¹³⁵⁴ Com'è noto, anche le “trattative private” dell'amministrazione debbono sottostare all'evidenza pubblica, apparendo dirimente rispetto ai rapporti tra privati l'essere la parte pubblica “un'organizzazione complessa, che agisce secondo l'ordine delle competenze ed attraverso organi anche nella stipulazione a trattativa privata”. Caratteristica delle organizzazioni complesse è l'obbligo di sottostare a regole generali (per la

consentirne il sindacato alla luce del criterio della cura dell'interesse pubblico¹³⁵⁵ e, ancor più in generale, dalla codificazione delle norme sul procedimento amministrativo¹³⁵⁶.

Un conto è “guardare senza vedere”, altro è vedere e comprendere quel che si guarda: giustamente si è accostato al concetto di trasparenza quello di “comprensibilità”¹³⁵⁷. La trasparenza è effettiva esplicazione del diritto alla buona amministrazione solo se concorre effettivamente a soddisfare l'esigenza dei privati di una piena comprensione delle scelte pubbliche e di una partecipazione consapevole alle stesse¹³⁵⁸. La “comprensione” si

pubblica amministrazione, dettate dalla legge) che in varia misura comportano una graduale formalizzazione delle procedure: G.M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, Napoli, 2000, pp. 105-106. Questo vale per tutti gli affidamenti di contratti e concessioni che, da sempre, sono soggetti al rispetto delle norme sull'evidenza pubblica, giacché non può insinuarsi “nella pubblica coscienza l'opinione che [essi] formano oggetto di concessioni di favore, causa questa non ultima della grande rivoluzione in Francia, ove, specialmente sotto il regno di Luigi XV, le concessioni dei contratti dipendevano per la massima parte dal favore di una cortigiana reale”: F. ROSTAGNO, *Contabilità di Stato, Corso teorico-pratico sull'attuale sistema contabile del Regno d'Italia*, Napoli, 1887, 53, cit. da G.M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, cit., pp. 102-103.

¹³⁵⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 593; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Le procedure di scelta del contraente*, in C.E. GALLO (a cura di), *Autorità e consenso nei contratti pubblici*, cit., pp. 69 ss. M.S. GIANNINI - cui si deve l'elaborazione del concetto - riteneva l'evidenza pubblica composta di due procedimenti paralleli: l'uno di formazione della volontà contrattuale in cui l'autorità spiega le ragioni di pubblico interesse per le quali vuol addivenire o è addivenuta al contratto; l'altro che si sviluppa fra l'amministrazione e i soggetti che su di essa esercitano il controllo (*Diritto amministrativo*, cit., p. 677), fra cui si possono certamente annoverare anche i cittadini. Si ricordi come sin dall'Ottocento le norme sulla pubblicità degli atti relativi ai contratti pubblici (sui “manifesti” o “tilette” da affiggere nel territorio comunale) erano anche rivolte alla popolazione, non solo agli aspiranti contraenti: G.M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, cit., pp. 101-102. M. LUNARDELLI, *Il procedimento a evidenza pubblica come strumento di prevenzione della corruzione*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 163 ss., sottolinea come le varie elaborazioni sull'evidenza pubblica, indipendentemente dalla concezione privatistica o pubblicistica dell'attività contrattuale dell'amministrazione, convergono comunque sull'imprescindibile esigenza di trasparenza che la deve caratterizzare (*ivi*, p. 167) tanto a fini contabilistici, quanto di tutela della concorrenza (R. MORZENTI PELLEGRINI, *Le procedure di scelta del contraente*, cit., pp. 72-73). Coerentemente con questa impostazione, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto l'accesso civico generalizzato applicabile anche alla fase esecutiva dei contratti pubblici (sentenza n. 10 del 2020): cfr., anche per ulteriori commenti, F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., *passim*, spec. p. 100, nt. 21. Già avevano proposto questa conclusione, dieci anni prima, R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, cit., *passim*.

¹³⁵⁶ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 103-104, “tutta la legge del procedimento è, però, davvero, una legge sulla trasparenza, nel senso che rende conoscibile l'esercizio del potere. [...] È non ultimo la stessa formalizzazione procedurale, la forma della funzione che diviene visibile, a consentire all'interessato di rapportarsi in modo più consapevole con il potere che ha di fronte”. Insiste sull'importanza di tale concezione ampia di trasparenza A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa*, cit., pp. 315 ss. e *passim*.

¹³⁵⁷ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 280-281, che ricorda l'illuminante insegnamento pirandelliano: *ivi*, nt. 100.

¹³⁵⁸ A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, cit., pp. 275 ss.; A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa*, cit., p. 327; C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 528. D.-U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham*, cit., pp. 55 ss., considera elementi essenziali della trasparenza come comprensibilità dell'azione amministrativa anche la partecipazione e l'obbligo di

sostanza nell'intelligenza (dal latino *intus-legere*), ossia nella capacità di guardare le cose – in questo caso pubbliche – oltre la superficie¹³⁵⁹. Per questo si ritiene sussistente un obbligo per i pubblici poteri di “decodificazione”, ossia di semplificazione e riduzione delle scelte in messaggi comprensibili per il cittadino comune¹³⁶⁰, cui si deve comunque accompagnare una azione forte dei “mediatori dell'informazione”: giornalisti, ricercatori, *data analyst*, gli stessi addetti alla comunicazione delle amministrazioni, intermediari indispensabili a colmare lo iato esistente fra i dati pubblici difficilmente comprensibili e la platea dei cittadini¹³⁶¹.

Se per la pubblicazione dei documenti la “mediazione” operata dalla tradizionale stampa poteva anche apparire superflua (essendo, anzi, obbligatorio che anche il semplice cittadino comprenda il contenuto dell'atto pubblicato dalla sua motivazione), con riferimento alle nuove masse di *big data* leggibili soltanto con mezzi automatici, o per svolgere indagini documentali su larga scala, assume invece rilievo essenziale la *big data analysis* come opera di “costruzione di senso” dei dati, alla stregua di vera e propria nuova forma di trasparenza necessariamente “mediata”¹³⁶².

Si può ben dire che lo sviluppo delle nuove tecnologie ha permesso un ampliamento significativo della trasparenza, ovvero ne ha favorito *tout court* l'attuabilità¹³⁶³, prima

motivazione. S. ROSSA, *Trasparenza e accesso all'epoca dell'amministrazione digitale*, cit., pp. 263-264, parla di trasparenza “ragionata” richiamando la dottrina statunitense che insiste su un obbligo di *disclosure* non limitato al “cosa” il governo sta facendo ma al “perché” sta agendo in un certo modo. L'A. ritiene si tratti dell'evoluzione del “mero” obbligo di motivazione dei provvedimenti grazie alla maggiore partecipazione. A parere di chi scrive, sembra invece espressione di quel cambio di paradigma cui si è già fatto riferimento, che investe le tradizionali funzioni amministrative grazie alla digitalizzazione. Anche l'obbligo di motivazione – se giuridicamente rimane ineccepibile la disciplina posta dall'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo che comporta l'indicazione dei “presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria” – viene non solo potenziato ma “trasfigurato” dall'informatica, perché adempiuto nel miglior dei modi qualora lo svolgimento dell'azione amministrativa avvenga direttamente *coram populo*, con un monitoraggio costante da parte dei soggetti interessati e dei cittadini vigilanti.

¹³⁵⁹ M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di trasparenza anche alla luce del diritto di accesso civico*, in *Nuove autonomie*, 2015, 1, pp. 65-66.

¹³⁶⁰ A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, cit., pp. 276; M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di trasparenza anche alla luce del diritto di accesso civico*, cit., p. 70. In questo senso, si veda l'esempio interessante del progetto di nuovo *Procurement Bill* inglese del 2022 che, all'art. 12, prevede: “*In carrying out a covered procurement, a contracting authority must have regard to the importance of[...] (c) sharing information for the purpose of allowing suppliers and others to understand the authority's procurement policies and decisions*”.

¹³⁶¹ Si veda ampiamente: B. PONTI, *La trasparenza e i mediatori dell'informazione*, cit., pp. 215 ss. La sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020 sottolinea il fine solidaristico della trasparenza “*per informare correttamente i cittadini ed evitare il propagarsi di pseudoconoscenze e pseudoscienze a livello diffuso*”: par. 36.5.

¹³⁶² B. PONTI, *La trasparenza e i mediatori dell'informazione*, cit., p. 242 ss.

¹³⁶³ S. ROSSA, *Trasparenza e accesso all'epoca dell'amministrazione digitale*, cit., pp. 269, osserva che “*il miglioramento dei livelli di digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione ha comportato un affinamento degli strumenti di trasparenza (e non l'inverso!)*”.

soltanto ipotizzata e auspicata, essendo emersa accanto all'autonoma funzione conoscitiva pubblica¹³⁶⁴ una funzione di informazione pubblica come “*complesso delle attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle amministrazioni pubbliche alle condizioni economiche e operative più favorevoli*”¹³⁶⁵. Si tratta di un insieme di attività che rientrano nel più ampio “ciclo dei dati” pubblici: il cittadino fornisce dati che, assunti all'interno di procedimenti amministrativi, divengono “pubblici” entrando nel patrimonio informativo pubblico, sono eventualmente elaborati¹³⁶⁶ e quindi al primo ritornano, attraverso la pubblicazione ovvero l'esercizio del diritto di accesso¹³⁶⁷. Anche in questo ambito è evidente il passaggio dalla staticità e frammentarietà dell'accesso ai singoli documenti¹³⁶⁸, immaginato in un'amministrazione ancora prevalentemente cartacea – e, per certi versi, oligarchica, “*a partecipazione ed informazione limitata*”¹³⁶⁹ – alla dinamicità e tendenziale unitarietà della trasparenza digitale¹³⁷⁰.

Grazie alle tecnologie dell'informazione, e in particolare alla diffusione delle reti, la stessa tematica della trasparenza e dell'accesso si trasforma intimamente, dipendendo non più solo dalla reperibilità di singoli documenti richiesti dagli interessati, ma dalla creazione e condivisione di un vero e proprio patrimonio informativo di interesse generale¹³⁷¹.

¹³⁶⁴ V. *supra*, cap. III, par. 1.

¹³⁶⁵ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 76 e, già, A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, cit., pp. 1611 ss. B. PONTI, *La trasparenza e i mediatori dell'informazione*, cit., pp. 248-249, osserva giustamente come l'amministrazione si trovi oggi ad essere, al contempo, oggetto della trasparenza ma anche soggetto attivo della stessa tramite l'esercizio degli obblighi di pubblicazione e comunicazione. Ciò può produrre un conflitto di interessi, stante l'interesse dell'amministrazione a diffondere una immagine positiva di sé non sempre veritiera. Sui doveri di informazione delle pubbliche amministrazioni: E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 201 ss.

¹³⁶⁶ Non va dimenticato che, accanto ad un'attività di semplificazione e “spiegazione” dei dati pubblici, occorre mantenere la pubblicazione di quanti più possibili dati grezzi, originali. Giustamente E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 284-285, mette in guardia dalle possibili perdite di dati e letture distorte derivanti dalle attività di mediazione delle informazioni.

¹³⁶⁷ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 76. In chiave, forse più autoritativa, ma secondo lo stesso disegno ciclico, A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, cit., pp. 1640: “*L'apparato agisce incessantemente con una pioggia di messaggi precettivi e assertivi, allo scopo di*” formare la legittimazione del proprio potere. “*A sua volta, l'apparato si rifornisce di informazioni dall'ambiente; pompa, cioè, da esso gran parte delle informazioni serventi necessarie per i suoi processi decisionali, in una continua osmosi reciproca*”.

¹³⁶⁸ Artt. 22 ss. della legge n. 241 del 1990.

¹³⁶⁹ A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 70.

¹³⁷⁰ E. CARLONI, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Munus*, 2012, 1, p. 184.

¹³⁷¹ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 30; E. CARLONI, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, cit., p. 180.

La trasparenza costituisce pertanto il presupposto per i controlli partecipativi di tipo diffuso o collettivo, annoverabili fra le nuove tipologie di controllo in senso ampio¹³⁷², massima espressione e attuazione dell'*accountability* richiesta alle istituzioni democratiche, non limitata a misure simboliche¹³⁷³.

Ponendosi nell'ottica della trasparenza come strumento di contrasto alla *maladministration*, essendo oggi pienamente riconosciuto un dovere generale di informazione dell'amministrazione¹³⁷⁴ che discende, oltre che dai principi di buona amministrazione¹³⁷⁵ e da altri principi costituzionali (come, non ultima, la libertà di ricerca scientifica¹³⁷⁶), dalle norme specifiche che impongono obblighi di pubblicazione e che garantiscono il diritto d'accesso civico come diritto fondamentale dei cittadini¹³⁷⁷, è acquisita e sancita dalla legge l'esistenza di un diritto di controllo diffuso dell'operato pubblico attraverso le informazioni pubbliche¹³⁷⁸.

¹³⁷² L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., p. 23, secondo il quale il controllo diffuso reso possibile dalla trasparenza costituisce una forma diversa di partecipazione rispetto a quella procedimentale perché relegata all'area delle decisioni già assunte. In realtà, oggi è tecnicamente possibile realizzare dei sistemi di monitoraggio anche diffuso concomitante rispetto allo svolgersi dell'attività pubblica: v. *infra* nel testo.

¹³⁷³ C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., p. 240.

¹³⁷⁴ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 44 ss.

¹³⁷⁵ F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., pp. 113 ss.

¹³⁷⁶ R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, cit., p. 14: "se la scienza ha da essere libera, deve essere libero anzitutto qualsiasi accesso ai dati, ai fatti di conoscenza, che danno qualità ad ogni successiva valutazione e innovazione delle persone individue o delle organizzazioni".

¹³⁷⁷ La doppia natura del diritto d'accesso come strumento per garantire gli altri diritti fondamentali e quale diritto fondamentale in sé è stata affermata dalla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 10 del 2020, cit., par. 22.3. Si è rinvenuto a questo proposito un parallelo in quanto scriveva sulla libertà di stampa F. RUFFINI, *I diritti di libertà*, ed. Piero Gobetti, Torino, 1926, pp. 61-62: "opinione, pubblicità, stampa, libertà: ecco i requisiti essenziali d'ogni vivere civile. [...] Diceva l'Orlando, nel suo fondamentale trattato sulle guarentigie della libertà: [...] "la stampa ha avuto, in questo senso, un'importanza grandissima [...] essa fa sì che la notizia dell'abuso, effetto di una sorveglianza continua sugli atti del governo, sia prontamente e quasi contemporaneamente conosciuta dall'universale [...]". La libertà di stampa ha dunque, a differenza di tutti gli altri diritti fondamentali, un duplice pregio, e in se stessa, vale a dire, e poi come presupposto e guarentigia di tutte le altre". Cfr. F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., pp. 116-117 e *passim*, per un esame della disciplina in tema di accesso e le prospettive (e le proposte) di riforma della stessa.

¹³⁷⁸ Recita l'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 33 del 2013: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". La formulazione già risale all'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2009 recante disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

È vero che si tratta di un controllo differente rispetto alle forme tradizionali perché non determina misure direttamente rivolte al controllato (i pubblici poteri)¹³⁷⁹; tuttavia, le segnalazioni provenienti da semplici privati, da controinteressati, *mass media*, enti di ricerca, altri dipendenti pubblici (e *whistleblower* in particolare) possono comunque innescare controlli in senso stretto e portare a sanzioni da parte di autorità di vigilanza come l'ANAC e la Corte dei conti¹³⁸⁰.

In alcuni casi, peraltro, il monitoraggio civico è stato istituzionalizzato, facendo rientrare in pianta stabile l'associazionismo all'interno di organi consultivi pubblici¹³⁸¹, ovvero prevedendone la partecipazione in particolari procedimenti amministrativi, come nel caso della sottoscrizione di patti d'integrità comprendenti soggetti della società civile con funzioni di monitoraggio¹³⁸².

I patti d'integrità potrebbero esplicitare tutta la loro potenzialità se associati ad accordi collaborativi¹³⁸³ a supporto dell'applicazione della modellazione digitale (*Building*

¹³⁷⁹ D. DONATI, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica*, cit., p. 179; V. TENORE, *Le funzioni di controllo "indirizzante" della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 4.

¹³⁸⁰ G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights*, cit., p. 35; EAD., *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, cit., *passim*; G.M. RACCA, *The role of third parties in the execution of public contracts*, in L. FOLLIOT-LALLIOT, S. TORRICELLI (a cura di), *Controles et contentieux des contrats publics*, cit., pp. 415 ss.; G.M. RACCA, *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, cit., *passim*; S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, cit., pp. 966 ss. In materia di contratti pubblici, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 10 del 2020 ha ben evidenziato "il ruolo che un controllo generalizzato sull'aggiudicazione e sull'esecuzione del contratto svolge proprio l'accesso civico generalizzato, come ridisegnato dal d. lgs. n. 96 del 2017, con la conseguente possibilità di effettuare segnalazioni documentate da parte di terzi, una volta ottenuta la relativa documentazione con l'accesso, anche all'ANAC, che può esercitare il suo potere di raccomandazione ai sensi dell'art. 213 del d. lgs. n. 50 del 2016 anche nella fase esecutiva" (par. 31.3).

¹³⁸¹ D. DONATI, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica*, cit., p. 168, ricorda l'inserimento delle associazioni dei consumatori nella Consulta regionale abruzzese sulla qualità del servizio e l'equità delle tariffe. Ma si potrebbe anche citare il caso delle associazioni ambientaliste registrate presso il Ministero dell'Ambiente, oggi della Transizione ecologica, ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349.

¹³⁸² V. *supra*, cap. I, par. 5.3.

¹³⁸³ Caratterizzati da una struttura giuridica libera, gli accordi collaborativi sono pensati come un contratto che disciplina i rapporti fra i vari soggetti coinvolti nell'appalto, come base per l'applicazione dello strumento del BIM: G. DI GIUDA, S. VALAGUZZA, *Gli accordi collaborativi come elemento cruciale per una regolazione strategica nel settore delle costruzioni*, ESI, Napoli, 2019, p. 5; G.M. RACCA, *I contratti pubblici collaborativi e le prospettive innovative della modellazione digitale (il Building Information Modeling)*, in G.F. FERRARI (dir.), *La prossima città*, Nemesis, Milano, 2020, pp. 581 ss.

*Information Modeling – BIM*¹³⁸⁴) in specie nelle procedure d'appalto negoziate¹³⁸⁵, metodologia che consente la rappresentazione digitale delle caratteristiche fisiche e funzionali di un edificio (ma che potrebbe essere applicata anche a un servizio o una fornitura¹³⁸⁶), capace di offrire conoscenza condivisa e informazioni concernenti l'intero ciclo di vita delle infrastrutture¹³⁸⁷. In particolare il BIM, definito dalla giurisprudenza come una “*metodologia di progettazione utilizzata nell'ambito delle costruzioni basata sull'integrazione dei diversi elementi progettuali, che consente di realizzare digitalmente accurati modelli virtuali dell'edificio da costruire che contengono con altissima precisione la geometria e gli altri dati necessari per la progettazione, la scelta del contraente, la*

¹³⁸⁴ La direttiva 2014/24/UE sostiene l'adozione del BIM nel settore delle costruzioni: “*per gli appalti pubblici di lavori e i concorsi di progettazione, gli Stati membri possono richiedere l'uso di strumenti elettronici specifici, quali gli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie o strumenti analoghi*” (art. 22, par. 4). L'Italia ha recepito non soltanto in via facoltativa lo strumento, ma l'ha introdotto gradualmente come obbligatorio. Ai sensi dell'art. 23, comma 13 del d.lgs. n. 50 de 2016, le stazioni appaltanti possono richiedere per le nuove opere nonché per interventi di recupero, riqualificazione o varianti, prioritariamente per i lavori complessi, l'uso dei metodi e strumenti di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture che “*utilizzano piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie e il coinvolgimento di specifiche progettualità tra i progettisti*”. La norma prevede che un decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti definisca le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dei suddetti metodi. Pertanto, il d.m. n. 560 del 1° dicembre 2017 ha imposto, entro il 2020, l'uso obbligatorio del BIM per tutti i progetti complessi il cui valore è pari o superiore a 50 milioni di euro. A partire da gennaio 2021, il BIM è richiesto per progetti complessi di valore pari o superiore a 15 milioni di euro; entro il 2022, per i lavori il cui importo è uguale o superiore alla soglia di rilevanza europea. A partire da gennaio 2023, il BIM sarà richiesto per i lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro ed entro il 2025 sarà esteso a tutti i progetti.

¹³⁸⁵ L'opportunità di associare all'accordo collaborativo le procedure del dialogo competitivo o della procedura competitiva con negoziazione è suggerita per la struttura di queste, che consente un'aggiudicazione più flessibile vista la progressiva definizione del progetto, non richiedendo in fase di gara la fissazione di tutti gli aspetti progettuali: “*Gli accordi collaborativi [e nello specifico, l'Integrated Project Delivery-IPD, modello utilizzato negli Stati Uniti che prevede un progetto integrato, basato su team composti da tutti i partecipanti all'opera, dai progettisti agli esecutori] sono solitamente impiegati per i progetti di importo elevato, con alto grado di complessità e che comportano molti rischi (principalmente tecnici) difficili da classificare e gestire prima dell'inizio di un progetto. Nei casi in cui i rischi siano chiari, possono essere preferiti altri metodi di affidamento dell'appalto (ad es. progettazione-costruzione [con le più tradizionali procedure aperte o ristretta]), in quanto offrono l'opportunità di allocare specificamente i rischi a un'organizzazione specifica (l'organizzazione che può gestirlo al meglio). Tuttavia, tale allocazione è difficile quando il rischio associato è più complesso, sono necessarie soluzioni innovative per il problema, è probabile che ci siano cambiamenti di ambito e c'è tempo a disposizione. In tali casi, è auspicabile avere tutti i partner chiave (proprietario, progettista, costruttore, ecc.) per gestire adeguatamente il progetto*”: Progetto Streamer, cofinanziato dalla Commissione europea, *D4.5 IPD contract recommendations and best practices*, settembre 2016. Su questi aspetti, cfr. le proposte applicative indicate nelle linee guida del progetto LIBenter, *Il monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* cit., pp. 47 ss.

¹³⁸⁶ G. M. RACCA, *La modellazione digitale per l'integrità, l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *Ist. Federalismo*, 2019, 3, p. 740.

¹³⁸⁷ G.M. DI GIUDA, G.M. RACCA, *From Works Contracts to Collaborative Contracts: The Challenges of Building Information Modeling (BIM) in public procurement*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., pp. 223-271; G.M. DI GIUDA, G. PATTINI, *Transizione digitale per l'ambiente costruito*, ESI, Napoli, 2021; G.M. DI GIUDA, V. VILLA, *Il BIM. Guida completa al Building Information Modeling per committenti, architetti, ingegneri, gestori immobiliari e imprese*, Hoepli, Milano, 2016.

costruzione e la gestione della vita utile dell'edificio"¹³⁸⁸ consente, mediante la tecnica della *clash detection*, la rilevazione delle "interferenze" (ad es. la presenza di un impianto idraulico in una struttura muraria) evitando così due dei principali fenomeni di *maladministration* nel settore degli appalti, ossia l'allungamento dei tempi e la lievitazione dei costi delle varianti¹³⁸⁹.

Come ben mostra questo esempio di strumento (o meglio, di *metodo*) tecnico, con significative ricadute giuridiche, ai fini di consentire un effettivo monitoraggio civico generalizzato – ma lo stesso vale per il monitoraggio interno all'amministrazione – è essenziale la confrontabilità dei dati¹³⁹⁰: se i dati non sono disponibili¹³⁹¹, omogenei¹³⁹² ovvero puliti e utilizzabili, non si possono confrontare¹³⁹³ e quindi forniscono una visione distorta (o "rumorosa", nel linguaggio della *data analysis*¹³⁹⁴, poi adottato anche dalle scienze comportamentali¹³⁹⁵).

Perché il controllo generalizzato sui dati oggetto di obbligo di pubblicazione ovvero di accesso generalizzato sia effettivo, la comparabilità è indispensabile per il confronto con

¹³⁸⁸ TAR Lombardia, Milano, sez. I, sent. 29 maggio 2017 n. 1210.

¹³⁸⁹ E. QUADRI, *La modellazione digitale dei contratti e gli accordi collaborativi*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI e G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., p. 98.

¹³⁹⁰ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 122-123.

¹³⁹¹ Naturalmente – ma spesso non è scontato – il primo presupposto della trasparenza è la registrazione delle informazioni: E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., p. 149; "La più formidabile forma di opacità non è il segreto (del documento non conoscibile, ora, se non da pochi), ma l'inconoscibilità dell'informalità, o della cancellazione dei dati e dei documenti": *ivi*, p. 150.

¹³⁹² V. già la prolusione del Ministro del Tesoro E. COLOMBO, in *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., p. 18.

¹³⁹³ L'ANAC ha rilevato dalla consultazione di esponenti della società civile la richiesta di una maggiore standardizzazione dei dati oggetto di pubblicazione ai fini della loro "confrontabilità" (ANAC, *Progetto trasparenza. Monitoraggio conoscitivo sull' "esperienza della trasparenza". Survey per ONG, operatori e utilizzatori qualificati su criticità e punti di forza riscontrati nel sistema della trasparenza*, 2021, p. 7). Di qui la proposta di realizzare un portale unico della trasparenza per uniformare le modalità di pubblicazione (si v. l'audizione del Presidente ANAC presso l'8^a Commissione della Camera dei Deputati - 2 febbraio 2021 "Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza –PNRR"), accolta nel testo del PNRR fra gli obiettivi della riforma abilitante "Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione" (testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2021): v. *infra*, cap. IV, par. 4. La confrontabilità, d'altra parte, è da sempre considerata corollario del principio di legalità, come evidente nel sindacato del giudice amministrativo nel quale l'autentica garanzia, di fronte all'esercizio del potere, significa "raffrontabilità dell'atto, di volta in volta posto in essere, alla norma, che lo prevede e lo regola": V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giur. cost.*, 1962, I, p. 133. Similmente, P. CALAMANDREI, *Appunti sul concetto di legalità*, in *Lezioni all'Università di Firenze*, ottobre-dicembre 1944, cit. da R. CAVALLO PERIN, *Il contenuto dell'art. 113 Cost. fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, p. 522: "Giustizia vuol dire essenzialmente proporzione: ma proporzione non si può avere se non c'è un termine di raffronto che serva a stabilire il rapporto".

¹³⁹⁴ F. BURRONI, *La qualità dei dati: una sfida percepita da pochi*, cit., pp. 37 ss., riporta alcuni significativi esempi di come si producano con grande facilità errori e incongruenze nei dati.

¹³⁹⁵ Il "rumore" presente nei dati si riflette sulle decisioni basate su di essi: D. KAHNEMAN, O. SIBONY, C.R. SUNSTEIN, *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, UTET, Milano, 2021, *passim*. Secondo questa prospettiva d'analisi, esamina le ricadute giuridiche degli errori nella progettazione: S. D'ANCONA, *Contributo allo studio della progettazione in materia di appalti e concessioni*, cit., pp. 110 ss.

indicatori, valori e *standard* che fissino il livello fisiologico rispetto al quale rilevare le anomalie¹³⁹⁶, come si sta facendo ormai da anni nei progetti di analisi dati per la prevenzione della corruzione¹³⁹⁷.

Per questo, si è ritenuta necessaria una funzione di coordinamento anche per la *governance* della trasparenza¹³⁹⁸: l'Autorità nazionale anticorruzione già detiene poteri di regolazione in merito¹³⁹⁹, anche se si è auspicato che la stessa venga definitivamente investita di tutte le competenze quale unica amministrazione indipendente in materia¹⁴⁰⁰.

Parimenti, si richiede che all'interno di ogni amministrazione venga svolto un monitoraggio (efficace quanto più attuato con strumenti digitali) da parte dei responsabili della trasparenza nell'ambito del proprio ruolo di verifica dell'attuazione delle misure anticorruzione della qualità, completezza uniformità e accessibilità dei dati pubblicati¹⁴⁰¹.

3.1. Gli obblighi di pubblicazione e gli *open data* per il monitoraggio della spesa pubblica

Nell'elaborazione del diritto anticorruzione italiano, sin dall'impianto della c.d. legge "Severino" si è dedicato uno spazio particolare alla trasparenza, soprattutto nel settore

¹³⁹⁶ B. PONTI, *La trasparenza e i mediatori dell'informazione*, cit., p. 239 ss.; F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 3, pp. 872 ss.

¹³⁹⁷ *Infra*, par. 4.

¹³⁹⁸ B. PONTI, *La trasparenza e i mediatori dell'informazione*, cit., p. 250.

¹³⁹⁹ Art. 3, commi 1-bis e 1-ter del d.lgs. n. 33 del 2013: "L'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali nel caso in cui siano coinvolti dati personali, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti di cui all'articolo 2-bis, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall'articolo 5". "L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali". L'art. 48, comma 1 del medesimo decreto dispone che "L'Autorità nazionale anticorruzione definisce criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente»".

¹⁴⁰⁰ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 87 ss.; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., p. 313; F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., p. 124.

¹⁴⁰¹ PNA 2022, cit., p. 49. I risultati riscontrati negli anni scorsi sono stati piuttosto insoddisfacenti, facendo parlare di una "opacità" degli *open data*: F. DI MASCIO, *Miti e realtà degli open data all'italiana*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 3, p. 406.

considerato più “a rischio”, quello dei contratti pubblici¹⁴⁰². Per questo, ora si esaminerà l’applicazione degli obblighi di pubblicazione e degli *open data* con riferimento a questi ultimi¹⁴⁰³, non solo nel nostro Paese. Si rivelano d’interesse varie esperienze del continente americano dove sono fiorite, anche per impulso delle organizzazioni internazionali (come l’OCSE), iniziative di monitoraggio civico della spesa pubblica mediante strumenti digitali¹⁴⁰⁴. Altri casi esteri si richiameranno nel prossimo capitolo, inquadrando nel contesto europeo la tematica delle banche dati in materia di contratti pubblici¹⁴⁰⁵.

Secondo l’immagine della trasparenza concepita come carattere di un corpo che viene illuminato dall’interno per consentirne la conoscibilità più diffusa¹⁴⁰⁶, nell’ordinamento italiano gli obblighi di pubblicazione rappresentano il primo istituto che viene in rilievo come funzione proattiva di apertura dello Stato (*affirmative disclosure*) contrapposta – ma non alternativa – alla *reactive disclosure*, consistente nella risposta delle amministrazioni alle richieste d’accesso¹⁴⁰⁷.

Dal punto di vista tecnico, tali obblighi oggi si sostanziano non solo nella pubblicazione digitale degli atti e documenti (a partire dall’albo *online* degli enti pubblici), ma anche per

¹⁴⁰² La trasparenza fu invocata come strumento per rimuovere la corruzione e le infiltrazioni criminali dagli appalti già ai tempi di “Mani pulite”: si vedano vari passaggi negli studi raccolti da GHERARDO COLOMBO in *Il sistema degli appalti*, cit., *passim*. All’indomani dell’introduzione degli obblighi di trasparenza in materia (art. 1, comma 32 della legge n. 190 del 2012), si è subito rilevata l’importanza degli strumenti tecnologici per il monitoraggio dei contratti pubblici al fine di prevenire la corruzione: G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, cit., p. 126 e *passim*; EAD., *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, cit., *passim*. Passando all’oggi, a distanza di dieci anni dall’introduzione della disciplina sull’anticorruzione e la trasparenza in Italia, osserva come il declino dell’attenzione sulla prima (ad es. da parte del PNRR) sia, almeno in parte, compensato da un maggior rilievo della seconda (ad es. come strumento di garanzia a fronte di un forte uso di procedure di affidamento dei contratti pubblici in deroga all’evidenza pubblica): E. CARLONI, *L’anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, cit., pp. 660 ss.; ID., *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., pp. 243 ss.

¹⁴⁰³ Nel 2021 l’ANAC ha rilevato che “bandi di gara e contratti” risulta la sezione più consultata all’interno delle pagine *web* pubbliche “Amministrazione Trasparente”, con annessa richiesta di maggiori *open data* per il loro possibile riutilizzo: *Progetto trasparenza. Monitoraggio conoscitivo sull’esperienza della trasparenza*. *Survey per ONG*, cit.

¹⁴⁰⁴ Riprendendo alcuni elementi della comparazione effettuata da chi scrive nelle linee guida di LIBenter “*Il monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*”, cit., pp. 10 ss.

¹⁴⁰⁵ Cap. IV, par. 2.1.

¹⁴⁰⁶ D.-U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham*, cit., p. 44.

¹⁴⁰⁷ F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, cit., *passim*; E. CARLONI, *L’accesso civico generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pp. 579 ss.; ID., *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 211 ss.; ID., G. PETTINARI, *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, cit., pp. 181 ss.; A. ZUPPETTI, *La pubblicità negli appalti pubblici*, in G. ANDRIANI et al., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, Aracne, Canterano, 2020, pp. 109 ss. F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, cit., pp. 71 ss., la quale sottolinea comunque l’unità concettuale di fondo sottesa a tutti gli istituti espressione del principio di trasparenza: *ivi*, pp. 226 ss.

i relativi metadati ovvero altri dati comunque detenuti dall'amministrazione, secondo la più recente logica degli *open data*. Questi ultimi vengono tutelati da convenzioni e iniziative internazionali¹⁴⁰⁸, dall'Unione europea¹⁴⁰⁹ e nell'ordinamento interno¹⁴¹⁰.

In generale, i dati aperti sono dotati di un formato informatico *standard*, non dipendente dalla piattaforma di sua elaborazione e interoperabile con altri sistemi; sono messi a disposizione del pubblico tramite strumenti e modalità digitali, per poter essere utilizzati e riutilizzati, nonché condivisi, liberamente, senza alcun tipo di restrizione¹⁴¹¹.

Ai sensi della legge anticorruzione, dal 2012 ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, al fine di garantire la "*trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*"¹⁴¹². Fra questi, sino alla riforma dei contratti pubblici del 2023 è rientrata

¹⁴⁰⁸ Anzitutto va ricordata l'iniziativa *Open Government Partnership* lanciata nel 2011 dal Presidente USA Barack Obama, e la relativa [Open Government Declaration](#) cui hanno ad oggi aderito 78 Paesi, che mira a garantire impegni concreti da parte dei governi nazionali e subnazionali per promuovere un governo trasparente, responsabilizzare i cittadini, combattere la corruzione e sfruttare le nuove tecnologie per rafforzare la *governance*. L'Italia vi partecipa per il tramite del Dipartimento della Funzione pubblica, con l'impegno a promuovere e attuare i principi del governo aperto a livello nazionale, attraverso i Piani d'Azione Nazionale (NAP). All'interno del quinto NAP, l'ANAC coordina due "impegni": uno nell'ambito dell'azione relativa alla prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità nella fase di attuazione del PNRR, promuovendo un maggior coinvolgimento di soggetti della società civile e di pubbliche amministrazioni e istituzioni; l'altro nell'ambito dell'azione relativa alla trasformazione digitale inclusiva (su cui v. *infra* nel testo). Nel 2013 è stata siglata in seno al G8 una *Open Data Charter*, contenente cinque principi ritenuti strategici in materia: *Open Data by Default, Quality and Quantity, Useable by All, Releasing Data for Improved Governance, Releasing Data for Innovation*. Una nuova Carta internazionale degli Open Data è stata firmata nel 2015 a margine dell'Assemblea delle Nazioni Unite. Include sei principi: *Open by Default, Timely and Comprehensive, Accessible and Usable, Comparable and Interoperable, For Improved Governance & Citizen Engagement, For Inclusive Development and Innovation*. Vi hanno aderito 25 Stati, fra cui l'Italia: <https://opendatacharter.net/>. Cfr. B. PONTI, *Oltre la percezione: concretizzare le potenzialità conoscitive degli indicatori basati sull'elaborazione degli hard data di fonte amministrativa*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 52-53.

¹⁴⁰⁹ Art. 5, par. 1 della direttiva 2019/1024/UE relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico "*gli enti pubblici e le imprese pubbliche mettono a disposizione i propri documenti in qualsiasi formato o lingua preesistente e, ove possibile e opportuno, per via elettronica, in formati aperti, leggibili meccanicamente, accessibili, reperibili e riutilizzabili, insieme ai rispettivi metadati. Sia il formato che i metadati sono, ove possibile, conformi a standard formali aperti*".

¹⁴¹⁰ L'art. 1, comma 1, lett. *l-ter*) del CAD stabilisce i requisiti dei dati di tipo aperto: "*1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti [...], sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto*".

¹⁴¹¹ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 177.

¹⁴¹² Art. 1, comma 15 della legge n. 190 del 2012.

anche una serie di dati inerenti a ciascun procedimento di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi¹⁴¹³, nel gergo detti, per antonomasia, “dati 190”¹⁴¹⁴: la struttura proponente, l’oggetto del bando, l’elenco degli operatori invitati a presentare offerte¹⁴¹⁵, l’aggiudicatario, l’importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell’opera¹⁴¹⁶, servizio o fornitura, l’importo delle somme liquidate.

La pubblicazione dei dati sui singoli contratti doveva avvenire in tabelle riassuntive scaricabili in formato digitale *standard* aperto che consente di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati (formato XML secondo le indicazioni fornite da ANAC¹⁴¹⁷). Gli URL delle pagine contenenti tali informazioni dovevano poi essere trasmessi entro il 31 gennaio di ogni anno¹⁴¹⁸ all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ora ANAC), la quale curava la pubblicazione nel proprio sito in una sezione liberamente consultabile, per la verifica dell’esito del controllo automatizzato sulla conformità del formato di pubblicazione dei dati operato dall’Autorità¹⁴¹⁹.

Cogliendo gli auspici formulati da più parti di superamento delle duplicazioni dei canali di comunicazione e pubblicazione dei dati, il Codice dei contratti pubblici del 2023 mira a riunire i flussi informativi nell’unica trasmissione tempestiva alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici¹⁴²⁰.

¹⁴¹³ Art. 1, comma 16 della legge n. 190 del 2012.

¹⁴¹⁴ Art. 1, comma 32 della legge n. 190 del 2012; cfr. per le specifiche di dettaglio: ANAC, delibera n. 39 del 20 gennaio 2016 recante *Indicazioni alle Amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione e di trasmissione delle informazioni all’Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell’art. 1, comma 32 della legge n. 190/2012, come aggiornato dall’art. 8, comma 2, della legge n. 69/2015*.

¹⁴¹⁵ Reinterpretato giustamente nelle *Indicazioni* dell’ANAC come l’elenco degli operatori economici partecipanti alla procedura di scelta del contraente, “*quindi tutti i partecipanti, alle procedure aperte e quelli invitati a partecipare alle procedure ristrette o negoziate. Per ciascun soggetto partecipante vanno specificati: codice fiscale, ragione sociale e ruolo in caso di partecipazione in associazione con altri soggetti*”.

¹⁴¹⁶ L’art. 38, comma 2 del d.lgs. n. 33 del 2013 impone anche la pubblicazione dell’elenco riassuntivo dei tempi, costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate.

¹⁴¹⁷ ANAC, delibera n. 39 del 20 gennaio 2016, cit.

¹⁴¹⁸ L’obbligo di pubblicazione sul sito della stazione appaltante è stato interpretato come tempestivo dall’ANAC (art. 3 della delibera n. 39 del 2016), ma gli enti lo applicano perlopiù a cadenza annuale, in coincidenza del termine per l’invio dell’URL ad ANAC, con conseguente danno per l’interesse conoscitivo degli utenti: F. SAJA, A. NELSON, Open Contracting: *l’Italia muove i primi passi*, cit., pp. 433-434.

¹⁴¹⁹ <https://dati.anticorruzione.it/#/1190>

¹⁴²⁰ Già prevista dall’art. art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016. Il d.lgs. n. 36 del 2023 all’art. 20, comma 2, in tema di trasparenza dei contratti pubblici, prevede che “*Le comunicazioni e l’interscambio di dati per le finalità di conoscenza e di trasparenza avvengono nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e dell’invio delle informazioni*”, e all’art. 28, comma 3, che “*Per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l’ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la Piattaforma unica per la trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto. In particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l’oggetto del bando, l’elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l’aggiudicatario, l’importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e*

Per far fronte alla difficile sostenibilità dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione (che comunque rimangono per tutti i dati e documenti non compresi nell'invio alla BDNCP) per le amministrazioni italiane, soprattutto le più piccole¹⁴²¹, sembra doversi riaffermare la bontà della proposta di istituzione di un Portale unico della trasparenza presso l'ANAC¹⁴²², o meglio, del riconoscimento della pubblicazione centralizzata delle banche dati dell'Autorità ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di trasparenza da parte delle stazioni appaltanti¹⁴²³.

In tema di riuso dei "dati 190" va segnalata l'esperienza – ormai ben nota agli esperti – del portale *contrattipubblici.org*, motore di ricerca e strumento di *business intelligence* sviluppato da un progetto di innovazione sociale sui contratti della pubblica amministrazione¹⁴²⁴. Da anni, *contrattipubblici.org* trasforma i dati dei contratti pubblici presenti in rete nel formato .xml ai sensi della legge anticorruzione, in *linked open data* rappresentandoli sotto forma di grafo che pone in evidenza le relazioni fra stazioni appaltanti e operatori economici, strumento utile tanto agli operatori privati quanto agli enti pubblici per la conoscenza del mercato degli appalti¹⁴²⁵.

L'iniziativa italiana appare simile al progetto internazionale Tender-X, sviluppato a fini commerciali da ricercatori delle Università di Londra e Cambridge, per offrire ai propri clienti uno strumento di analisi dei dati sugli appalti pubblici, integrando valutazioni sui rischi di integrità e informazioni di mercato¹⁴²⁶.

l'importo delle somme liquidate". Contestualmente, l'art. 226 ha previsto l'abrogazione dell'art. 1, comma 32, della l. 190 del 2012, come illustrato dalla *Relazione allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, redatta dal Consiglio di Stato che, con riferimento all'art. 28, elenca le attuali sovrapposizioni di obblighi di trasparenza e pubblicazione. Si v. la delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 in materia di invio di dati alla BDNCP, anche ai fini degli obblighi di trasparenza. Cfr. V. VARONE, "Amministrazione trasparente" al banco di prova della nuova Governance della trasparenza, cit., pp. 262 ss.

¹⁴²¹ F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, cit., p. 435.

¹⁴²² Critici rispetto alla proposta di piattaforma unica della trasparenza presso l'ANAC che potrebbe provocare una deresponsabilizzazione di ciascun ente a fare luce dall'interno sul proprio agire valorizzando la propria *accountability*: N. PARISI, D. RINOLDI, *Alcune proposte per una esecuzione più efficiente del PNRR*, 2 novembre 2021, in <https://www.piueuropa.eu/>; P. CAPOROSSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità. Misurazione della capacità amministrativa pubblica, tra efficienza, trasparenza e anticorruzione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, p. 185, secondo la quale piuttosto sarebbe preferibile un supporto all'adempimento mediante fornitura da parte dello Stato di un *software* utilizzabile da tutti i Comuni e altre amministrazioni che consenta l'automazione dei flussi informativi, così da alleggerire il carico di lavoro del personale senza diminuire il livello di *accountability* dell'ente. V. *infra*, cap. IV, par. 4.

¹⁴²³ Ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, attuato dall'art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023 (cfr. la delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, art. 10, comma 10.8).

¹⁴²⁴ Realizzato dalla *start-up* torinese Synapta, *spin-off* del centro Nexa del Politecnico di Torino.

¹⁴²⁵ <https://contrattipubblici.org/>, sito Internet in parte liberamente accessibile, in parte su abbonamento. Cfr. A. MELANDRI, G. BEVILACQUA, F. MORANDO, D. ALLAVENA, *Misurare la corruzione sul grafo dei contratti pubblici italiani*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 113 ss.

¹⁴²⁶ Pagina illustrativa del portale (<https://www.tenderx.eu/>) e esempi di analisi di rischio *ivi* contenute. Cfr. M. FAZEKAS, B. TÓTH, *Proxy indicators for the corrupt misuse of corporations*, CMI Institute, U4Brief, 2017.

Tornando al contesto interno, altre analisi sui “dati 190” a più ampio spettro, non limitate al settore dei contratti pubblici, vengono svolte per l’elaborazione del Rating Pubblico attribuito dalla Fondazione Etica¹⁴²⁷, consistente in un *benchmarking* dei Comuni capoluogo di provincia redatto in base al grado maggiore o minore di *accountability*, leggibile in chiave di incentivo reputazionale a “fare meglio”¹⁴²⁸.

Da segnalare che un fondamentale indicatore di *performance* costitutivo di tale Rating era basato sugli obblighi di pubblicazione delle tempistiche di conclusione dei procedimenti amministrativi, oggi però abrogati¹⁴²⁹. Nondimeno, la Fondazione ha riscontrato che molti Comuni continuano a pubblicare tali dati¹⁴³⁰, avendo inserito una specifica misura nel piano triennale anticorruzione¹⁴³¹.

In materia di contratti pubblici il Rating della Fondazione Etica si basa sulla misurazione degli adempimenti relativi alla pubblicazione dei *files* nel formato prescritto¹⁴³², della trasmissione degli stessi ad ANAC¹⁴³³, il ricorso agli affidamenti diretti, le aggiudicazioni ripetute, gli affidamenti diretti prossimi alla soglia (39.000 euro) sospetti di elusione del divieto di frazionamento abusivo, la tempestività dei pagamenti, l’adempienza all’invio delle informazioni sulle opere pubbliche alla banca dati BDAP del MEF¹⁴³⁴.

Accanto agli obblighi di pubblicazione dei documenti, per verificare il grado di trasparenza delle amministrazioni per consentire un monitoraggio diffuso viene sicuramente in rilievo l’aspetto forse più dolente dell’accessibilità delle banche dati: secondo la più attenta dottrina, se è facile creare piattaforme di *front office* per l’accesso ai servizi pubblici ovvero

¹⁴²⁷ P. CAPOROSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità*, cit., *passim*.

¹⁴²⁸ A. NATALINI, *Linee generali della semplificazione amministrativa*, cit., p. 255; M.A. CARRINO, *La certificazione di qualità nella P.A. come fulcro per il buon funzionamento dei processi operativi*, loc. cit.

¹⁴²⁹ Art. 24, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 33 del 2013: “Le pubbliche amministrazioni che organizzano, a fini conoscitivi e statistici, i dati relativi alla propria attività amministrativa, in forma aggregata, per settori di attività, per competenza degli organi e degli uffici, per tipologia di procedimenti, li pubblicano e li tengono costantemente aggiornati. 2. Le amministrazioni pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell’articolo 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190”, abrogati dal d.lgs. n. 97 del 2016. Si potrebbe però ritenere che un obbligo simile sia stato reintrodotta con il nuovo comma 4-bis dell’art. 2 della legge n. 241 del 1990, introdotto dalla legge n. 120 del 2020 di conversione del d.l. n. 76 del 2020: “Le pubbliche amministrazioni misurano e pubblicano nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo”.

¹⁴³⁰ P. CAPOROSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità*, cit., pp. 113-114.

¹⁴³¹ Ad es. il Comune di Bologna: <http://www.comune.bologna.it/trasparenza/contenuti/161:19949/>

¹⁴³² P. CAPOROSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità*, cit., pp. 145 ss.

¹⁴³³ *Ivi*, p. 149.

¹⁴³⁴ *Ivi*, pp. 158 ss.

per la pubblicazione di informazioni, in genere è ben più difficile rendere visibili all'esterno le decisioni “*che contano*”, soprattutto in materia di gestione della finanza pubblica¹⁴³⁵.

Per arrivare ad un pieno monitoraggio civico bisognerebbe che piattaforme “*open*” tracciassero costantemente l'attività amministrativa ordinaria, nel rispetto del principio – semplice a dirsi ma arduo ad attuarsi, come si è visto nel caso del principio *once-only – open by besign and by default*, ossia di “*apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita*”¹⁴³⁶.

Nel prossimo capitolo si tratterà più approfonditamente della Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione, alla quale sono trasmessi obbligatoriamente da parte delle stazioni tutti i dati sui contratti di lavori, servizi e forniture. Qui preme rilevare come, dopo anni di tentativi, dal settembre 2020 questi dati sono liberamente accessibili, scaricabili e analizzabili dal portale dei dati aperti dell'Autorità¹⁴³⁷, nonostante l'obbligo di pubblicazione dei dati e delle informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio sui contratti pubblici vigesse sin dal 2012¹⁴³⁸. Ciò ha permesso a soggetti della società civile, per esempio, di svolgere un'analisi

¹⁴³⁵ “*Piuttosto, i problemi sorgono quando la strategia di ridefinizione dei rapporti tra istituzioni pubbliche e cittadini si arresta qui. Accade allora che i cittadini vengono tenuti lontani da un effettivo controllo delle procedure di decisione o di gestione che possono interessarli in maniera più o meno immediata. E, anche quando si amplia l'area del loro intervento o della loro partecipazione, spesso questa viene rigorosamente limitata ai casi in cui non si incide sulla utilizzazione delle risorse, finanziarie o di altro tipo, sulle quali si basa il reale potere degli amministratori*”: S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., p. 44.

¹⁴³⁶ Art 5, par. 1 della direttiva 2019/1024/UE. Cfr. S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., p. 177. Il d.l. n. 179 del 2012, conv. dalla l. n. 221 del 2012, ha modificato l'art. 52, comma 2 del d.lgs. n. 82 del 2005 inserendo di fatto il principio *open by default* anche nell'ordinamento italiano: “*I dati e i documenti che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto [...]*”.

¹⁴³⁷ Il Portale consente lo scaricamento massivo degli interi *dataset* (<https://dati.anticorruzione.it/opendata>) oppure ricerche mirate su specifiche procedure tramite CIG o relativamente a determinate stazioni appaltanti mediante un “*cruscotto*” di *analytics* (<https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>). Esprimono apprezzamento verso il nuovo portale *open data* di ANAC: F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, cit., p. 435.

¹⁴³⁸ Art. 8 del d.l. 7 maggio 2012 n. 52, conv. l. 6 luglio 2012 n. 94: “*1. Al fine di garantire la trasparenza degli appalti pubblici, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture rende pubblici, attraverso il proprio portale, i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lettere a) e b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con modalità che consentano la ricerca delle informazioni anche aggregate relative all'amministrazione aggiudicatrice, all'operatore economico aggiudicatario ed all'oggetto di fornitura. 2. Ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmette, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip S.p.A. nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni e, per esse, alle centrali regionali di acquisto, i dati di cui al comma 1*”. I riferimenti normativi al Codice abrogato di cui al d.lgs. n. 163 del 2006 devono intendersi sostituiti dagli obblighi di invio dei dati ai sensi del d.lgs. n. 50 del 2016 e, dal 1° luglio 2023, del d.lgs. n. 36 del 2023. Sul sistema dell'Osservatorio v. *infra*, cap. IV, par. 2.3.1.

di notevole interesse pubblico sui dati aperti di ANAC riguardante gli appalti relativi alla gestione dell'emergenza COVID-19¹⁴³⁹.

Preceduta da iniziative sperimentali¹⁴⁴⁰, su impulso del progetto europeo CEF Eneide¹⁴⁴¹ dal 2022 l'ANAC sta pubblicando i dati della BDNCP anche nel formato *Open Contracting Data Standard* (OCDS)¹⁴⁴², *standard* globale di pubblicazione di dati e documenti sui contratti pubblici che consente il pieno riutilizzo secondo il modello *open data* ed il confronto a livello internazionale¹⁴⁴³. Il formato OCDS, ormai largamente diffuso nel mondo, può giovare alla confrontabilità dei dati per l'attuazione dei patti di integrità evoluti che coinvolgono cittadini monitoranti a livello europeo¹⁴⁴⁴ e dovrebbe costituire anche la base dei futuri *e-forms* adottati dall'Unione. In questo senso, rivestirà un ruolo strategico per la più rapida spesa dei fondi europei: spesso questi vengono bloccati a causa dei sistemi informativi degli Stati membri che non sono abbastanza agevoli (e interoperabili) per gestirli¹⁴⁴⁵.

Come prospettiva futura, nell'ambito dell'azione dedicata alla trasformazione digitale del quinto Piano d'azione nazionale (NAP) di Open Government¹⁴⁴⁶, ad ANAC è stato attribuito il coordinamento dell'impegno 5.02 "*Standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica*", finalizzato alla raccolta e pubblicazione del patrimonio informativo esistente a livello nazionale ed europeo sui flussi di implementazione del PNRR, mettendo a disposizione del pubblico piattaforme per la loro visualizzazione con l'adozione di formati standard condivisi e largamente diffusi come l'OCDS, a partire dai dati della BDNCP.

Per quanto osservato finora, e come si specificherà meglio nel prossimo capitolo, un simile obiettivo potrà però essere raggiunto solo ove sia effettivamente garantita la piena interoperabilità fra tutte le banche dati, anche esterne all'ANAC, necessarie per il

¹⁴³⁹ Effettuata dall'organizzazione Open Polis, che ha esaminato fra i dati della BDNCP i lotti contenenti alcune parole chiave, integrati con i dati sui contratti messi a disposizione dalla Protezione civile e alcune stazioni appaltanti nelle sezioni "Amministrazione trasparente": esiti pubblicati al [link](#).

¹⁴⁴⁰ A livello sperimentale, l'Associazione On Data e Transparency International Italia hanno pubblicato parte dei dati dei contratti pubblici di ANAC mediante il formato OCDS nell'ambito del progetto "Appaltipop" <https://www.appaltipop.it/it/ocds>; cfr. F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, cit., pp. 437 ss.

¹⁴⁴¹ V. *supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁴⁴² F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, cit., pp. 423 ss.

¹⁴⁴³ Elaborato dall'organizzazione internazionale non governativa *Open Contracting Partnership*. Si v. ampiamente: Transparency International Italia, Progetto ACT, [Guida rapida per la messa in atto dell'Open Contracting Data Standard per i dati sugli appalti](#), marzo 2021.

¹⁴⁴⁴ F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, cit., p. 432

¹⁴⁴⁵ *Ivi*, p. 429

¹⁴⁴⁶ V. *supra*, in questo paragrafo.

tracciamento completo della spesa pubblica, a partire da quelle detenute dal MEF, riconducendo a sistema le iniziative di apertura già avviate come il portale Opencoessione relativo ai fondi europei¹⁴⁴⁷ e Open CUP¹⁴⁴⁸, teoricamente collegabile con la BDNC di ANAC grazie alla coppia di codici univoci “CIG-CUP”¹⁴⁴⁹.

3.1.1. Esperienze americane di monitoraggio civico della spesa pubblica

Accennando ad alcune esperienze di monitoraggio civico della spesa pubblica attivate oltreoceano, si può anzitutto ricordare che nel 2003 è stato inaugurato lo statunitense *Federal Procurement Data System “Next Generation”* (FPDS-NG), che include gli appalti segnalati attraverso collegamenti con i sistemi di scrittura dei contratti di circa 65 dipartimenti, uffici, agenzie e commissioni. Con limitate eccezioni, memorizza le informazioni di tutti i contratti pubblici federali che superano la soglia dei micro-acquisti (3.000 dollari). Dal 2008 questo sistema alimenta un *database*¹⁴⁵⁰ di informazioni sui contratti federali e altre spese governative come sovvenzioni, prestiti e cooperative accordi, gestito dal *Bureau of the Fiscal Service* dell’*U.S. Department of the Treasury*, in conformità con il *Federal Funding Accountability and Transparency Act* del 2006¹⁴⁵¹.

¹⁴⁴⁷ La pubblicazione del portale Opencoessione ha consentito lo sviluppo dal 2013 di Monithon, iniziativa indipendente di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici. Il gruppo di lavoro di Monithon ha realizzato grazie agli *open data* messi a disposizione da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione una piattaforma che consente di sviluppare report di monitoraggio civico e rappresenta un presidio metodologico per pianificare e strutturare la “curiosità civica”. Si rivolge a comunità locali, giornalisti e semplici cittadini che vogliono impegnarsi ad osservare progetti pubblici, dalla programmazione dell’intervento alla sua realizzazione (<https://www.monithon.eu/it/>).

¹⁴⁴⁸ Nella pagina illustrativa del [sito](#) si legge che OpenCUP mette a disposizione i dati, in formato aperto, sulle decisioni di investimento pubblico finanziate con fondi pubblici nazionali, comunitarie o regionali o con risorse private registrate con il Codice Unico di Progetto. Ad oggi è possibile navigare le schede dei progetti di investimento pubblico e scaricare gli *open data* relativi a lavori pubblici, incentivi alle imprese e contributi per calamità naturali. Tale iniziativa è finanziata nell’ambito del PON “Governance e Capacità istituzionale” per rispondere all’esigenza di efficacia ed efficienza nell’attuazione delle politiche di sviluppo e di investimento pubblico attraverso azioni di governo aperto. Il progetto, avviato nel ciclo di programmazione 2007-2013 con pubblicazione dei dati sulle decisioni di investimento relative ai progetti per la realizzazione di lavori pubblici, in questa seconda fase si pone l’obiettivo di pubblicare l’intero patrimonio informativo CUP registrato dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e realizzare la piena interoperabilità con altri dati, pubblicati in formato aperto, da altre istituzioni pubbliche. La fonte dei dati è l’Anagrafe dei Progetti del Sistema CUP alimentata direttamente dai soggetti titolari degli interventi e l’aggiornamento dati sul portale avviene con cadenza mensile.

¹⁴⁴⁹ Problematiche nell’analisi della BDAP sono state però riscontrate laddove il CUP non sia riconducibile ad un CIG: G.F. GORI, P. LATTARULO, N.C. SALERNO, *L’efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Ufficio parlamentare di bilancio, Roma, 2022, p. 8, nt. 8.

¹⁴⁵⁰ www.USASpending.gov. Cfr. C.R. YUKINS, *The U.S. Federal Procurement System: An Introduction*, in *Procurement Law Journal*, *UrT*, 2017, 2/3, pp. 75-76.

¹⁴⁵¹ <https://fiscaldata.treasury.gov/about-us/>.

Le procedure d'appalto messicane vengono svolte sul portale “Compranet”¹⁴⁵², sviluppato già a partire dal 1996, che tuttavia va ancora implementato sul versante del monitoraggio dell'esecuzione contrattuale (dal momento che ad oggi contiene i soli documenti di gara)¹⁴⁵³. Dal 2009 esiste però un sistema di monitoraggio civico, obbligatorio per gli appalti sopra determinate soglie. I soggetti civici monitoranti sono organizzazioni non governative e individui selezionati dal Ministero della Pubblica amministrazione attraverso bandi pubblici, inseriti in un apposito registro. È stato stimato che la partecipazione delle comunità monitoranti nelle procedure d'appalto della Commissione federale per l'Energia elettrica messicana abbia creato risparmi per circa 26 milioni di dollari nel 2006 e un aumento del numero di offerenti di oltre 50%¹⁴⁵⁴.

In Perù il progetto “*Citizen Oversight Monitors Program*” (“*Programa de Monitores Ciudadanos de Control*” – MCC), che utilizza le piattaforme *InfObras* dell'*Office of the Comptroller e dell'Investment Consultation (Consulta de Inversión)* e un'applicazione del Ministro dell'Economia e delle finanze¹⁴⁵⁵, finora hanno consentito una riduzione dei costi ma non una riduzione significativa dei tempi di esecuzione dei lavori¹⁴⁵⁶.

In Colombia è stato sviluppato nel 2014 il progetto “*Mapa Regalias*”¹⁴⁵⁷, volto al monitoraggio in termini di tempo e di costi degli investimenti pubblici locali finanziati dalle *royalties* (in spagnolo *regalías*, ossia le entrate fiscali derivanti dall'estrazione delle risorse naturali del Paese), che pare abbia avuto già significativi risultati in termini di riduzione dei costi ed efficientamento degli investimenti pubblici¹⁴⁵⁸. Sempre in Colombia, la piattaforma di *e-procurement* “*Colombia compra eficiente*”¹⁴⁵⁹ offre una sezione di *open data* in formato OCDS sugli acquisti del Governo¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵² <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>

¹⁴⁵³ OECD, [Mexico's E-Procurement System Redesigning Compranet Through Stakeholder Engagement](#), 2018, p. 21.

¹⁴⁵⁴ [G20 Report Practices of Innovative Public Procurement for Smart Cities and Communities](#), agosto 2021, p. 3.

¹⁴⁵⁵ <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>.

¹⁴⁵⁶ G. PIERRI, M. LAFUENTE, *Digital Government and Corruption. The Impact of Citizen Oversight and InfObras on the Efficiency of the Execution of Public Works in Peru*, Inter-American Development Bank, *Discussion Paper*, n. IDB-DP-832, novembre 2020.

¹⁴⁵⁷ <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>.

¹⁴⁵⁸ M. LAULETTA, M.A. ROSSI, J. CRUZ VIEYRA, D. ARISI, *Monitoring public investment: The impact of MapaRegalias in Colombia*, *IDB Working Paper Series*, 2019, N. IDB-WP-1059, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.

¹⁴⁵⁹ <https://www.colombiacompra.gov.co/>

¹⁴⁶⁰ <https://tablerocontratacion.colombiacompra.gov.co/>; cfr. F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, cit., pp. 425-426.

In Argentina esiste dal 2016 il progetto, simile a quello colombiano, “*Mapa Inversiones*”¹⁴⁶¹ fondato sulla normativa FOIA, costituito da piattaforme contenenti i dati sugli investimenti pubblici, con la possibilità di ricerca secondo vari parametri e di scaricare le informazioni in fogli Excel condivisibili attraverso i *social media*. Un modulo parallelo consente agli utenti di inviare commenti, raccomandazioni e richieste ai politici e contribuire al monitoraggio civico condividendo fotografie e segnalazioni dello stato di avanzamento dei progetti¹⁴⁶².

In Brasile nel 2004 è stato creato il Portale della trasparenza della pubblica amministrazione federale¹⁴⁶³, gestito dalla *Controladoria-general da União* (ente incaricato di vigilare sul patrimonio pubblico, trasparenza e anticorruzione) per fornire l’accesso gratuito in tempo reale alle informazioni sull’esecuzione del bilancio, come base per sostenere il monitoraggio diretto dei programmi del governo federale, compresa la spesa per gli appalti¹⁴⁶⁴. Nel Paese è stato anche proposto da parte della Corte dei conti federale un utilizzo generalizzato del sistema GIS (*Geographic Information Systems*) per monitorare la costruzione di opere pubbliche, a partire dal caso della costruzione di opere pubbliche fognarie in 399 comuni del Nord-Est brasiliano, riguardante 142 contratti, per un totale di 300 milioni di dollari. Il GIS consente di ottenere informazioni su un gran numero di costruzioni e il monitoraggio virtuale, con una rapida panoramica dell’area¹⁴⁶⁵.

Semplificando e razionalizzando le procedure, soprattutto per favorire l’aggregazione nei contratti pubblici (in particolare l’utilizzo degli accordi quadro, integrati in un grande mercato elettronico), già dai primi anni 2000 è stata implementata dalla centrale di committenza governativa cilena (il *Directorate of Government Procurement and Contracting of Chile*, noto come *ChileCompra*) la piattaforma *ChileCompra Express*, utilizzata da 850 stazioni appaltanti¹⁴⁶⁶.

¹⁴⁶¹ <https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar/>.

¹⁴⁶² T. KAHN, A. BARON, J. CRUZ VIEYRA, *Digital Technologies for Transparency in Public Investment. New Tools to Empower Citizens and Governments*, *Inter-American Development Bank*, in *Discussion Paper*, n. IDB-DP-634, novembre 2018.

¹⁴⁶³ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

¹⁴⁶⁴ OECD, *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, 2014, p. 8.

¹⁴⁶⁵ Federal Court of Accounts of Brazil (André Delgado de Souza, Juliana Santa Cruz de Souza, João Germano Lima Rocha) in partnership with researchers from the Federal University of Pernambuco (Maria do Carmo Sobral and Ana Lúcia Bezerra Candeias), *Using GIS to monitor public works*, in *International Journal of Government Auditing*, 2016, pp. 30 ss. Sull’applicazione del sistema GIS in Italia come strumento per il governo del territorio: M. DEMICHELIS, *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, cit., pp. 212 ss.

¹⁴⁶⁶ <https://www.chilecompra.cl/>; OECD, *Public procurement in Chile. Policy options for efficient and inclusive framework agreements*, 2017, *passim*.

Si tratta di iniziative virtuose, richiamate per dimostrare come l'esigenza di trasparenza e monitoraggio civico (anche in chiave anticorruptiva) sia sentita e diffusa in tutto il mondo, anche nelle aree maggiormente colpite dalla cattiva amministrazione, pur se contrassegnata da periodi di grande slancio riformatore e rilievo mediatico alternati a momenti di ripensamento¹⁴⁶⁷. Occorrerebbe tuttavia una valutazione attenta di ogni caso e progetto di apertura dei dati per valutarne la consistenza effettiva evitando di presentare (come spesso avviene nei resoconti delle conferenze internazionali¹⁴⁶⁸) progetti soltanto avviati o ipotizzati quali prassi da imitare.

4. L'elaborazione di indicatori e *red flag* per la prevenzione della corruzione e dell'inefficienza amministrativa

Il fine forse più ambizioso, e stimolante, della strategia anticorruptiva dell'analisi dati pare quello di riuscire a scoprire mediante l'uso di algoritmi, se non i singoli fatti di corruzione penalmente rilevanti (obiettivo che, comunque, rientrerebbe nel campo della repressione più che della prevenzione¹⁴⁶⁹), perlomeno quelle situazioni di *maladministration* in cui intervenire in via preventiva secondo una logica non così lontana, a ben vedere, da quella che portò allo sviluppo del sindacato giurisdizionale sullo sviamento di potere a partire dall'individuazione delle c.d. figure sintomatiche¹⁴⁷⁰.

Per riprendere la contrapposizione più volte utilizzata fra la staticità che contraddistingueva l'amministrazione cartacea e la dinamicità insita in quella digitale, forse si può dire che, anche in questo caso, si è aggiunto all'obiettivo di contrastare l'eccesso di potere come

¹⁴⁶⁷ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 299 ss.

¹⁴⁶⁸ Le quali comunque rappresentano una fonte informativa molto utile per la comparazione, visto il limite linguistico spesso presente – essendo la documentazione tecnica sui singoli sistemi di monitoraggio perlopiù redatta nelle lingue nazionali.

¹⁴⁶⁹ Si richiamano perciò le osservazioni sulle critiche rivolte all'ANAC che spesso equivocano il suo ruolo collocandolo nel momento repressivo, che ad essa non compete: *supra*, cap. I, par. 5.2.1.

¹⁴⁷⁰ A fronte di una letteratura sterminata, per un'efficace sintesi: E. CARDI, S. COGNETTI, *Eccesso di potere (atto amministrativo)* (voce), in *Dig. pubbl.*, V, Torino, 1987, pp. 340 ss.; F. MODUGNO, M. MANETTI, *Eccesso di potere II) eccesso di potere amministrativo* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, XII, pp. 1 ss., i quali ricordano l'evoluzione giurisprudenziale che ha finito per considerare “*le situazioni o figure sintomatiche come prove indiziarie o presunzioni non dell'esistenza di un fatto ignoto causa del vizio, ma direttamente del vizio di eccesso di potere, e perciò come mezzi di annullamento dell'atto*” (ivi, p. 4). Sul parallelo fra le figure sintomatiche dell'eccesso di potere e i “*sintomi di corruzione*”: G.M. RACCA, *Corruzione (dir. amm.)* (voce), cit., pp. 212-213; E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 2017, 3, p. 456; P. LOMBARDI, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, in *federalismi.it*, 29/2021, p. 225.

“vizio della funzione”¹⁴⁷¹ – garantendo nei singoli provvedimenti la “giustizia nell’amministrazione”¹⁴⁷² – quello di un monitoraggio sistemico, forse più fluido e informale ma non meno importante, per assicurare la complessiva “buona amministrazione”, al di là della verifica di legittimità degli specifici atti¹⁴⁷³.

Il contesto di maggiore fluidità della prevenzione della corruzione rispetto alla giurisdizione amministrativa di legittimità è ben rappresentato dalla differenza fra il tradizionale *government*, vincolato alle forme imposte dal principio di legalità e di tipicità dei poteri rispetto alla *governance*¹⁴⁷⁴, comprende una serie aperta di strumenti volti a regolare e influenzare i comportamenti (secondo il binomio “*governance and regulation*”)¹⁴⁷⁵, all’interno di uno schema triangolare fra gli agenti regolatori (*the governors*), i soggetti del contesto di riferimento (*the governed*, ad es. un certo settore di mercato) e i terzi (*the public*). A riprova del fatto che questa impostazione va oltre il classico circuito democratico, bisogna considerare che in questo rapporto non rileva tanto il potere amministrativo unilaterale esercitato dallo Stato verso i privati, quanto le funzioni di regolazione, controllo e verifica, ma anche di “contestazione” in senso lato esercitati dai “governati” parte di un certo settore (ad es., le imprese concorrenti che partecipano alle gare pubbliche) e dai terzi¹⁴⁷⁶.

L’esercizio tanto delle funzioni di *governance* regolatrice da parte del decisore pubblico, quanto del monitoraggio esterno, fa comunemente uso dei c.d. “indicatori”. Questo strumento viene definito in generale come una raccolta di dati ordinati per rappresentare le prestazioni passate o future di un soggetto. I dati costituenti l’indicatore sono generati attraverso un processo di analisi che semplifica i dati grezzi di fenomeni sociali complessi, al fine di comparare “unità di analisi” (come Stati, enti, imprese...) simultaneamente o diacronicamente, per la valutazione del loro comportamento rispetto ad uno o più parametri (*standard*)¹⁴⁷⁷.

¹⁴⁷¹ Naturalmente, F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, cit., *passim*; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., *passim*.

¹⁴⁷² Come recita l’art. 100 Cost., riecheggiando S. SPAVENTA, *Giustizia nell’amministrazione*, cit.

¹⁴⁷³ Visto che spesso la cattiva amministrazione si annida dietro lo “schermo dell’apparente legittimità del singolo atto amministrativo”: G.M. RACCA, *Corruzione (dir. amm.)* (voce), cit., pp. 213.

¹⁴⁷⁴ Cfr. le considerazioni già svolte nel capitolo precedente.

¹⁴⁷⁵ K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, S.E. MERRY, *Introduction: Global Governance by Indicators*, in K.E. DAVIS, A. FISHER, B. KINGSBURY, S.E. MERRY (a cura di), *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford, 2012, p. 10.

¹⁴⁷⁶ K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, S.E. MERRY, *Introduction: Global Governance by Indicators*, cit., pp. 11-12.

¹⁴⁷⁷ *Ivi*, p. 6; K.E. DAVIS, *Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law*, cit., p. 39.

Si ritiene che gli indicatori intrattengano un rapporto vieppiù stretto con le fonti del diritto tanto da assumere talora valenza normativa, ad es. quando un certo effetto giuridico è connesso al superamento di un certo valore-soglia. Differisce normalmente il procedimento di formazione delle fonti giuridiche e degli indicatori: le prime sono soggette alle fonti sulla produzione, mentre sono tendenzialmente di libera formazione i secondi, al massimo vincolati alle regole proprie della scienza cui afferiscono. Nondimeno si riconosce come spesso le motivazioni che spingono alla produzione di indicatori e le ricadute che questi producono possano essere paragonati alla *ratio* e all'effetto prescrittivo delle norme giuridiche¹⁴⁷⁸. In ogni caso, è chiaro che sussiste in molti casi una complementarità fra fonti in senso formale (proprie del sistema di *government*) e indicatori per l'esercizio delle funzioni di *governance*, specialmente quando le prime, rinviando a specifici indicatori, riconoscono loro rilevanza giuridica¹⁴⁷⁹.

4.1. Gli indicatori soggettivi e oggettivi di corruzione

A livello internazionale è sempre più diffusa l'idea che l'utilizzo dell'analisi dati mediante indicatori possa giovare sia per evitare puntualmente fatti illeciti e sprechi sia per indirizzare in generale le politiche di prevenzione della corruzione¹⁴⁸⁰.

Il primo e più noto indice di misurazione della corruzione è indubbiamente il *Corruption Perception Index* (CPI) elaborato da *Transparency International*¹⁴⁸¹ che, pur scontando le criticità connesse alla soggettività della “percezione” su cui è fondato, misuratore potenzialmente disallineato rispetto al dato reale¹⁴⁸², rimane l'indice – basato sulla

¹⁴⁷⁸ K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, S.E. MERRY, *Introduction: Global Governance by Indicators*, cit., p. 4; K.E. DAVIS, *Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law*, cit., pp. 46 ss.; K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, S.E. MERRY, *Introduction. The Local-Global Life of Indicators: Law, power, and Resistance*, in K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, S.E. MERRY (a cura di), *The Quiet Power of Indicators. Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, Cambridge, 2015, pp. 18 ss.

¹⁴⁷⁹ *Ivi*, p. 20.

¹⁴⁸⁰ Si v. la già citata Risoluzione 6/7 adottata nel 2015 dalla Sesta Conferenza degli Stati aderenti alla Convenzione di Merida sulla promozione dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'attuazione della stessa Convenzione. Per una panoramica internazionale cfr. OECD, *Analytics for Integrity. Data-Driven Approaches For Enhancing Corruption And Fraud Risk Assessments*, 2019; ANAC, [Using innovative tools and technologies to prevent and detect corruption. Compendium of good practices and practical examples in the use of ICT](#), report prodotto nel 2021 per il Network of Corruption Prevention Authorities – NCPA, cit.

¹⁴⁸¹ L'ultimo report sul [Corruption Perception Index 2022](#) di Transparency International è stato presentato in Italia il 31 gennaio 2023. Il video della presentazione è disponibile al [link](#).

¹⁴⁸² M.A. GOLDEN, L. PICCI, *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, in *Economics and Politics*, vol. 17, n. 1, 2005, pp. 39-40; B. PONTI, *Oltre la percezione: concretizzare le potenzialità conoscitive degli indicatori basati sull'elaborazione degli hard data di fonte amministrativa*, cit., pp. 48 ss.

comunque non trascurabile opinione qualificata di *manager* e analisti¹⁴⁸³ – più diffuso e utile per effettuare confronti fra tutti gli Stati del mondo, vista anche la difficoltà di confronto oggettivo fra Paesi con sistemi giuridici e capacità repressive e preventive talvolta parecchio diversi¹⁴⁸⁴.

D'altra parte, anche l'Unione europea dal 2005 ha prodotto alcune analisi sulla percezione della corruzione da parte dei cittadini negli Stati membri: l'ultimo *Eurobarometro* sulla corruzione è stato pubblicato nel luglio 2022¹⁴⁸⁵.

Sul fronte degli indicatori oggettivi, è chiaro da tempo che i dati giudiziari (della giustizia penale in particolare) sebbene certi, tendono per loro natura a far sottostimare il fenomeno della corruzione, attenendo soltanto ai crimini scoperti, denunciati o perseguiti¹⁴⁸⁶. Tuttavia, è sicuramente importante tenere sotto controllo le statistiche sulle indagini e condanne in sede penale. L'ANAC fra i suoi primi studi realizzò infatti un'analisi quantitativa delle sentenze penali di condanna per corruzione e concussione e delle pronunce della Corte dei conti che citavano i medesimi reati¹⁴⁸⁷.

Emerge una significativa divergenza tra la forte percezione del fenomeno corruttivo e i dati delle condanne o delle indagini in sede giudiziaria, sia penale che contabile. I primi mostrano un elevato grado di corruzione, forse eccessivamente influenzati da fattori soggettivi di comunicazione e insicurezza dell'opinione pubblica, i secondi una evidente insufficienza del sistema giudiziario nel perseguire e reprimere il fenomeno corruttivo¹⁴⁸⁸. Per questo, ricerche svolte sui lanci di notizie ANSA (raccolti nella banca dati MIDA), aventi per oggetto eventi di corruzione, possono contribuire a fornire una visione d'insieme complementare rispetto alle informazioni giudiziarie¹⁴⁸⁹, così come la presenza per delitti

¹⁴⁸³ J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in *Amministrazioneincammino*, 26 agosto 2020, p. 13.

¹⁴⁸⁴ D. DEL MONTE, *Identificare, mappare, analizzare la corruzione. Gli strumenti di misurazione più innovativi di Transparency International Italia* e M. GNALDI, *Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione*, entrambi in EAD., B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione. Obiettivi, metodi, esperienze*, cit., rispettivamente pp. 177-178 e pp. 34 ss.

¹⁴⁸⁵ Commissione europea, *Special Eurobarometer 523 "Corruption"*, luglio 2022, report e e schede su ogni Paese membro.

¹⁴⁸⁶ M. GNALDI, *Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione*, cit., pp. 38-39; M. FALCONE, *La big data analytics per conoscere, misurare e prevenire la corruzione*, cit., pp. 92-93.

¹⁴⁸⁷ ANAC, [Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche](#), 2013, pp. 14 ss. fondato sui dati delle denunce delle 165 Procure (Rilevazioni RE.GE.), sulle sentenze passate in giudicato presenti nel Casellario giudiziale centrale forniti dall'ISTAT e sulle sentenze contabili presenti sul sito della Corte dei conti.

¹⁴⁸⁸ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit. p. 366. Lo stesso A. propone un'analisi delle sentenze penali di condanna per corruzione: pp. 367 ss.

¹⁴⁸⁹ Come avvenuto nel progetto CECO: cfr. il *Quinto Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana. Anno 2020*, realizzato dalla Regione Toscana, in collaborazione con la Scuola Normale di Pisa, in particolare la sezione II a cura di A. Vannucci, pp. 155 ss.

contro la pubblica amministrazione dei nominativi di imprenditori, soci e amministratori di società nel *database* del Sistema d'indagine interforze (SDI) che raccoglie le segnalazioni di reati¹⁴⁹⁰.

È altrettanto interessante, al di là della probabile sottostima dei fatti di corruzione, l'utilizzo di strumenti di analisi avanzata (come algoritmi di analisi del linguaggio naturale che elaborano direttamente il testo dei provvedimenti) sulle sentenze in materia, come effettuato in una ricerca sulla giurisprudenza di Cassazione¹⁴⁹¹, anche al fine di rinvenire elementi, ad es. contenuti nel contratto pubblico oggetto dello scambio corruttivo, che possano costituire indici di rischio di illecito utili per prevedere, a partire da un campione casuale di base, un futuro possibile seguito contenzioso legato ad un certo appalto¹⁴⁹².

L'Ufficio studi del Consiglio di Stato ha pubblicato due *report* per i bienni 2015-2016 e 2017-2018¹⁴⁹³ che contengono un confronto fra il numero di appalti (ricavato dai dati presenti nella BDNCP) e le sentenze amministrative (in particolare i provvedimenti

¹⁴⁹⁰ L'art. 21 della l. 26 marzo 2001 n. 128 impone a tutte le Forze di Polizia di alimentare, con completezza e tempestività, il Centro Elaborazione Dati (C.E.D.) istituito dall'art. 8 della l. 1° aprile 1981 n. 121. Di fatto si tratta dello SDI, che comprende "fatti", "provvedimenti", "segnalazioni": cfr. la documentazione tecnica della Polizia di Stato di descrizione del Sistema Informativo Interforze al [link](#). L'incrocio fra i dati dei contratti pubblici (fonte: BDNCP dell'ANAC) e le notizie di reato per delitti contro la pubblica amministrazione (fonte: Sistema d'indagine-SDI), mediante l'individuazione delle persone fisiche titolari di posizioni qualificate nelle imprese – proprietari e *top manager* – (fonte: banca dati Infocamere delle Camere di commercio) è stato svolto da un gruppo di ricerca dell'Università Bocconi in collaborazione con l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI): si vedano i risultati presentati nei contributi di F. DECAROLIS, R. FISMANN, P. PINOTTI, S. VANNUTELLI, *Rules, discretion, and corruption in procurement: evidence from italian government contracting*, in *NBER Working Paper Series*, Cambridge, 2020; F. DECAROLIS, P. PINOTTI, *Appalti e corruzione: alcune evidenze sulla penetrazione criminale negli appalti di lavori*, in *Dir. econ.*, 2021, 3, pp. 113 ss. Un'altra esperienza di studio ma con significative ricadute operative che ha implicato l'analisi delle medesime fonti di dati, integrate da molte altre ancora (si parla di quasi 160 banche dati), è stata posta in essere dal Comando della Guardia di Finanza del Veneto, in collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia, con la realizzazione di un applicativo (denominato "P.R.I.C.E.") al fine di valutare la rischiosità delle imprese, ad es. monitorando i loro cambi di *management*. Nel corso della pandemia da Covid-19 il sistema ha consentito di passare al vaglio numerose aziende fornitrici individuando i casi di infiltrazione della criminalità organizzata: cfr. l'intervento del generale Giovanni 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 quantitativa. La dimensione locale e l'attuazione del PNRR*", Venezia, 17 dicembre 2021, disponibile al [link](#). In questo contesto, il 7 febbraio 2022 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto e il Comando Regionale Veneto della Guardia di Finanza per lo scambio di informazioni in relazione agli interventi finanziati dal PNRR realizzati in ambito regionale (schema approvato con delibera della Giunta regionale n. 63 del 25 gennaio 2022).

¹⁴⁹¹ M.F. ROMANO, G. MORGANTE, A. BALDASSARINI, G. DI VETTA, P. PAVONE, *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, in *federalismi.it*, 2020, 33, pp. 164 ss.

¹⁴⁹² R. CAVALLO PERIN, *La digitalizzazione e l'analisi dati*, cit., pp. 119 ss.; A. VESPIGNANI, *L'algoritmo e l'oracolo*, cit., pp. 106 ss.

¹⁴⁹³ Cons. Stato, Ufficio studi, *Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti*, in [www.giustizia-amministrativa.it](#).

cautelari). Si tratta però di uno studio prettamente statistico di analisi aggregate per annualità¹⁴⁹⁴.

Un gruppo di ricerca dell'Università di Torino costituito da giuristi e informatici ha avviato una sperimentazione in questo campo, in collaborazione con lo stesso Consiglio di Stato¹⁴⁹⁵, suddivisa in una prima fase, di tipo descrittivo, di *download* (mediante un sistema di *web scraping*¹⁴⁹⁶) delle sentenze della Giustizia amministrativa in materia di contratti pubblici (cercando i CIG presenti nel *database* delle sentenze, che vengono “etichettati” come “positivi”, ossia contratti pubblici per i quali è presente almeno un’ordinanza, decreto o sentenza nel portale del contenzioso amministrativo¹⁴⁹⁷) e in una seconda di tipo predittivo: assumendo i CIG “positivi”, mediante un algoritmo di *machine learning* si è tentato di rilevare se i futuri contratti possano essere considerati potenzialmente “positivi” oppure “negativi” ossia di prevedere, sulla base di alcune loro caratteristiche ricorrenti (es. ribasso di aggiudicazione, numero di partecipanti alle procedure) se daranno o meno luogo a contenzioso¹⁴⁹⁸.

¹⁴⁹⁴ R. CARANTA, *L'analisi di impatto del contenzioso amministrativo sugli appalti*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 2, pp. 259 ss.

¹⁴⁹⁵ Il 22 dicembre 2020 è stato stipulato un Accordo per l'analisi dei dati del contenzioso amministrativo presenti nella banca dati della Giustizia amministrativa e in altre banche dati delle pubbliche amministrazioni e delle Autorità indipendenti, per lo svolgimento di una comune attività di ricerca fra il Dipartimento di Management dell'Università degli Studi di Torino e l'Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa.

¹⁴⁹⁶ Sullo strumento, in generale, cfr. P. SAMMARCO, *L'attività di web scraping nelle banche dati ed il riuso delle informazioni* e M.W. MONTEROSSO, *Estrazione e (ri)utilizzo di informazioni digitali all'interno della rete Internet. Il fenomeno del c.d. web scraping*, entrambi in *Dir. inf.*, 2020, 2, rispettivamente pp. 219 ss. e 327 ss.

¹⁴⁹⁷ Aspetto critico è stata sinora la mancanza dell'obbligo di inserimento del codice CIG nel testo della pronuncia giurisdizionale, cruciale per monitorare anche il contenzioso relativo ai contratti pubblici. Nel portale della Giustizia amministrativa (www.giustizia-amministrativa.it), su più di un milione di provvedimenti pubblicati, a settembre 2022 circa 8.000 sentenze (ovvero ordinanze o decreti) riportano almeno un CIG rilasciato dal sistema SIMOG di ANAC. Eseguendo una semplice ricerca testuale si rinvenivano sul sito però più di 83.000 provvedimenti contenenti la parola “*appalt**”, come verificato dai ricercatori del Dipartimento di Informatica dell'Università di Torino, incrociando i dati della BDNCP con i testi delle sentenze: R. NAI, E. SULIS, P. PASTERIS, M. GIUNTA, R. MEO, *Exploitation and Merge of Information Sources for Public Procurement Improvement*, in *Machine Learning and Principles and Practice of Knowledge Discovery in Databases. International Workshops of ECML PKDD 2022*, Springer, Cham, 2023, pp. 89 ss. L'art. 209 del d.lgs. n. 36 del 2023 modifica l'art. 120 del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), inserendovi la previsione secondo la quale “*In tutti gli atti di parte e in tutti i provvedimenti del giudice è indicato il codice identificativo di gara (CIG); nel caso di mancata indicazione il giudice procede in ogni caso e anche d'ufficio, su segnalazione della segreteria, ai sensi dell'articolo 86, comma 1*”.

¹⁴⁹⁸ R. CAVALLO PERIN, *La digitalizzazione e l'analisi dati*, cit., pp. 119 ss.; R. MEO, M. LAI, P. PASTERIS, *Machine learning per la pubblica amministrazione*, cit., pp. 131 ss. Hanno lavorato al progetto alcuni tesisti del Dipartimento di Informatica dell'Università di Torino: R. HOXHAI, *Misurare le anomalie degli appalti pubblici usando Machine Learning e Big Data*, tesi di laurea presentata il 28 marzo 2020; J. CFARKU, *Analizzare gli Appalti Pubblici usando Machine Learning*, tesi di laurea presentata il 10 ottobre 2020; R. GJOKAJ, L. TOMATIS, *Tecnologie del linguaggio naturale applicate agli appalti pubblici*, tesi di laurea presentata il 22 novembre 2020; A. MARRAZZO, *Classificazione di sentenze giuridiche attraverso l'utilizzo di document Embeddings*, tesi di laurea presentata il 6 aprile 2021; A. AMBU, *Modelli di apprendimento*

4.1.1. Gli indici di potenziale rischio (*red flag*) applicati ai dati sui contratti pubblici

È dunque ormai condiviso lo sforzo di sviluppare sempre più attendibili indicatori oggettivi¹⁴⁹⁹, fondati su dati di fonte certa (*hard data*) quali sono i dati amministrativi, prodotti dalle stesse amministrazioni nell'esercizio delle proprie funzioni e oggetto della funzione conoscitiva pubblica digitale¹⁵⁰⁰.

Rinviando alla copiosa letteratura dedicata alle tipologie di indicatori di corruzione¹⁵⁰¹, dalle esperienze finora sperimentate non sembra attualmente possibile (più che altro per carenza e scarsa qualità dei dati disponibili¹⁵⁰²) cercare di individuare la corruzione penalmente rilevante, cercando ad es. di scorporare ciò che è corruzione dall'inefficienza¹⁵⁰³, ritenendo forse più agevole coltivare la via dell'analisi dei dati ai fini

automatico spiegabili per le gare d'appalto nella Pubblica Amministrazione, tesi di laurea presentata il 15 ottobre 2021. I più recenti risultati sono presentati nell'articolo di R. NAI, E. SULIS, P. PASTERIS, M. GIUNTA, R. MEO, *Exploitation and Merge of Information Sources for Public Procurement Improvement*, loc. cit.

¹⁴⁹⁹ S. CASSESE nell'intervista *Cantone a giudizio*, cit., osservava che "l'Anac dovrebbe innanzitutto cercare di misurare la corruzione. So che è difficile. Ma non ci si può accontentare dei dati oggi disponibili, che sono quelli della corruzione percepita, cioè sono dati fondati su impressioni. [...] l'Autorità anticorruzione procede alla cieca, assume che tutti siano sospetti di corruzione, che questa si possa annidare dovunque". A tali critiche rispondevano il 31 gennaio 2017 sullo stesso giornale (e in un versione più ampia sul [sito dell'ANAC](#)) i Consiglieri Merloni, Parisi, Corradino e Nicotra, ricordando gli sforzi di ANAC nello studio del fenomeno (in allora era in fase di avvio il progetto sulla misurazione della corruzione, su cui v. *infra*), anche in collaborazione con numerose Università italiane, soprattutto valorizzando il patrimonio informativo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

¹⁵⁰⁰ B. PONTI, *Oltre la percezione: concretizzare le potenzialità conoscitive degli indicatori basati sull'elaborazione degli hard data di fonte amministrativa*, cit., p. 52; E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, cit., p. 463.

¹⁵⁰¹ E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, cit., pp. 445 ss.; i numerosi contributi in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., *passim*; M. GNALDI, S. DEL SARTO, M. FALCONE, M. TROÌA, *Measuring Corruption*, cit., pp. 43 ss.; J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione*, cit., *passim*; P. LOMBARDI, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile*, cit., 215 ss.; S. STRAMBI, *Appalti pubblici e indicatori di corruzione*, in *Studi parlam.*, 2020, 3-4, pp. 153 ss.; M. TROÌA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, cit., *passim*.

¹⁵⁰² Come è parso in più ricerche, anche a distanza di anni: F. DECAROLIS, P. PINOTTI, *Appalti e corruzione: alcune evidenze sulla penetrazione criminale negli appalti di lavori*, cit., p. 138. A. SANCHEZ-GRAELLS, *Procurement Corruption and Artificial Intelligence: Between the Potential of Enabling Data Architectures and the Constraints of Due Process Requirements*, 4 novembre 2022, disponibile in www.papers.ssrn.com, al [link](#), in corso di pubblicazione nel volume a cura di S. WILLIAMS, J. TILLIPMAN, *Routledge Handbook of Public Procurement Corruption*, individua come principali ostacoli alla digitalizzazione come strategia di prevenzione della corruzione la scarsa disponibilità e qualità dei dati, oltreché i limiti legali all'introduzione di strumenti avanzati di intelligenza artificiale nell'attività amministrativa (si pensi all'inutilizzabilità degli algoritmi non deterministici, le c.d. *black box*). Su quest'ultimo aspetto v. le considerazioni svolte *supra*, al par. 1).

¹⁵⁰³ Come invece hanno cercato di dimostrare: M. LISCIANDRA, R. MILANI, E. MILLEMACI, *Corruption risk indicator for public procurement*, in *European Journal of Political Economy*, 2022, vol. 73, pp. 102141 ss.

di riscontrare le “anomalie”, gli indici di potenziale rischio (le c.d. *red flag*¹⁵⁰⁴) di *maladministration* per individuare preventivamente le occasioni sia di illeciti sia di sprechi derivanti dall’inefficienza¹⁵⁰⁵.

Già si è avuto modo di osservare come può aversi inefficienza anche senza corruzione (cioè nel caso di funzionari perfettamente integri); diversamente, è più difficile affermare che possa esservi corruzione che non generi inefficienza¹⁵⁰⁶. Anche sotto il profilo della misurazione, l’inefficienza appare fenomeno palese e riscontrabile, ad esempio grazie agli indicatori di *performance*, nel confronto tra i costi sostenuti e dei tempi impiegati dalle diverse amministrazioni in relazione ad attività simili a differenza della corruzione, fenomeno nascosto che tende a rimanere segreto tra le parti del patto corruttivo¹⁵⁰⁷.

Conferma queste impressioni l’accurato lavoro di elaborazione dell’indicatore composito di misurazione oggettiva della corruzione divenuto riferimento di partenza per ogni ricerca, italiana o straniera: l’indice “Golden-Picci” è stato formulato nel 2005 in materia di opere pubbliche, confrontando la quantità di infrastrutture realizzate sul territorio nazionale italiano rispetto alla spesa pubblica dedicata alle stesse¹⁵⁰⁸. Questo indicatore appartiene alla categoria dei “*proxy*” della corruzione, vale a dire le misurazioni indirette del fenomeno corruttivo, essendo riconosciuta dagli Autori l’impossibilità di distinguere, nella cattiva amministrazione delle opere pubbliche, le inefficienze dalle attività che costituiscono illecito penale (la c.d. “*genuine corruption*”)¹⁵⁰⁹. Ne sono un esempio le criticità riscontrate nell’uso delle varianti in corso d’opera, in cui si possono annidare sprechi, inefficienze, cattiva progettazione, insieme a frodi e veri e propri scambi corruttivi¹⁵¹⁰.

Come avvenuto per l’indice “Golden-Picci”, pressoché tutti i tentativi di misurazione oggettiva della corruzione risultano finora incentrati sull’uso dei dati dei contratti pubblici,

¹⁵⁰⁴ L. FALDUTO, *Il ruolo dei “red flag indicators” nella strategia anticorruzione*, in *Azienditalia*, 2017, 3, 337 ss.; V. FERRARIS, C. MAZZA, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, in L. SCOMPARIN (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici*, cit., pp. 45 ss.

¹⁵⁰⁵ G.M. RACCA, *Corruzione (dir. amm.)* (voce), cit., p. 213; EAD., *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un’Amazon pubblica*, cit., pp. 4669 ss.; EAD., *Dall’Autorità sui contratti pubblici all’Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 363; M. TROÌA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, cit., pp. 11-12.

¹⁵⁰⁶ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 360. V. *supra*, cap. I, par. 2.

¹⁵⁰⁷ G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia*, cit., p. 361; ID., *Lotta alla corruzione e perseguimento dell’efficienza*, cit., pp. 761 ss.

¹⁵⁰⁸ M.A. GOLDEN, L. PICCI, *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, cit., pp. 37 ss.

¹⁵⁰⁹ *Ivi*, p. 38; E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, cit., pp. 454-455; J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione*, cit., p. 9.

¹⁵¹⁰ M.A. GOLDEN, L. PICCI, *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, cit., p. 42.

non solo in Italia¹⁵¹¹. Oltre che costituire uno dei settori più a rischio¹⁵¹², nonostante alcune criticità su cui si tornerà, rappresentano ancora uno dei campi in cui si riscontra la maggiore quantità di dati, essendo generalmente raccolte e disponibili le informazioni ad essi relativi. Non a caso l'ANAC, addirittura prima della fusione con l'AVCP¹⁵¹³, ha pubblicato vari studi sulle metodologie e *report* frutto di analisi dei dati dei contratti pubblici¹⁵¹⁴. Fra gli indicatori più significativi, lo studio prodotto nel 2018 elenca quelli che comportano un confronto fra i prezzi di riferimento elaborati dall'ANAC e i prezzi contrattuali, per individuare gli eccessi di spesa (*price overspending*)¹⁵¹⁵; gli indicatori di contesto

¹⁵¹¹ Fra i molti esempi, italiani e internazionali: A. ABDOU, A. ÁGNES CZIBIK, B. TÓTH, M. FAZEKAS, *COVID-19 emergency public procurement in Romania: Corruption risks and market behavior*, in *Working Paper series: GTI-WP*, 2021, 03, Budapest, Government Transparency Institute; I. ADAM, M. FAZEKAS, *Big data analytics as a tool for auditors to identify and prevent fraud and corruption in public procurement*, in *ECA Journal*, 2019, 2, pp. 172 ss.; A. BALTRUNAITE, C. GIORGIANTONIO, S. MOCETTI, T. ORLANDO, *Discretion and supplier selection in public procurement*, *Working papers*, Banca d'Italia, n. 1178, giugno 2018; C. CARLUCCI, C. GIORGIANTONIO, T. ORLANDO, *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 538, dicembre 2019; F. DECAROLIS, C. GIORGIANTONIO, *Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders*, in *EPJ Data Science*, n. 11/2022; F. DECAROLIS, C. GIORGIANTONIO, *Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 544, febbraio 2020; F. DECAROLIS, R. FISMAN, P. PINOTTI, S. VANNUTELLI, *Rules, discretion, and corruption in procurement: evidence from italian government contracting*, cit.; F. DECAROLIS, P. PINOTTI, *Appalti e corruzione: alcune evidenze sulla penetrazione criminale negli appalti di lavori*, cit.; M. FAZEKAS, G. KOCSIS, *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data*, in *GTI-WP*, 2015, 02, Budapest, Government Transparency Institute; M. FAZEKAS, I.J. TÓTH, L.P. KING, *An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data*, in *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2016, 22, 3, pp. 369 ss.; M. TROIA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, cit., pp. 28 ss.

¹⁵¹² Come indicato dalla Risoluzione n. 6/7 adottata nel 2015 dalla Sesta Conferenza degli Stati aderenti alla Convenzione di Merida, cit., punto 6.

¹⁵¹³ La prima analisi dei dati dei contratti pubblici mediante indicatori di rischio corruttivo è stata svolta da un gruppo di lavoro costituito fra l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (*ex CIVIT*) e l'AVCP nel 2013 (ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*, pp. 21-22), a ulteriore dimostrazione della bontà della scelta di riunire i due enti di vigilanza (v. E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, cit., p. 457 nt. 52; v. *supra*, cap. I, par. 5.2).

¹⁵¹⁴ I capitoli dedicati agli indicatori di rischio corruttivo nella *Relazione annuale 2022*, 8 giugno 2023, pp. 106 ss.; *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 170 ss.; *Relazione annuale 2020*, 18 giugno 2021, pp. 97 ss.; nella *Relazione annuale 2019*, 2 luglio 2020, pp. 59 ss., nella *Relazione annuale 2018*, 6 giugno 2019, pp. 46 ss., *Relazione annuale 2017*, 14 giugno 2018, pp. 42 ss., *Relazione annuale 2016*, 6 luglio 2017, pp. 52 ss., *Relazione annuale 2015*, 14 luglio 2016, pp. 152 ss. Le ricerche prodotte dall'Ufficio studi di ANAC: F. SBICCA et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, cit., pp. 411 ss.; lo studio a cura di F. SBICCA, G. MARINO, *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, 2018; il Report finale del Programma di azione e Coesione Complementare al PON "Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013", Obiettivo Operativo I.2 Progetto "Attività esterne di valutazione del PON GAT 2007/2013", *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione*, gennaio 2017.

¹⁵¹⁵ Cfr. specificamente F. SBICCA et al., *I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo*, in CNEL, *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, novembre 2019, pp. 111 ss. e *infra*, cap. IV, par. 5.

ambientale, che consistono nel confronto fra prezzi contrattuali e prezzi mediamente praticati nella Regione o applicati da una stessa impresa sul resto del territorio nazionale; gli indicatori relativi ai dati dimensionali del contratto (confronto fra quantità di beni acquistati e beni effettivamente necessari); gli indicatori derivabili dall'integrazione con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici da cui si possono ricavare i contratti per cui, stando all'importo posto a base d'asta, risulta adottata una procedura di scelta del contraente anomala, i contratti con un unico partecipante alla gara¹⁵¹⁶, le aggiudicazioni ripetute ad una stessa impresa aggiudicataria. Infine, gli indicatori derivabili dall'utilizzo di proroghe e rinnovi: salvo ipotesi fisiologiche di proroghe tecniche, durate eccessivamente lunghe dei contratti rispetto a quella originaria potrebbero celare indebiti prolungamenti di affidamento evitando di procedere a nuove gare e la ripetizione di acquisti aventi il medesimo bene o servizio individuato sulla base del *Common Procurement Vocabulary* (CPV)¹⁵¹⁷.

Una grande mancanza della BDNCP, su cui si tornerà, che ha inciso finora negativamente sulle analisi dati, è stato però il perdurante mancato tracciamento dei dati sugli operatori partecipanti alle gare. Questo rende molto difficili soprattutto le analisi al fine di rilevare e prevenire i fenomeni distorsivi della concorrenza¹⁵¹⁸.

Nel 2022 è stato presentato il nuovo portale di *business intelligence* dell'Autorità per la misurazione della corruzione a livello territoriale¹⁵¹⁹, realizzato grazie ad un progetto

¹⁵¹⁶ Cfr. I. ADAM, M. FAZEKAS, *Big data analytics as a tool for auditors to identify and prevent fraud and corruption in public procurement*, cit., p. 173. Indicatore però che – insieme a quello che misura gli eccessivi ribassi – potrebbe non risultare utile nei territori a forte presenza mafiosa in cui, mediante accordi collusivi, viene evitata appositamente la presentazione di una sola offerta e accuratamente compressi i ribassi con sistemi di spartizione e turnazione: R. MILANI, F. CALDERONI, C. CARBONE, M. ROTONDI, *L'impatto di corruzione e mafia sugli appalti pubblici: un'esplorazione empirica*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 147-148.

¹⁵¹⁷ F. SBICCA, G. MARINO, *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, cit.

¹⁵¹⁸ ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, p. 186.

¹⁵¹⁹ Portale accessibile al [link](#).

specifico finanziato da fondi europei¹⁵²⁰ e basato su di un protocollo d'intesa per la costruzione di *dataset* di diversa provenienza¹⁵²¹.

Il portale consente di visualizzare in modo intuitivo (rivestendo quindi anche una funzione di *dissemination* della cultura della legalità) tre categorie di indicatori oggettivi che, seppur non correlati singolarmente o direttamente al fenomeno corruttivo, secondo la letteratura scientifica possono suggerire l'aumento di rischio di corruzione (o comunque di cattiva amministrazione). L'Autorità ha così elaborato alcuni indicatori "di contesto", utili per inquadrare la realtà socio-economica delle aree territoriali, articolati in diciotto indicatori elementari raccolti in quattro domini tematici (istruzione, economia, capitale sociale e criminalità)¹⁵²²; altri indicatori di rischio a livello comunale come la popolosità, il reddito *pro capite* e il "rischio di contagio" fra Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose¹⁵²³; numerosi indicatori basati sui dati della Banca dati nazionale dei contratti pubblici che raccolgono gli esiti delle ricerche sviluppate negli ultimi anni¹⁵²⁴. Calcolati a livello nazionale e provinciale, questi ultimi sono suddivisi per oggetto (lavori, servizi, forniture), settore (ordinario e speciale) e anno di pubblicazione. Prendono in considerazione: la percentuale di procedure aggiudicate utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; il numero e il valore delle procedure non aperte; il numero dei contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante; lo scostamento dei costi e dei

¹⁵²⁰ Progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" finanziato dal Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020" - Fondo FESR - ASSE 3 - Obiettivo Specifico 3.1 - Azione 3.1.4. Specificamente sul progetto: ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 170 ss.; F. SBICCA, *La gestione degli appalti pubblici: monitoraggio e vigilanza*, in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, aprile 2022, pp. 416 ss.; F. SBICCA *et al.*, *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, marzo 2021, pp. 397 ss.; R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., pp. 134 ss. Il portale di misurazione della corruzione è stato presentato il 21 luglio 2022, con relazioni del presidente Giuseppe Busia e relazione del dott. Fabrizio Sbicca, dirigente dell'Ufficio studi dell'Autorità: video disponibile al [link](#).

¹⁵²¹ V. *supra*, cap. I, par. 5.2.2.

¹⁵²² ANAC, scheda *Indicatori di contesto* di illustrazione del portale di misurazione della corruzione, 21 luglio 2022. È significativo che, fra le componenti dell'indicatore composito territoriale "Criminalità", rientrino i dati giudiziari sui reati di corruzione, concussione e peculato, a dimostrazione di come questi ultimi rappresentano solo una parte della misurazione complessiva del fenomeno. Altre componenti di questi indicatori di contesto sono fondate su dati di ISTAT, Ministero dell'Interno, INVALSI (per il settore istruzione), AVIS (per misurare il capitale sociale in termini di solidarietà e volontariato).

¹⁵²³ ANAC, scheda *Indicatori di rischio a livello comunale* di illustrazione del portale di misurazione della corruzione, 21 luglio 2022. I dati che alimentano questi indicatori provengono dall'ISTAT, dal Ministero dell'Economia e delle finanze, dall'associazione Avviso Pubblico (dati sui provvedimenti di scioglimento per mafia).

¹⁵²⁴ ANAC, scheda *Indicatori di rischio corruttivo negli appalti* di illustrazione del portale di misurazione della corruzione, 21 luglio 2022.

tempi di esecuzione¹⁵²⁵; l'inadempimento delle comunicazioni di aggiudicazione e di fine lavori¹⁵²⁶; il numero di procedure per cui è stata presentata una sola offerta; la proporzione di offerte escluse e le esclusioni di tutte le offerte eccetto una; la proporzione di contratti aggiudicati alla stessa azienda¹⁵²⁷; l'estensione del periodo di pubblicazione del bando; l'addensamento dei contratti sotto soglia.

Rispetto all'uso di *red flag* da parte delle stazioni appaltanti nell'ambito della propria attività di *risk management* all'interno della pianificazione anticorruzione¹⁵²⁸, l'ANAC ha fornito alcune indicazioni operative nell'approfondimento sui contratti pubblici del Piano nazionale anticorruzione del 2015: ad es. per la fase di programmazione e progettazione si suggerisce di analizzare il valore e la percentuale degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali, al fine di verificare l'eventuale improprio frazionamento delle gare; per la fase di selezione, il conteggio del numero di procedure in cui è pervenuta una sola offerta (che potrebbe rappresentare un indice di procedure disegnate *ad hoc* con la specifica finalità di favorire un determinato operatore economico), ovvero il numero medio delle offerte escluse rispetto a quelle presentate; per la fase di aggiudicazione e stipula del contratto, la ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici¹⁵²⁹.

A livello regionale, anche alcuni Osservatori sui contratti pubblici hanno realizzato progetti specifici di analisi dati: si ricordano soprattutto uno studio approfondito sugli indicatori di anomalia nei contratti pubblici realizzato dall'Osservatorio toscano¹⁵³⁰ e un portale pilota elaborato per l'analisi dati degli appalti piemontesi, basato sulla tecnologia del *web* semantico e dei *linked data*, utile per evidenziare le connessioni fra "entità" quali amministrazioni e imprese, ad es. rappresentando le catene dei subappaltatori¹⁵³¹. È

¹⁵²⁵ Indicatore "Golden-Picci": v. *supra*.

¹⁵²⁶ È interessante che venga considerato come indice di cattiva amministrazione il mancato invio dei dati ad ANAC da parte delle stazioni appaltanti. Si tornerà in argomento nel cap. IV.

¹⁵²⁷ Calcolato mediante il c.d. "coefficiente di Gini", l'indicatore *Winner's share of issuer contracts* è fra i più diffusi nella letteratura internazionale che ritiene l'affidamento consecutivo di contratti alle medesime aziende condizione generale di rischio. Al contrario, la condizione ipotetica di una stazione appaltante che aggiudichi i propri contratti ad aziende sempre diverse viene considerata condizione di rischio nullo: ANAC, scheda *Indicatori di rischio corruttivo negli appalti*, cit., pp. 7-8.

¹⁵²⁸ E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, cit., pp. 460 ss. Sull'analisi dei dati degli stessi piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte dell'ANAC si tornerà *infra*, cap. IV, par. 4.

¹⁵²⁹ ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, adottato con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, pp. 27 ss.

¹⁵³⁰ Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana, IRPET, *Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici toscano. Contributo allo studio e alla prevenzione dei fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata*, s.d. (ma marzo 2018).

¹⁵³¹ Progetto "Osservappalti" della Regione Piemonte, realizzato in collaborazione con CSI Piemonte e Synapta. Si veda la relazione di Francesca Andaldi all'Open Data Day di Synapta, Torino, 2 marzo 2019. Materiali disponibili al [link](#) e [video di presentazione](#).

auspicabile che il rinnovato sistema federato degli Osservatori regionali, meno dedicato agli aspetti tecnici di raccolta dei dati (prerogativa propria del coordinamento informatico e informativo a livello statale), ma più rivolto al supporto delle stazioni appaltanti e al monitoraggio decentrato coordinato dall'ANAC¹⁵³², sviluppi ulteriori studi e progetti di diffusione verso la cittadinanza della conoscenza sulla realtà degli affidamenti nelle Regioni.

4.2. Le esperienze di misurazione dell'efficienza amministrativa

Per quanto concerne la misurazione dell'efficienza che, come si è visto, rappresenta aspetto inscindibilmente intrecciato con la corruzione¹⁵³³, soprattutto all'interno dell'accezione ampia di *maladministration*, anzitutto viene in rilievo a livello internazionale l'indicatore *Doing Business* sviluppato dalla Banca Mondiale¹⁵³⁴, alla cui elaborazione partecipa per l'Italia anche l'ANAC, volto alla valutazione del sistema Paese dei centonovanta Stati membri dell'organizzazione internazionale dalla prospettiva delle variabili che possono favorire o condizionare l'attività d'impresa¹⁵³⁵.

Questi indicatori di inefficienza burocratica si sono rivelati strettamente connessi con alti livelli di corruzione¹⁵³⁶: sebbene *Doing Business* non rilevi direttamente la corruzione, sistemi inefficienti tendono ad andare di pari passo con la ricerca di “*facili scorciatoie*”. È più probabile che la corruzione, pubblica e privata, attecchisca in quelle economie ove siano imposti eccessivi ostacoli alla libertà d'impresa. Non a caso si riscontra come i venti peggiori Paesi nella classifica dell'indice di percezione della corruzione di Transparency International richiedono in media otto procedimenti autorizzatori per avviare un'impresa e quindici per ottenere un permesso di costruire mentre, al contrario, nelle venti economie più performanti si ottengono i medesimi risultati rispettivamente con quattro e undici passaggi. Inoltre, è stato rilevato come le economie che hanno adottato mezzi elettronici di

¹⁵³² Come sembra emergere dalle prospettive di riforma del sistema degli Osservatori v. ampiamente *infra*, cap. IV, par. 2.3.1.

¹⁵³³ Lo si è osservato con specifico riferimento alla digitalizzazione: v. *supra*, cap. I, par. 4, dove sono richiamati anche gli indici di misurazione della digitalizzazione (*in primis*, l'indice europeo DESI), nonché nel paragrafo che precede.

¹⁵³⁴ World Bank Group, *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*, 2020 Report 2020.

¹⁵³⁵ R. CANTONE, N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, cit., p. 155.

¹⁵³⁶ L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, cit., p. 79.

verifica di conformità dei requisiti normativi – ad esempio per ottenere licenze o pagare i tributi – sperimentano una minore incidenza della corruzione¹⁵³⁷.

Nell'ordinamento italiano sono stati elaborati alcuni strumenti per la valutazione della *performance* delle amministrazioni, secondo un ciclo non molto dissimile rispetto a quello della prevenzione della corruzione¹⁵³⁸. E, tuttavia, il sistema non sembra funzionare al meglio, per utilizzare un eufemismo, ma anzi risulta “*sepolto sotto una serie di adempimenti burocratici che lo rendono il più inutile e il meno incisivo possibile*”¹⁵³⁹. Ad es. è facilmente riscontrabile la sostanziale inutilità dell'istituto del premio alla *performance*: fra gli obblighi di pubblicazione rientrano le informazioni relative all'ammontare dei premi collegati alla *performance* individuale, differenziando quelli stanziati e quelli effettivamente distribuiti nell'anno, distintamente per dirigenti e per dipendenti non dirigenti. A fronte di un alto tasso di inottemperanza all'obbligo ostensivo, fra le amministrazioni che pubblicano il dato si rinviene l'attribuzione di punteggi massimi, senza distinzioni di sorta, a pressoché tutta la dirigenza¹⁵⁴⁰.

Dal punto di vista del rapporto con i cittadini, solo la digitalizzazione in *back office* dei flussi documentali (*workflow*), connessa a portali di *front office* su cui verificare l'avanzamento delle pratiche, gli obiettivi fissati e raggiunti¹⁵⁴¹ (mediante intuitive barre di avanzamento dei procedimenti), consentirebbe di valutare effettivamente il raggiungimento dei risultati, ora dispersi in migliaia di pagine sì pubblicate, ma sostanzialmente illeggibili tanto dai singoli perché costituite di documenti troppo tecnici e burocratici, quanto dalle macchine (perché documenti in formato PDF quasi sempre non analizzabili in automatico)¹⁵⁴².

L'obiettivo appare però ancora lontano: non è al momento stata attuata la norma che prevede la realizzazione di una banca dati degli obiettivi e degli indicatori di *performance*

¹⁵³⁷ World Bank Group, *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*, 2020, p. 8. Altro indice che è stato posto in correlazione con il grado di corruzione è il Global Competitiveness Index (GCI) elaborato dal World Economic Forum, che misura la competitività di 137 Paesi al mondo, fra le cui componenti è compresa la “qualità delle istituzioni”: G. MASSARO, M. MASULLI, G. SGUEO, *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, cit., pp. 26 ss.

¹⁵³⁸ V. *supra*, cap. I, par. 5.2.1.

¹⁵³⁹ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 67.

¹⁵⁴⁰ P. CAPOROSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità*, cit., pp. 107 ss.

¹⁵⁴¹ “*Che bello sarebbe se ogni anno gli enti pubblici definissero insieme ai cittadini, le associazioni e tutti i portatori di interesse, in modo trasparente e partecipato, gli obiettivi da raggiungere, concordassero come misurarli e come capire se questi sono stati raggiunti o meno, e durante l'anno ne monitorassero l'andamento, magari adattando la propria azione e aggiustandola in tempo*”: P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 66.

¹⁵⁴² P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 68 e 152.

e sono stati eliminati, come si è visto, gli obblighi di pubblicazione dei tempi dei procedimenti¹⁵⁴³.

Al fine di fornire un sostegno di analisi quantitativa al dibattito per la riforma della materia dei contratti pubblici, incrociando gli *open data* dell'ANAC con quelli pubblicati di Open Coesione e Open BDAP, nel 2022 l'Ufficio parlamentare di bilancio ha svolto uno studio sui tempi di realizzazione dei lavori pubblici da cui, fra l'altro, sono emersi risultati interessanti circa l'accumulo di ritardi nelle fasi preliminari all'affidamento, la rapidità delle procedure negoziate e l'efficacia del criterio del prezzo più basso, la maggiore efficienza delle stazioni appaltanti più qualificate, elementi utili a corroborare le future scelte legislative¹⁵⁴⁴.

¹⁵⁴³ Art. 60 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 179. Cfr. P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 66. Sull'abrogazione dell'obbligo di pubblicazione dei tempi dei procedimenti: si v. il par. 3.1.

¹⁵⁴⁴ G.F. GORI, P. LATTARULO, N.C. SALERNO, *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, loc. cit. Considerazioni simili circa le buone prestazioni delle procedure negoziate in cui i tendenziali maggiori costi sono ampiamente compensati da una riduzione significativa dei tempi, e dalla inopportunità dell'eccessiva espansione nel sistema italiano del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, favorevole ai tentativi di infiltrazione della criminalità, sono svolti sulla base delle analisi dati già richiamate di F. DECAROLIS, P. PINOTTI, *Appalti e corruzione: alcune evidenze sulla penetrazione criminale negli appalti di lavori*, cit., pp. 137 ss. Per evitare gli abusi che comunque possono derivare dalle procedure negoziate (specie ove il numero delle imprese invitate sia inferiore al minimo richiesto), gli stessi Autori propongono di rendere obbligatoria ed effettiva la pubblicità sugli albi da cui le imprese sono selezionate, così come dei meccanismi di selezione: *ivi*, p. 139.

CAPITOLO IV

LE BANCHE DATI E L'ANALISI DATI NELL'ESPERIENZA DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

SOMMARIO: 1. I dati nella funzione conoscitiva dell'Autorità nazionale anticorruzione - 2. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) - 2.1. Le banche dati in materia di contratti pubblici nel contesto europeo - 2.1.1. (segue) Casi di banche dati dei contratti pubblici nei Paesi membri - 2.2. L'istituzione e lo sviluppo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici quale infrastruttura strategica dell'ANAC - 2.3. Profili giuridici dell'organizzazione e del funzionamento della BDNCP - 2.3.1. (segue) L'organizzazione dell'Osservatorio verso un sistema informativo integrato sui contratti pubblici - 2.3.2. (segue) Le criticità della BDNCP e gli strumenti per garantire la qualità dei dati. Le altre basi dati in materia di contratti pubblici - 2.4. Le prospettive di apertura e interoperabilità della BDNCP a livello interno e internazionale. La collaborazione istituzionale attraverso i protocolli d'intesa e i progetti europei - 3. Le banche dati per la qualificazione degli operatori economici - 3.1. L'evoluzione della normativa sui sistemi informatici di qualificazione delle imprese: dall'AVCPass al fascicolo virtuale dell'operatore economico - 3.2. Gli effetti giuridici dei sistemi di qualificazione digitali delle imprese - 3.3. La valutazione della *past performance* delle imprese. Il Casellario informatico dei contratti pubblici - 4. Le altre banche dati per la prevenzione della corruzione - 4.1. (segue) Verso una piattaforma unica della trasparenza? - 5. Esperienze di analisi dati nell'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ANAC di regolazione e vigilanza

1. I dati nella funzione conoscitiva dell'Autorità nazionale anticorruzione

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione¹⁵⁴⁵ stabilisce che l'organo o gli organi a questo scopo preposti in ogni Stato Parte, conformemente ai principi degli ordinamenti giuridici nazionali, debbono accrescere la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione¹⁵⁴⁶. Per svolgere questa essenziale funzione informativa¹⁵⁴⁷, tenuta dallo strumento pattizio addirittura sullo stesso piano rispetto all'attuazione delle politiche anticorruzione¹⁵⁴⁸, l'autorità o le autorità pubbliche incaricate necessitano come requisito essenziale di una solida fonte conoscitiva. Non a caso, quindi, per l'Autorità nazionale anticorruzione italiana si può certamente rilevare che esiste da

¹⁵⁴⁵ Sulla quale, cap. I, par. 5.1.

¹⁵⁴⁶ Art. 6, par. 1, lett. b) della Convenzione di Merida.

¹⁵⁴⁷ Cfr., in generale, il precedente capitolo.

¹⁵⁴⁸ Art. 6, par. 1, lett. a) della medesima Convenzione.

sempre, sia sul versante dell'attività di prevenzione della corruzione in senso stretto, sia su quello della vigilanza sui contratti pubblici, una "anima tecnologica" dell'istituzione.

Il fine di conoscenza della corruzione fu fra le prime ragioni della nomina nel 2003 dell'Alto commissario anticorruzione¹⁵⁴⁹, così come della costituzione dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici che ha incorporato il preesistente Osservatorio con relativo patrimonio informativo, di cui si dirà. La costruzione e lo sviluppo di queste banche dati hanno segnato costantemente l'evoluzione dell'Autorità anticorruzione e delle sue attività. È forse proprio sul terreno della digitalizzazione e della raccolta e uso dei dati che si rinviene, tra l'altro, la sintesi fra le due precedenti strutture e missioni confluite nell'attuale ANAC, stante il suo fine ultimo di prevenzione e vigilanza per garantire tanto il rispetto del principio di imparzialità (e quindi dell'integrità pubblica), quanto del buon andamento (e quindi di semplificazione ed efficienza)¹⁵⁵⁰, due istanze che si potrebbero intendere contrapposte ma che, come si è cercato di dimostrare, richiedono invece una compresenza bilanciata e integrata per ottenere la buona amministrazione¹⁵⁵¹. Occorre infatti sempre evitare che gli obblighi amministrativi di anticorruzione e trasparenza, fra cui rientrano in particolare quelli informativi verso l'ANAC, non si rivelino violazioni della semplicità e razionalità amministrativa secondo il principio cardine dell'invio unico del dato¹⁵⁵²: la missione istituzionale dell'Alto commissario anticorruzione creato nel 2003 fallì anche perché, in larga misura, le sue competenze consistevano nella raccolta di dati delle imprese, amministrazioni e cittadini che in realtà altre amministrazioni possedevano già¹⁵⁵³.

Prima ancora della costituzione dell'ANAC, fu la stessa c.d. legge "Severino" del 2012 ad aver posto in relazione la vigilanza sui contratti pubblici con l'obiettivo della prevenzione della corruzione, in particolare sotto il profilo degli obblighi di pubblicazione dei dati¹⁵⁵⁴

¹⁵⁴⁹ V. *supra*, cap. I, par. 5.2. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 21; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., p. 327.

¹⁵⁵⁰ Audizione del Presidente dell'ANAC Busia all'VIII Commissione del Senato, Lavori pubblici, comunicazioni, 21 ottobre 2021, sull'A.S. 2330, *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)* (voce), cit., pp. 345-346, che parla di "fortunata unificazione di funzioni e di basi conoscitive".

¹⁵⁵¹ V. *supra*, cap. I, par. 2.

¹⁵⁵² Cap. II, parr. 1 e 2.

¹⁵⁵³ B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 21, ricorda quelli che avrebbero dovuto essere i principali strumenti conoscitivi del Commissario: un'anagrafe patrimoniale dei titolari di uffici pubblici, comprendente dichiarazioni dei redditi di parlamentari e membri del Governo, dirigenti e dipendenti, vertici di enti pubblici e società con partecipazione pubblica, magistrati, docenti universitari, membri degli organi di governo delle Regioni ed enti locali; un bollettino dell'attività contrattuale dell'amministrazione, comprendente qualsiasi operazione di mercato delle amministrazioni e imprese pubbliche. Seppur astrattamente condivisibili in chiave anticorruzione, ove fossero state effettivamente raccolte, tali enormi quantità di dati sarebbero state allora forse inutili, vista la materiale impossibilità per l'autorità di effettuare compiute analisi e controlli.

¹⁵⁵⁴ V. *supra*, cap. III, par. 3.1.

che, grazie all'uso dei nuovi strumenti tecnologici di analisi, rendono possibile la conoscenza dei cittadini sul corretto uso delle risorse pubbliche¹⁵⁵⁵.

In seguito, alla base della neoistituita ANAC, frutto della fusione fra la CIVIT e l'AVCP¹⁵⁵⁶, la legge delega del 2016 per l'attuazione delle direttive europee sui contratti pubblici pose l'obiettivo dell'unificazione delle banche dati esistenti¹⁵⁵⁷, al fine di fornire un potente strumento di conoscenza mediante l'analisi dei dati a supporto della sua attività, consustanziale alla sua legittimazione e indipendenza¹⁵⁵⁸, nonché per attuare una piena apertura dei suoi dati a beneficio delle altre istituzioni, della società civile, dei singoli cittadini e, non ultima, della libera scienza¹⁵⁵⁹.

Lungi dal rappresentare, come invece in altri sistemi giuridici¹⁵⁶⁰, un nuovo potere inquirente e investigativo riconducibile a quello giudiziario¹⁵⁶¹, la funzione conoscitiva dell'ANAC è essenziale presupposto dello svolgimento delle attività istituzionali di regolazione e vigilanza¹⁵⁶², nonché per la conoscenza in sé della realtà amministrativa

¹⁵⁵⁵ G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, cit., p. 126; EAD., *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 135 ss.

¹⁵⁵⁶ *Supra*, cap. I, par. 5.2.

¹⁵⁵⁷ La l. 28 gennaio 2016 n. 11, di delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, all'art. 1, lett. q), n. 2, prevedeva l'"armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, anche al fine di concorrere alla lotta alla corruzione, di evitare i conflitti d'interesse e di favorire la trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione: [...] disciplinando le suddette procedure di gara e le relative fasi e durata, sia mediante l'unificazione delle banche dati esistenti nel settore presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con esclusione della banca dati centralizzata di cui alla lettera z) [la Banca dati degli operatori economici, su cui si tornerà], sia con la definizione di idonee misure quali la previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e di contratti di concessione, con particolare riguardo alla fase di esecuzione della prestazione, finalizzati ad evitare la corruzione e i conflitti d'interesse ed a favorire la trasparenza, e la promozione della digitalizzazione delle procedure stesse, in funzione della loro tracciabilità".

¹⁵⁵⁸ La possibilità di accedere ad un'ampia base informativa autonoma costituisce una delle principali garanzie di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato delle *Authorities* (M. BOMBARDELLI, *Le autorità amministrative indipendenti. Report annuale 2013 – Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, 4, p. 5; in termini più critici: S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 2, pp. 274-275). Ciò non contrasta con il dovere di collaborazione istituzionale e di scambio di informazioni con la magistratura, il Parlamento e lo stesso Esecutivo. Secondo G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 364, "È noto, infatti, che per non farsi "catturare" una Autorità deve avere la capacità di non subire l'iniziativa delle denunce e degli esposti avendo una pluralità di fonti di confronto e di verifica di quanto ad essa segnalato, agendo quindi, a ragion veduta, e non in dipendenza in un singolo procedimento. Una pluralità di ricerche sui dati relativi a ciò che viene segnalato assurge infatti a garanzia di indipendenza nell'esercizio dei poteri, in un contesto in cui il favore e la garanzia della ricerca scientifica in materia, la sua pluralità e completezza giungono a qualificarsi come interesse istituzionale e primario dell'ANAC".

¹⁵⁵⁹ *Ibidem*; apertura dei dati che ha reso possibile il presente lavoro, nel quadro delle collaborazioni dell'ANAC con l'Università degli Studi di Torino (che hanno stipulato, il 16 gennaio 2019, la convenzione per l'accesso ai dati della Banca dati nazionale dei contratti pubblici a fini di ricerca scientifica, già menzionata nell'introduzione).

¹⁵⁶⁰ *Supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁵⁶¹ *Contra*, M.C. ROMANO, *Il ruolo e le competenze dell'ANAC sui contratti pubblici*, cit., p. 773.

¹⁵⁶² P. LAZZARA, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, cit., p. 78.

secondo un'ottica di *digital governance*¹⁵⁶³, posta al centro di un “*sistema di gestione delle informazioni a rete*”¹⁵⁶⁴ che dovrebbe comprendere anche un proficuo dialogo con le varie magistrature¹⁵⁶⁵.

Per questo, oltre che dalle stazioni appaltanti che trasmettono i dati sui contratti pubblici e dalle amministrazioni che inviano i piani di prevenzione della corruzione (oggi, le sezioni anticorruzione parte del nuovo PIAO), l'ANAC (*rectius*, il suo Presidente) riceve altresì le notizie e le segnalazioni da parte delle Avvocature dello Stato di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative a contratti pubblici¹⁵⁶⁶; le notizie di esercizio dell'azione penale per i reati contro la pubblica amministrazione¹⁵⁶⁷; le informazioni o notizie rilevanti emerse nel corso dei giudizi amministrativi in materia di contratti pubblici da cui si rilevino condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza¹⁵⁶⁸.

Praticamente in tutti i suoi interventi in Parlamento, l'Autorità ha sottolineato la necessità di potenziare le proprie banche dati, non ultimo per incrementare l'attività di vigilanza d'ufficio sui contratti pubblici come avvenuto nel periodo pandemico¹⁵⁶⁹.

Al centro dell'“ecosistema” delle banche dati di ANAC è posta l'ormai nota Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), rafforzata (e rafforzabile) anche grazie ai più recenti interventi legislativi¹⁵⁷⁰.

¹⁵⁶³ E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., p. 154.

¹⁵⁶⁴ M.C. ROMANO, *Il ruolo e le competenze dell'ANAC sui contratti pubblici*, p. 774.

¹⁵⁶⁵ M. DE BENEDETTO, *Corruzione e controlli*, cit., p. 396.

¹⁵⁶⁶ Art. 19, comma 5, lett. *a-bis*) del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, conv. l. 11 agosto 2014 n. 114.

¹⁵⁶⁷ Art. 129 disp. att. c.p.p., modif. dall'art. 7 della l. 27 maggio 2015 n. 69: “*Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione*”. Cfr. M.C. ROMANO, *Il ruolo e le competenze dell'ANAC sui contratti pubblici*, cit., p. 774

¹⁵⁶⁸ Art. 1, comma 32-bis della l. n. 190 del 2012, inserito dall'art. 8 della l. n. 69 del 2015: “*Nelle controversie concernenti le materie di cui al comma 1, lettera e), dell'articolo 133 del codice di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il giudice amministrativo trasmette alla commissione ogni informazione o notizia rilevante emersa nel corso del giudizio che, anche in esito a una sommaria valutazione, ponga in evidenza condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza*”.

¹⁵⁶⁹ ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 31 ss. Sull'analisi dati dei contratti relativi alla pandemia si v. più avanti, par. 5.

¹⁵⁷⁰ Nel prosieguo si esamineranno gli interventi normativi riguardanti la BDNCP, in particolare nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), che attua il principio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. m) della l. n. 78 del 2022, che impone 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*”.

Poteniale snodo di interoperabilità con le piattaforme digitali di *e-procurement* e le altre banche dati pubbliche rilevanti (a partire da quelle di monitoraggio della finanza pubblica del MEF-Ragioneria generale dello Stato e sulle opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture¹⁵⁷¹), la BDNCP come archivio dei contratti (*contract register*) si sta consolidando per consentire da un lato una vigilanza sempre più efficace e tempestiva sull'intero ciclo di vita dell'appalto, dalla fase di affidamento sino all'esecuzione; dall'altro per rendere trasparenti i dati per un monitoraggio civico informato¹⁵⁷². Come fascicolo virtuale degli operatori economici si sta evolvendo per ridurre gli oneri documentali per le imprese partecipanti alle gare pubbliche e i conseguenti controlli da parte delle stazioni appaltanti¹⁵⁷³.

Recentemente, l'ANAC ha intrapreso l'iniziativa di realizzare anche un "Portale unico della trasparenza" previsto fra gli obiettivi del PNRR, per riunire in un'unica struttura il luogo di adempimento degli obblighi di pubblicazione posti in capo alle amministrazioni, consentendo all'Autorità (nella sua veste di garante della trasparenza) di svolgere controlli più efficaci sull'adempimento di tali obblighi e facilitare le ricerche da parte dei cittadini¹⁵⁷⁴.

Si ritiene che sopra questi due "pilastri tecnologici" – la BDNCP (che comprende anche il fascicolo virtuale dell'operatore economico) e il portale della trasparenza – individuati come strategici (soprattutto la prima) dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*¹⁵⁷⁵, si potrà costruire una parte rilevante dell'attività del futuro prossimo dell'ANAC¹⁵⁷⁶. Nel prosieguo verranno pertanto esaminati nel dettaglio, insieme ad alcune altre fonti informative minori, per poi menzionare alcuni casi – per ora pochi, ma comunque indicativi di una tendenza in atto – di utilizzo dei dati nello svolgimento di attività istituzionali di vigilanza e regolazione.

¹⁵⁷¹ *Supra*, cap. III, par. 2.2 e *infra*, par. 2.4.

¹⁵⁷² "La BDNCP si è evoluta da "semplice" strumento di archiviazione dei dati sugli appalti a nucleo centrale di una rete di raccolta, analisi, scambio e pubblicazione dei dati volto alla condivisione degli stessi con gli stakeholders e alla trasparenza del patrimonio informativo": audizione del Presidente dell'ANAC, Giuseppe Busia, sulla "Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), anno 2021", I Commissione della Camera dei deputati, Affari costituzionali, 3 marzo 2022. Cfr. cap. III, par. 3.1.

¹⁵⁷³ Audizione del Presidente Busia all'VIII Commissione del Senato, 21 ottobre 2021, cit.

¹⁵⁷⁴ *Ibidem*. Cfr. più avanti, par. 3 ss.

¹⁵⁷⁵ Riforme abilitanti "Semplificazione in materia di contratti pubblici", "Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione" e "Riforma "Recovery Procurement Platform" - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici" previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Governo il 24 aprile 2021.

¹⁵⁷⁶ A. MARRA, *Il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'ANAC*, cit., pp. 74 ss.; F. MERLONI, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012*, cit., pp. 511-512.

2. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)

2.1. Le banche dati in materia di contratti pubblici nel contesto europeo: osservazioni e raccomandazioni della Commissione

È sempre più diffuso in molti Paesi, sia all'interno sia all'esterno dell'Unione europea, l'istituzione di sistemi informativi per il monitoraggio della spesa pubblica¹⁵⁷⁷ e, più nello specifico, per la gestione (e quindi anche del monitoraggio) dei contratti pubblici¹⁵⁷⁸.

L'Unione non ha finora imposto direttamente ai suoi Membri di adottare piattaforme per il *public procurement* o la creazione di banche dati (aperte) per la raccolta delle informazioni ad esso relative¹⁵⁷⁹, tuttavia nelle direttive del 2014 si può rinvenire una chiara indicazione in tal senso, dal momento che viene imposta come obbligatoria¹⁵⁸⁰ la pubblicazione dei bandi *online (e-notification)*¹⁵⁸¹, l'accesso digitale a tutti gli atti della procedura (*e-access*)¹⁵⁸², la presentazione delle offerte e lo svolgimento per via telematica di tutte le comunicazioni (*e-submission e e-communication*)¹⁵⁸³. Inoltre, richiede il tracciamento e la

¹⁵⁷⁷ Fra le ricognizioni più ampie a livello internazionale: OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*.

¹⁵⁷⁸ Si vedano anche gli esempi tratti dal continente americano già esaminati nel cap. III, par. 3.1.1.

¹⁵⁷⁹ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, Bruxelles, 2018, pp. 1; Commissione europea, *EXEP Report on Regulatory Aspects and Legal Interpretation in e-Procurement*, Bruxelles, 2018, pp. 8-9.

¹⁵⁸⁰ Con la sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 20 gennaio 2021, n. 623, il giudice amministrativo italiano ha dedicato attenzione ai vari elementi della digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici: a) la *e-notification* (cioè la pubblicazione elettronica dei bandi di gara); b) l'*e-access* (accesso elettronico ai documenti di gara); c) la *e-submission* (cioè la presentazione delle offerte in formato elettronico, con attribuzione dei codici identificativi personali necessari ad operare sulla relativa piattaforma telematica); d) *e-Certis* (il sistema informatico che consente di individuare i certificati e gli attestati più frequentemente richiesti nelle gare d'appalto); e) l'ESPD (documento europeo unico di gara). Si v. l'art. 22 del d.lgs. n. 36 del 2023 e la già citata *Relazione di accompagnamento allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, redatta dal Consiglio di Stato, in particolare l'introduzione alla Parte II del Libro I sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

¹⁵⁸¹ Art. 51, par. 2 della direttiva 2014/24/UE: “*i bandi e gli avvisi di cui agli articoli 48, 49 e 50 sono redatti, trasmessi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea per via elettronica e pubblicati conformemente all'allegato VIII. Essi sono pubblicati entro cinque giorni dalla loro trasmissione. Le spese per la pubblicazione degli avvisi e dei bandi da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea sono a carico dell'Unione*”. Cfr. W. HARTUNG, K. KUZMA, *Article 51. Form and manner of publication of notices*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 531 ss.

¹⁵⁸² Art. 53, par. 1 della direttiva 2014/24/UE: “*Le amministrazioni aggiudicatrici offrono un accesso gratuito, illimitato e diretto, per via elettronica, ai documenti di gara a decorrere dalla data di pubblicazione di un avviso conformemente all'articolo 51 o di invio di un invito a confermare interesse. Il testo dell'avviso o dell'invito a confermare interesse indica l'indirizzo Internet presso il quale i documenti di gara sono accessibili*”. Cfr. P. FERK, B. FERK, *Article 53. Electronic availability of procurement documents*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 543 ss.

¹⁵⁸³ Art. 22, par. 1 della direttiva 2014/24/UE: “*Gli Stati membri provvedono affinché tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni di cui alla presente direttiva, in particolare la trasmissione in via elettronica,*

conservazione della documentazione di tutta la procedura: benché si sottolinei che quest'ultimo obbligo grava “*indipendentemente dal fatto che esse siano condotte con mezzi elettronici*”, appare evidente che gli strumenti digitali oggi rappresentano la via più efficace ed efficiente per il suo adempimento¹⁵⁸⁴.

Da un'indagine effettuata su ventidue Paesi dell'Unione europea¹⁵⁸⁵, nel 2018 ne risultavano diciassette dotati di un “*contract register*” gestito da enti pubblici (Ministeri oppure “*Procurement Agencies*”) contenente i soli “dati strutturati”, oppure dati strutturati e relativi documenti. In genere, le informazioni riguardano contratti di tutte le tipologie principali (lavori, servizi e forniture) aggiudicati con qualsiasi procedura di scelta del contraente (aperte, ristrette, negoziate, ecc.). Le banche dati esistenti coprono tendenzialmente le fasi di pubblicazione e di aggiudicazione, mentre molto più raramente tracciano anche i pagamenti e l'esecuzione¹⁵⁸⁶. Il modello più seguito pare perciò quello proprio del *Tenders Electronic Daily* (TED), il supplemento elettronico della Gazzetta

siano eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici in conformità con quanto disposto dal presente articolo. Gli strumenti e i dispositivi da utilizzare per comunicare per via elettronica, nonché le relative caratteristiche tecniche, hanno carattere non discriminatorio, sono comunemente disponibili e compatibili con i prodotti TIC generalmente in uso e non limitano l'accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione”. L'Allegato IV alla direttiva riporta i requisiti relativi ai dispositivi di ricezione elettronica delle offerte e delle domande di partecipazione. Essi devono garantire, “almeno che: a) l'ora e la data esatte della ricezione delle offerte, delle domande di partecipazione e dei piani e progetti possano essere stabilite con precisione; b) si possa ragionevolmente garantire che nessuno possa avere accesso ai dati trasmessi in base ai presenti requisiti prima della scadenza dei termini specificati; c) solo le persone autorizzate possano fissare o modificare le date di apertura dei dati ricevuti; d) solo le persone autorizzate possano avere accesso alla totalità o a una parte dei dati trasmessi nelle diverse fasi della procedura di aggiudicazione dell'appalto o del concorso di progettazione; e) solo le persone autorizzate possano dare accesso ai dati trasmessi, e solo dopo la data specificata; f) i dati ricevuti e aperti in applicazione dei presenti requisiti restino accessibili solo alle persone autorizzate a prenderne conoscenza; g) in caso di violazione o di tentativo di violazione dei divieti di accesso o dei requisiti di cui alle lettere b), c), d), e) e f), si possa ragionevolmente garantire che le violazioni o i tentativi siano chiaramente rilevabili”.

¹⁵⁸⁴ Art 84, par. 2 della direttiva 2014/24/UE: “*Le amministrazioni aggiudicatrici documentano lo svolgimento di tutte le procedure di aggiudicazione, indipendentemente dal fatto che esse siano condotte con mezzi elettronici o meno. A tale scopo, garantiscono la conservazione di una documentazione sufficiente a giustificare decisioni adottate in tutte le fasi della procedura di appalto, quali la documentazione relativa alle comunicazioni con gli operatori economici e le deliberazioni interne, la preparazione dei documenti di gara, il dialogo o la negoziazione se previsti, la selezione e l'aggiudicazione dell'appalto. La documentazione è conservata per almeno tre anni a partire dalla data di aggiudicazione dell'appalto*”. Cfr. Commissione europea, *EXEP Report on Regulatory Aspects and Legal Interpretation in e-Procurement*, cit., pp. 8-9.

¹⁵⁸⁵ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 2. Riscontri e considerazioni simili sono contenute nel documento redatto da M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data. An Implementer's Guide*, progetto DIGIWHIST, 2017, disponibile al [link](#).

¹⁵⁸⁶ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 2; M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit., p. 10; A. SANCHEZ-GRAELLS, *Procurement Corruption and Artificial Intelligence*, cit., pp. 6-7; W. HARTUNG, K. KUZMA, *Article 51. Form and manner of publication of notices*, cit., p. 534.

ufficiale dell'Unione europea in cui vengono pubblicati essenzialmente i bandi di gara e gli avvisi di aggiudicazione e non informazioni inerenti all'esecuzione¹⁵⁸⁷.

Non esistono invece ricognizioni recenti sul numero di piattaforme di *procurement* presenti nell'Unione europea: nel 2013 ne venivano rilevate comunque più di trecento¹⁵⁸⁸. Dai dati rilevati nel censimento dei *contract register* il gruppo di studio della Commissione ha quindi formulato alcune osservazioni generali. Anzitutto, riscontra una situazione radicalmente diversa a seconda che lo Stato opti per l'utilizzo di una singola piattaforma di *e-procurement* oppure per sistemi pluralistici. Nel primo caso, non è necessario creare un'altra infrastruttura tecnica per la raccolta dei dati e documenti. Il registro nazionale dei contratti sarà agevolmente ricavato mediante lo sviluppo di funzioni aggiuntive della piattaforma già esistente. La piattaforma dovrà garantire l'interoperabilità con *e-Certis*, il sistema di compilazione del documento di gara unico europeo (ESPD) in formato digitale ovvero con l'albo dei fornitori qualificati dello Stato, ove esistente¹⁵⁸⁹.

Gli esempi di questa prima categoria sono piuttosto rari. Si registra il caso virtuoso dell'Estonia, in cui già dal 2011 esiste l'*e-Procurement Register*, piattaforma nazionale unica e obbligatoria per tutte le procedure di affidamento¹⁵⁹⁰. Rinnovata fra il 2018 e il 2019, oggi costituisce un ambiente digitale integrato per la gestione di tutto il c.d. "processo" di *procurement*: dalla pubblicazione degli atti di gara, alla presentazione delle offerte, alla tenuta dell'albo dei fornitori, alla redazione e firma del contratto, con l'interconnessione con le banche dati necessarie per la verifica dei requisiti¹⁵⁹¹ e la produzione dei dati rilevanti di *report* sul contratto¹⁵⁹².

¹⁵⁸⁷ Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 2. Il contenuto di bandi e avvisi è stabilito dall'Allegato V alla direttiva 2014/24/UE; l'Allegato VIII detta le caratteristiche relative alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, stabilendo che il formato e le modalità stabilite dalla Commissione per la trasmissione degli avvisi e dei bandi per via elettronica sono accessibili sul sito *web* del SIMAP (acronimo di "Système d'information pour les marchés publics": cfr. la relativa [pagina web](#)). Va comunque sottolineata l'importanza del TED come base conoscitiva minima ma onnicomprensiva dei contratti di importo superiore alle soglie di rilievo europeo: si vedano le analisi dei dati sugli appalti transfrontalieri svolte dalla Commissione europea: report *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*, Bruxelles, 2021, pp. 50 ss.

¹⁵⁸⁸ *eProcurement Golden Book of Good Practice*, report realizzato per la DG MARKT da PwC, marzo 2013, p. 11, disponibile al [link](#), richiamato ancora dalla Commissione europea, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 14.

¹⁵⁸⁹ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 6.

¹⁵⁹⁰ Cfr. il [sito web](#).

¹⁵⁹¹ Integrazione del documento di gara unico elettronico nella piattaforma (cfr. le slides di presentazione al [link](#)). Sul DGUE v. *infra*, parr. 3 ss.

¹⁵⁹² M.A. SIMOVART, M. BORODINA, *A Qualitative Step from e-Communication to e-Procurement: the Estonian e-Procurement Model*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., pp. 507 ss.

Situazione diversa si rinviene invece laddove lo Stato abbia scelto di consentire una pluralità di piattaforme, come in Italia. In questo secondo caso, anzitutto occorre stabilire se la banca dati centrale dei contratti è una soluzione tecnica nuova e indipendente, oppure se utilizza uno strumento esistente. Secondo la Commissione, tale decisione non è basata esclusivamente su ragioni tecniche, ma anche (e forse soprattutto), politiche¹⁵⁹³. Ad ogni modo, a fronte di un sistema pluralista di piattaforme soltanto pubbliche, soltanto private oppure misto¹⁵⁹⁴, il carattere istituzionale che rappresenta la vera chiave di volta è l'interoperabilità¹⁵⁹⁵.

Al di là della differente struttura di base, la trasparenza viene comunque sempre indicata quale primo obiettivo delle banche dati (e più in generale, della digitalizzazione) in materia di contratti pubblici¹⁵⁹⁶. Il secondo, strettamente connesso a questo, è la possibilità di esperire analisi dei dati raccolti¹⁵⁹⁷, come efficacemente evidenziato in una nota comunicazione del 2017¹⁵⁹⁸. Perché tali scopi siano raggiunti, la Commissione europea ha formulato alcune ulteriori raccomandazioni. Richiede che i dati strutturati raccolti nel *database* siano selezionati rispetto a tutto quanto viene tracciato dalle piattaforme di negoziazione, per evitare l'effetto di una "opacità per eccesso"; peraltro, i dati essenziali rilevati devono essere raccolti nel formato originale per evitare errori e soprattutto non (o non solo) in formato aggregato, per consentire analisi precise e non statistiche approssimative. Parimenti, i documenti conservati devono essere "nativi digitali", per

¹⁵⁹³ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., pp. 6-7

¹⁵⁹⁴ Commissione europea, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 9, nt. 10; report della Commissione europea FIT FOR FUTURE Platform Opinion, *Public procurement legislation (e-procurement)*, 2021/SBGR1/05, 2021, p. 9, disponibile al [link](#).

¹⁵⁹⁵ *Supra*, cap. II. Proprio la predisposizione di *standard* per l'interoperabilità risultava tuttavia una delle buone pratiche meno ricorrenti nelle piattaforme di *procurement* esaminate nel 2013 per la Commissione europea: *eProcurement Golden Book of Good Practice*, cit., p. 46.

¹⁵⁹⁶ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 1; F. SBICCA et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, cit., p. 407.

¹⁵⁹⁷ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 1, che riporta un grafico sui possibili scopi dei *contract register* secondo gli Stati membri.

¹⁵⁹⁸ Comunicazione della Commissione europea del 3 ottobre 2017, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, cit., par. 4 lett. d): "per elaborare risposte strategiche adeguate è fondamentale disporre di dati affidabili. La trasformazione digitale, il generale aumento della quantità di dati e la disponibilità di standard in materia di dati aperti offrono opportunità per creare migliori strumenti di analisi per un'elaborazione delle politiche orientata alle esigenze e di sistemi di allarme per segnalare e contrastare la corruzione negli appalti pubblici. [...] L'accesso ai dati sugli appalti pubblici dovrebbe consentire il dialogo con la società civile e responsabilizzare ulteriormente i governi. [...] A tal fine è caldamente raccomandata l'istituzione di registri dei contratti accessibili al pubblico, per una maggiore trasparenza in merito agli appalti aggiudicati e alle loro modifiche" e lett. e): "le nuove tecnologie digitali offrono grandi opportunità per snellire e semplificare le procedure di appalto con l'introduzione degli appalti pubblici elettronici. [...] solo se l'intera procedura degli appalti pubblici sarà sottoposta alla trasformazione digitale sarà possibile usufruire pienamente dei vantaggi degli appalti elettronici". Cfr. P. PISELLI, *Public procurement 4.0*, cit., pp. 877 ss.

ricavarne direttamente dati strutturati (eliminando inserimenti successivi manuali) e per consentire analisi testuali (mediante algoritmi di analisi del linguaggio)¹⁵⁹⁹. La banca dati deve tener traccia, a differenza della prassi prevalente, anche delle informazioni riguardanti il contratto e le sue modificazioni, nonché della sua esecuzione, per fornire una visione complessiva dell'appalto¹⁶⁰⁰. Il registro nazionale dei contratti dovrà essere connesso con il TED per consentire la pubblicazione automatica degli atti relativi agli appalti sopra la soglia di rilevanza europea e, più in generale, deve essere completamente accessibile¹⁶⁰¹. Da ultimo, il gruppo di esperti della Commissione si è interrogato sulla necessità di predisporre meccanismi di *enforcement* per garantire l'effettività dei sistemi. Se è pur sempre possibile la previsione di sanzioni per la mancata trasmissione dei dati ovvero l'imposizione di questa come condizione legale del contratto pubblico¹⁶⁰², tuttavia si ritiene che la soluzione più efficace ed efficiente (e meno gravosa per i funzionari) consista nell'acquisizione automatica dei dati dalle piattaforme di *e-procurement* ovvero dai siti di pubblicazione direttamente nel *database* centrale, senza gravare i funzionari di obblighi informativi ulteriori. Ovviamente, perché ciò sia possibile, è presupposto necessario, ancora una volta, che i sistemi possiedano il carattere dell'interoperabilità¹⁶⁰³.

2.1.1. (segue) Casi di banche dati dei contratti pubblici nei Paesi membri

¹⁵⁹⁹ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., pp. 7-8. Similmente: M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit., pp. 11 ss. Con riferimento alla creazione di uno Spazio europeo di dati (strutturati) sugli appalti si veda anche la Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 3 ss.

¹⁶⁰⁰ Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 5; Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., pp. 8-9; M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit. pp. 15 ss.

¹⁶⁰¹ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., pp. 10-11.

¹⁶⁰² Nel sistema italiano, come si vedrà, la richiesta del CIG è obbligatoria per effettuare i pagamenti e il mancato invio dei dati alla BDNCP è assistito da sanzioni: se la prima misura viene generalmente rispettata (con conseguente tracciamento delle fasi iniziali di pressoché tutte le procedure di affidamento), le seconde non vengono praticamente mai irrogate, motivo per cui le stazioni appaltanti tendono a non inviare i dati successivi alla richiesta e perfezionamento del CIG (v. *infra*, par. 2.3.2).

¹⁶⁰³ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 9. A simili conclusioni: M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit., pp. 21-22. Ancora, nella prospettiva di creazione di uno Spazio europeo dei dati, Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 5.

Uno dei casi segnalati come modello dalla Commissione europea – con il senno di poi, dall’alto valore simbolico – è la piattaforma “ProZorro” sviluppata a partire dal 2014 in Ucraina¹⁶⁰⁴.

La realizzazione del progetto ProZorro – che in ucraino significa “trasparente” – è stato fortemente voluto da numerose componenti della società civile e delle istituzioni del Paese per garantire la piena conoscibilità delle informazioni relative a tutte le procedure di gara al fine di ridurre la corruzione imperante nei contratti pubblici¹⁶⁰⁵. Si tratta di un sistema nazionale “ibrido” in cui le informazioni provenienti dalle piattaforme private di *e-procurement* utilizzate dalle stazioni appaltanti per i propri acquisti vengono raccolte per interoperabilità in un *database* pubblico centrale *open source* in cui i dati (compresi gli elenchi dei partecipanti, le offerte presentate e i documenti sulla relativa qualificazione) sono strutturati secondo l’Open Contracting Data Standard (OCDS)¹⁶⁰⁶, e comprende una piattaforma di *business intelligence* per lo svolgimento di analisi. L’iniziativa si basa su una collaborazione fra i vari soggetti coinvolti: il governo responsabile della definizione delle regole generali e della protezione dei dati; le imprese responsabili della fornitura di servizi (le piattaforme) alle amministrazioni aggiudicatrici; la società civile (fra cui le organizzazioni *Open Contracting Partnership* e *Transparency International*) responsabile della gestione dei moduli di *business intelligence* e dello sviluppo di metodologie di gestione del rischio sulla piattaforma ProZorro¹⁶⁰⁷.

ProZorro – che ha retto all’impatto devastante della crisi bellica¹⁶⁰⁸ – rappresenta per certi versi un esempio simile alla BDNCP italiana: sarebbe importante che la collaborazione fra i due Paesi recentemente avviata vertesse anche sulla digitalizzazione e le banche dati dei contratti pubblici¹⁶⁰⁹.

¹⁶⁰⁴ <https://prozorro.gov.ua/page/plus#register>

¹⁶⁰⁵ Transparency International, Kyiv School of Economics, *Co-Creation of Prozorro. An Account of the Process and Actors*, 2016, pp. 4 ss.

¹⁶⁰⁶ V. *supra*, cap. III, par. 3.1.

¹⁶⁰⁷ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 12; Open Contracting Partnership, *ProZorro: How a volunteer project led to nation-wide procurement reform in Ukraine*, 28 luglio 2016, disponibile al [link](#). OECD, Observatory of Public Sector Innovation, *eProcurement system ProZorro*, 2016, disponibile al [link](#); European Bank for Reconstruction and Development, Terms of reference, *Ukraine: ProZorro Project Implementation Support: Assignment 8 – Development of online data-driven monitoring methodologies and piloting analytical and monitoring tools by the State Audit Service of Ukraine*, 16 luglio 2019, disponibile al [link](#).

¹⁶⁰⁸ S. KELMAN, C.R. YUKINS, *Overcoming Corruption and War. Lessons from Ukraine’s ProZorro Procurement System*, in *NCMA Contract Management Magazine*, July 2022, pp. 22 ss., i quali ad es. segnalano che la trasparenza garantita da ProZorro ha consentito alla società civile di individuare alcune imprese riconducibili ad oligarchi russi fra i partecipanti agli affidamenti di contratti pubblici ucraini.

¹⁶⁰⁹ Protocollo d’intesa firmato il 21 luglio 2022 tra l’ANAC e il Servizio statale di audit dell’Ucraina.

Si sono già ricordate le varie autorità francesi che si occupano della prevenzione della corruzione negli appalti pubblici¹⁶¹⁰. Con riferimento alla gestione dei dati sui contratti, anche oltralpe si riscontra un doppio canale di pubblicazione e raccolta: i “dati essenziali” (“*données essentielles*”) sulla procedura di aggiudicazione, sul contratto e la sua esecuzione per gli appalti di importo uguale o superiore a 40.000 euro devono essere pubblicati sui profili degli acquirenti in formato aperto dal 1° ottobre 2018¹⁶¹¹, mentre i dati “di censimento” (“*données du recensement*”) per i contratti di importo superiore ai 90.000 euro – in parte coincidenti con quelli “essenziali” – devono essere trasmessi all’*Observatoire économique de l’Achat public* (OEAP) istituito presso il Ministero dell’Economia¹⁶¹². Pur prevedendo in prospettiva di combinare i dati del censimento e i dati essenziali nell’ambito del piano di trasformazione digitale per gli appalti pubblici, ad oggi si rileva quindi anche in Francia, come in Italia, una violazione almeno parziale del principio dell’invio unico del dato (tradotto in francese come principio “*Dites-le-nous une fois*”¹⁶¹³).

Circa le modalità francesi di raccolta e gestione dei dati¹⁶¹⁴ è interessante rilevare ancora quale buona prassi che, accanto al canale ordinario dell’inserimento dei dati attraverso il portale *Recensement économique des achats publics* (REAP)¹⁶¹⁵, i dati vengono acquisiti automaticamente per le stazioni appaltanti che utilizzano la piattaforma per la contabilità “*Chorus*”¹⁶¹⁶. La piattaforma per acquisti “*PES Marché*” attivata dalla *Direction générale des Finances publiques* consente addirittura di dichiarare contemporaneamente i dati necessari a fini contabili, i dati “di censimento” e i dati essenziali, da pubblicare sui profili degli acquirenti. Questa procedura ha il vantaggio di consentire un unico inserimento delle

¹⁶¹⁰ V. *supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁶¹¹ *Code de la commande publique*, art. R2196-1.

¹⁶¹² *Code de la commande publique*, art. R2196-2. *Arrêté du 22 mars 2019 relatif au recensement économique de la commande publique* del Ministro dell’Economia e delle finanze.

¹⁶¹³ La disposizione di portata generale, analoga all’art. 18 della l. n. 241 del 1990 (sul quale v. *supra*, cap. II, par. 2), è l’art. L114-8 del *Code des relations entre le public et l’administration* modificato, da ultimo, dalla loi n. 2016-1321 del 7 ottobre 2016: “*Les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d’un texte législatif ou réglementaire. Les administrations destinataires de ces informations ou données ne peuvent se voir opposer le secret professionnel dès lors qu’elles sont, dans le cadre de leurs missions légales, habilitées à connaître des informations ou des données ainsi échangées*”. Sulle ulteriori riforme normative, anche settoriali, per attuare il principio dell’invio unico del dato, cfr. anche i decreti del 18 gennaio 2019 relativi allo scambio di informazioni e dati tra amministrazioni nell’ambito delle procedure amministrative e all’elenco dei documenti giustificativi che i privati non sono più tenuti a produrre.

¹⁶¹⁴ *Observatoire économique de la commande publique* (OECB), *Guide du recensement économique des contrats de la commande publique*, 2022, pp. 8 ss.

¹⁶¹⁵ Cfr. il [sito web](#).

¹⁶¹⁶ https://portail.chorus-pro.gouv.fr/aife_csm/?id=aife_index

informazioni e il loro riutilizzo per tre diversi usi, senza lavoro aggiuntivo¹⁶¹⁷. Anche l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) mette a disposizione dal 2019 la possibilità di riportare i dati del censimento attraverso questa interfaccia di connessione (API), che poi trasmetterà i dati direttamente all'Osservatorio¹⁶¹⁸. A livello centrale esiste ed è molto utilizzata la piattaforma pubblica "PLACE"¹⁶¹⁹, che consente alle aziende di consultare e rispondere alle procedure di selezione dei dipartimenti del Governo e dei dipartimenti decentrati, enti e organizzazioni pubbliche statali, autorità amministrative indipendenti, gruppi di interesse pubblico, gruppi di interesse economico investiti di una missione di servizio pubblico di interesse nazionale, enti previdenziali, l'Unione delle casse nazionali di previdenza sociale e la *Caisse des Dépôts et Consignations*. La piattaforma mette a disposizione una sezione di *open data*¹⁶²⁰.

In Spagna, l'amministrazione centrale responsabile del monitoraggio degli appalti è la *Junta Consultiva de Contratación Administrativa*, parte del Ministero delle Finanze e della Pubblica Amministrazione (*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*), che gestisce la piattaforma di contrattazione pubblica statale¹⁶²¹ e la banca dati dei contratti pubblici¹⁶²². Con il progetto "SALER" si è sperimentata a Valencia una interessante piattaforma locale per il monitoraggio dei contratti pubblici allo scopo di scoprire e prevenire le irregolarità, frodi e cattive pratiche nella gestione del danaro pubblico, anche coinvolgendo la società civile, con fonti di dati interne ed esterne quali *social network* e, pare, dati delle camere di commercio per la realizzazione di grafi degli operatori economici¹⁶²³.

Il 20 settembre 2022 il *Serviços Partilhados do Ministério da Saúde* portoghese (centrale di committenza del Ministero della Sanità) si è aggiudicato il premio "European Healthcare Procurement" promosso da EHPPA (*European Health Public Procurement Alliance*) nella categoria "Digitalizzazione e trasparenza" per le soluzioni tecnologiche

¹⁶¹⁷ *Guide du recensement économique des contrats de la commande publique*, cit., pp. 8-9.

¹⁶¹⁸ *Ivi*, p. 9.

¹⁶¹⁹ <https://www.marches-publics.gouv.fr/?page=Entreprise.AccueilEntreprise>

¹⁶²⁰ V. la [pagina web](#).

¹⁶²¹ [Plataforma de Contratación del Sector Público](#).

¹⁶²² [Registro Público de Contratos](#).

¹⁶²³ F. MARTÍNEZ-PLUMED, J.C. CASAMAYOR, C. FERRI, J.A. GÓMEZ, E. VENDRELL VIDAL, *SALER: A Data Science Solution to Detect and Prevent Corruption in Public Administration*, in C. ALZATE et al. (a cura di), *ECML PKDD 2018 Workshops. ECML PKDD 2018*, Springer, Cham, 2019, pp. 103 ss. Sperimentazioni di questo tipo sono state realizzate anche dal gruppo di ricerca dell'Università di Torino: R. MEO, M. LAI, P. PASTERIS, *Machine learning per la pubblica amministrazione*, cit., pp. 135 ss.; R. NAI, E. SULIS, P. PASTERIS, M. GIUNTA, R. MEO, *Exploitation and Merge of Information Sources for Public Procurement Improvement*, loc. cit.

adottate¹⁶²⁴. Fra queste, oltre al portale della trasparenza, si segnala un'innovativa applicazione (realizzata con sistema Microsoft Power BI) per il monitoraggio dei risparmi ottenuti dall'aggregazione degli acquisti sanitari¹⁶²⁵.

Infine, a livello di Unione europea si segnala ancora il progetto “*DIGIWHIST*”, connesso al programma Horizon 2020¹⁶²⁶, che ha realizzato la piattaforma *opentender.eu*, in cui vengono presentati dati sui contratti pubblici raccolti da più di venti fonti, *open data* (in primo luogo il portale TED) o siti Internet da cui sono scaricati mediante sistemi di *web scraping*. Nella piattaforma è integrata una serie di indicatori per effettuare indagini di mercato e misurare la capacità amministrativa, la trasparenza e l'integrità¹⁶²⁷. Si tratta evidentemente di interessanti sperimentazioni, che dovrebbero essere sviluppate sistematicamente dalle istituzioni dell'Unione anche grazie alla realizzazione dello spazio comune dei dati¹⁶²⁸.

2.2. L'istituzione e lo sviluppo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici quale infrastruttura strategica dell'ANAC

Non sembra avventato affermare che la storia della Banca dati nazionale dei contratti pubblici italiana coincide, in larga parte, con quella dell'Autorità che ancora oggi la detiene e gestisce.

Prima ancora della costituzione dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, venne istituito nel 1993 l'Osservatorio per la raccolta ed elaborazione dei dati concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale¹⁶²⁹. Nonostante se ne prevedesse l'autonomia organizzativa e funzionale, tale Osservatorio avrebbe dovuto rimanere un'articolazione del Ministero dei

¹⁶²⁴ Informazioni al [link](#).

¹⁶²⁵ [Portale trasparenza del Servizio Sanitario Nazionale; applicazione per il monitoraggio dei risparmi negli acquisti sanitari](#).

¹⁶²⁶ Partner del progetto sono stati l'Università di Cambridge, l'Università Cattolica del Sacro Cuore, la fondazione tedesca Open Knowledge, il Government Transparency Institute, la Hertie School of Governance e la società di informatica Datlab.

¹⁶²⁷ Si veda il sito <https://opentender.eu/it/> e i materiali *ivi* presentati. Cfr. I. ADAM, M. FAZEKAS, *Big data analytics as a tool for auditors to identify and prevent fraud and corruption in public procurement*, cit., p. 175.

¹⁶²⁸ *Supra*, cap. I, par. 5.1 e *infra*, par. 2.4.

¹⁶²⁹ Art. 6, comma 17 della l. 24 dicembre 1993 n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica*, confermato dalla legislazione successiva, “con la precisazione che avrebbe operato alle dipendenze dell'Autorità di vigilanza e in supporto ad essa per l'esercizio dei relativi compiti”: G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, cit., p. 55.

Lavori pubblici, presso il quale si sarebbe dovuta insediare la sezione centrale e le sezioni regionali nei rispettivi Provveditorati regionali¹⁶³⁰.

Nel contesto della prima riforma organica in materia, venne istituita nel 1994 l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (AVLP) cui fu ricondotto l'Osservatorio dei lavori pubblici¹⁶³¹, intestatario di pressoché tutti i compiti conoscitivi ancora oggi affidati all'ANAC: la raccolta ed elaborazione dei dati concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale (fra cui i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione, i ritardi e le disfunzioni); la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavoro; la pubblicazione dei programmi triennali dei lavori pubblici; la realizzazione di un collegamento informatico con le amministrazioni aggiudicatrici, nonché con le Regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui lavori pubblici; la garanzia di un accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni; l'adempimento agli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità; la formazione di archivi contrattuali e la formulazione di “*tipologie unitarie*” da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate¹⁶³². Questi obiettivi sono però stati realizzati soltanto in parte, e molti anni dopo. La stessa AVLP non è entrata in funzione che nel 1999¹⁶³³.

Con l'entrata in vigore del primo Codice dei contratti pubblici, vennero riunite le funzioni di vigilanza anche in materia di servizi e forniture in capo all'unica Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e, parallelamente, fu estesa la

¹⁶³⁰ P. LAZZARA, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, cit., pp. 120-121.

¹⁶³¹ Art. 4 della l. 11 febbraio 1994 n. 109, c.d. “Merloni”. Di rilievo quanto affermò la Corte costituzionale nella sentenza n. 482 del 7 novembre 1995: “*L'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici rappresenta uno dei cardini della riforma della materia. Viene difatti costituito, secondo linee che si affermano anche in altri settori nei quali si è manifestata l'esigenza di avere un'autorità indipendente, un nuovo organismo collegiale di alta qualificazione, chiamato ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo ed agli organi di ogni amministrazione. L'esercizio di questa funzione di vigilanza e garanzia implica una conoscenza completa ed integrata del settore dei lavori pubblici, unitaria a livello nazionale. [...] Le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo. Le attività rimesse all'Autorità assumono carattere strumentale rispetto alla conoscenza ed alla vigilanza nel complessivo settore dei lavori pubblici. In questa prospettiva si giustifica anche l'organizzazione di propri uffici e di un Osservatorio direttamente dipendente dall'Autorità. Quanto all'obbligo per le amministrazioni di comunicare all'Osservatorio dei lavori pubblici dati relativi agli appalti di importo superiore a 80.000 ECU, esso è espressione del dovere di cooperazione tra Stato, regioni e province autonome, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 29 del 1995 e 412 del 1994)*” (punto 9 del *considerato in diritto*). Già a monte della legge “Merloni”, dall'esperienza di “Mani pulite” era emersa l'opportunità di realizzare una “anagrafe degli appalti”, da cui rilevare le ricorrenti aggiudicazioni alle stesse imprese, il loro ammontare, ecc., da confrontare con accertamenti fiscali e sulla regolarità dei bilanci: GHERARDO COLOMBO (a cura di), *Il sistema degli appalti*, cit., pp. 15, 80, 137.

¹⁶³² Art. 4, comma 16 della l. n. 109 del 1994.

¹⁶³³ V. *supra*, cap. I, par. 5.2.1.

copertura conoscitiva dell'Osservatorio alla raccolta ed elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale¹⁶³⁴.

Si è sostenuto che l'istituzione dell'Osservatorio nel 1994 non ha sortito molti effetti positivi soprattutto a causa dell'impostazione normativa della c.d. legge "Merloni", poi riprodotta nel Codice del 2006, di estrema rigidità delle procedure¹⁶³⁵, cui si devono aggiungere le difficoltà di *governance* del sistema informativo delle sezioni regionali dell'Osservatorio¹⁶³⁶.

In questo primo periodo il modello di raccolta dei dati era impostato sostanzialmente su "schede" di rendicontazione progressiva dei lavori pubblici¹⁶³⁷, ricalcando probabilmente le procedure di monitoraggio effettuate in precedenza con strumenti analogici. La legge "Merloni" imponeva infatti la trasmissione progressiva, per fasi, dei dati sui lavori pubblici all'Osservatorio centrale¹⁶³⁸ ovvero, per i lavori di interesse regionale, provinciale e comunale, alle sezioni regionali che li dovevano a loro volta trasmettere alla sezione centrale¹⁶³⁹. L'obbligo fu esteso a tutti i contratti pubblici sopra un determinato importo¹⁶⁴⁰ dal Codice del 2006¹⁶⁴¹.

¹⁶³⁴ Art. 7, comma 4, del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, Codice dei contratti pubblici, che sostanzialmente ricalca l'art. 4, comma 16 della legge "Merloni", con l'aggiunta dei dati su servizi e forniture.

¹⁶³⁵ "Al di là delle funzioni dell'Osservatorio, peraltro confinate nel settore dei lavori, non esistevano prescrizioni soddisfacenti in merito agli obblighi di diffusione delle informazioni. [...] Paradossalmente, l'aver fatto leva sulla rigidità e sull'oggettività del procedimento ha finito per costruire un filtro insuperabile ad ogni indagine, così che ogni patto scellerato con cui si concordasse in anticipo l'illegittimo transito di informazioni creava, grazie allo schermo formale del rispetto del rigore procedimentale, un ostacolo alla verifica sostanziale di ciò che in concreto era accaduto": M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, cit., p. 676.

¹⁶³⁶ V. più ampiamente *infra*, par. 2.3.1.

¹⁶³⁷ Tecnicamente, si trattava di *file Word* con campi bloccati inviati all'Osservatorio centrale su dischetti, successivamente via Internet. I dati venivano quindi inseriti in un *database* centrale. L'impostazione della rendicontazione del contratto pubblico per "schede" in parte contraddistingue ancora la struttura odierna del SIMOG: v. *infra*, prossimo paragrafo.

¹⁶³⁸ Art. 4, comma 17 della legge n. 109 del 1994: "Le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio dei lavori pubblici, per lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, entro trenta giorni dalla data del verbale di gara o di definizione della trattativa privata, i dati concernenti la denominazione dei lavori, il contenuto dei bandi e dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'aggiudicatario o dell'affidatario e del progettista e, entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale del lavoro. Per gli appalti di importo inferiore a 500.000 euro non è necessaria la comunicazione dell'emissione degli stati di avanzamento. Il soggetto che ometta, senza giustificato motivo, di fornire i dati richiesti è sottoposto, con provvedimento dell'Autorità, alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino a lire 50 milioni. La sanzione è elevata fino a lire 100 milioni se sono forniti dati non veritieri" (comma modificato dall'art. 7, comma 1, lett. c), della l. n. 166 del 2002).

¹⁶³⁹ Art. 4, comma 18 della l. n. 109 del 1994.

¹⁶⁴⁰ Fissato a 150.000 euro dal comunicato del Presidente AVCP del 4 aprile 2008; abbassato a 40.000 euro per i lavori e 20.000 per i servizi e le forniture dal comunicato del Presidente AVCP del 14 dicembre 2010; uniformato per tutte le categorie a 40.000 euro dal comunicato del Presidente AVCP del 15 luglio 2011.

¹⁶⁴¹ Art. 7, commi 8 e 9 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Nel 2008 l’Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici ha stabilito l’elenco dei dati oggetto di obbligo di invio¹⁶⁴², prevedendo un doppio canale di trasmissione: per i contratti affidati da stazioni appaltanti di ambito statale e di interesse nazionale o sovra regionale, ricorrendo alle procedure telematiche rese disponibili direttamente dall’AVCP; per i contratti di interesse regionale, provinciale e comunale, attraverso le procedure telematiche rese disponibili dalle Regioni e dalle Province autonome ovvero – nel caso in cui la sezione regionale non fosse stata operativa o istituita – direttamente all’AVCP¹⁶⁴³.

Una svolta nella gestione dei dati dei contratti è stata però impressa solo con l’introduzione del Codice Identificativo Gara (CIG)¹⁶⁴⁴ che costituisce da allora lo strumento essenziale di lettura del sistema (la “*primary key*”), perché ad esso sono ricondotti tutti i dati raccolti con riferimento ad un determinato appalto¹⁶⁴⁵.

Inizialmente necessario per associare ad ogni procedura il versamento di un contributo per l’autofinanziamento dell’Autorità grazie al proprio “*mercato di competenza*”¹⁶⁴⁶, a partire dal 2010 intorno al CIG è stato costruito il primo vero *database* completo dei contratti pubblici italiani per effetto della nuova disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari¹⁶⁴⁷. Nello specifico, la legge ha imposto che tutti gli strumenti di pagamento riportino, in relazione a ciascuna transazione effettuata dalla stazione appaltante, il CIG attribuito dall’AVCP e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP)¹⁶⁴⁸. Analogo obbligo –

¹⁶⁴² Dati inerenti alla fase di aggiudicazione o definizione di procedura negoziata; fase iniziale di esecuzione del contratto; fase di esecuzione ed avanzamento del contratto; fase di conclusione del contratto; fase di collaudo ritardi o sospensioni nella consegna; accordi bonari; sospensioni; varianti; subappalti; variazione aggiudicatario in corso d’opera.

¹⁶⁴³ Comunicato del Presidente AVCP del 4 aprile 2008.

¹⁶⁴⁴ Codice univoco ma forse dal significato “equivoco”, perché in realtà identificativo dei singoli lotti di una procedura, identificata invece da un “numero gara”.

¹⁶⁴⁵ In linguaggio informatico viene detto “*primary key*” il valore numerico o alfanumerico che identifica in modo univoco ogni *record* (riga) di cui è composto un file (in questo caso, le tabelle in cui sono rappresentate le informazioni presenti nella BDNCP).

¹⁶⁴⁶ Art. 1, comma 67 della l. 23 dicembre 2005 n. 266, legge finanziaria 2006. Cfr. B. BOSCHETTI, *La governance* (artt. 212-215), cit., pp. 146 ss.

¹⁶⁴⁷ Cfr. G.M. RACCA, *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 140.

¹⁶⁴⁸ Art. 3, comma 5 della l. 13 agosto 2010 n. 136, *Piano straordinario contro le mafie*: “*Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell’articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP). In regime transitorio, sino all’adeguamento dei sistemi telematici delle banche e della società Poste italiane Spa, il CUP può essere inserito nello spazio destinato alla trascrizione della motivazione del pagamento*”, comma così sostituito dall’articolo 7, comma 1, lettera a), legge n. 217 del 2010. La sanzione viene indicata nel successivo art. 6, comma 2: “*Le transazioni relative ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui all’articolo 3, comma 1, effettuate su un conto corrente non dedicato ovvero senza impiegare lo strumento del bonifico bancario o postale o altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni comportano, a carico del soggetto inadempiente, l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria dal 2 al 10 per cento del valore della*

non assistito però da sanzione – è stato posto nel 2014 per le fatture elettroniche¹⁶⁴⁹. Da allora l'indicazione dei CIG e dei CUP è divenuta imprescindibile informazione tracciante, che consente di seguire tutta la “filiera” del contratto stipulato sino al pagamento¹⁶⁵⁰.

In questo contesto sono stati introdotti inoltre gli “SmartCIG” o CIG semplificati, per i contratti di importo inferiore a 40.000 euro; i CIG “derivati” legati ad un CIG attribuito ad un accordo quadro (c.d. “CIG padre”); il CIG “Master” che viene eletto fra una serie di CIG e che può essere utilizzato per i pagamenti di tutti i lotti di un certo appalto¹⁶⁵¹.

La legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari del 2010, benché finalizzata al contrasto della penetrazione delle organizzazioni mafiose nell'esecuzione di commesse pubbliche¹⁶⁵², richiedendo di non disperdere le informazioni finanziarie identificative del contratto contraddistinto dal CIG costituisce la prima base giuridica forte, sia pure indiretta, per la costruzione di una banca dati di raccolta dei dati relativi a tutti i contratti pubblici italiani¹⁶⁵³.

transazione stessa. La medesima sanzione si applica anche nel caso in cui nel bonifico bancario o postale, ovvero in altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, venga omessa l'indicazione del CUP o del CIG di cui all'articolo 3, comma 5”. Sul codice unico di progetto (CUP) v. *supra*, cap. III, par. 2.2.

¹⁶⁴⁹ Art. 25, comma 2: “*Al fine di assicurare l'effettiva tracciabilità dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, le fatture elettroniche emesse verso le stesse pubbliche amministrazioni riportano: 1) il Codice identificativo di gara (CIG), tranne i casi di esclusione dall'obbligo di tracciabilità di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136; 2) il Codice unico di Progetto (CUP), in caso di fatture relative a opere pubbliche, interventi di manutenzione straordinaria, interventi finanziati da contributi comunitari e ove previsto ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3”*, comma 2-bis: “*I codici di cui al comma 2 sono inseriti a cura della stazione appaltante nei contratti relativi a lavori, servizi e forniture sottoscritti con gli appaltatori nell'ambito della clausola prevista all'articolo 3, comma 8, della legge 13 agosto 2010, n. 136. Tale clausola riporta, inoltre, il riferimento esplicito agli obblighi delle parti derivanti dall'applicazione della presente norma”*, comma 3: “*Le pubbliche amministrazioni non possono procedere al pagamento delle fatture elettroniche che non riportano i codici Cig e Cup ai sensi del comma 2”*.”

¹⁶⁵⁰ AVCP, determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, *Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136*, p. 41, si v. anche la versione aggiornata al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 con delibera n. 556 del 31 maggio 2017; R. DE NICTOLIS, *La tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici e il nuovo Codice*, in *Urb. e appalti*, 2017, 2, p. 172. Come ricordato, l'art. 209 del d.lgs. n. 36 del 2023 ha introdotto l'obbligo di inserimento del CIG anche negli atti di parte e nei provvedimenti giurisdizionali: *supra*, cap. III, par. 4.1.

¹⁶⁵¹ AVCP, determinazione n. 4 del 2011, cit., pp. 46-47; R. DE NICTOLIS, *La tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici e il nuovo Codice*, cit., pp. 172-173.

¹⁶⁵² Fine settoriale caratterizzato però dall'approccio innovativo di anticipazione, il più a monte possibile, della soglia di prevenzione: AVCP, determinazione n. 4 del 2011, cit., p. 5.

¹⁶⁵³ AVCP, determinazione n. 4 del 2011, cit., p. 8. La centralità di quella norma viene confermata dal d.lgs. n. 36 del 2023 che all'art. 21, comma 3, prevede che “*I soggetti che intervengono nel ciclo di vita digitale dei contratti pubblici operano secondo le disposizioni della presente Parte e procedono all'atto dell'avvio della procedura secondo le disposizioni dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136”*. La raccolta delle informazioni relative ai contratti pubblici (dalla procedura di affidamento alla sottoscrizione ed esecuzione del contratto) rappresenta, a parere di chi scrive, il primo e più fisiologico fine istituzionale della BDNCP. *A latere*, la normativa ha introdotto, soppresso e da ultimo reintrodotta un altro fine istituzionale della medesima banca dati, sostanzialmente diverso, ma pur sempre volto alla garanzia dell'efficienza e dell'integrità nei contratti pubblici: la raccolta delle informazioni relative alla qualificazione degli operatori economici partecipanti alle procedure di scelta del contraente. Come si vedrà, l'art. 20, comma 1, lett. a), della l. n. 35 del 2012 aveva infatti aggiunto al corpo del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163

Nello stesso anno, un significativo intervento di riforma al Codice dell'amministrazione digitale ha indicato il fine istituzionale della Banca dati nazionale dei contratti pubblici nel *“favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa per l'allocazione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture, anche al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione”*¹⁶⁵⁴ e l'ha inserita fra le basi di dati di interesse nazionale¹⁶⁵⁵, vale a dire quei sistemi informativi unitari che tengono conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantiscono *“l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate. Tali sistemi informativi possiedono le caratteristiche minime di sicurezza, accessibilità e interoperabilità”*¹⁶⁵⁶.

Già il CAD, come modificato nel 2010, prevede quindi che la BDNCP costituisca uno snodo di interoperabilità, carattere confermato e rafforzato dal Codice dei contratti pubblici del 2016. Pur non essendo stati mai pienamente attuati i principi della legge delega per l'attuazione delle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, fra cui era previsto il coordinamento fra gli obblighi in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive¹⁶⁵⁷ –

l'art. 6-bis, rubricato *“Banca dati nazionale dei contratti pubblici”*: *“Dal 1° luglio 2014, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente Codice è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità dall'articolo 62-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, della quale fanno parte i dati previsti dall'articolo 7 del presente codice”* (comma 1). La disposizione è stata attuata in parte, mentre non è mai avvenuto nei fatti il trasferimento di questa competenza al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, successivamente previsto dal testo dell'art. 81 del d.lgs. n. 50 del 2016. In forza del d.l. n. 77 del 2021, conv. dalla l. n. 108 del 2021, la BDNCP di ANAC ha riacquisito anche la funzione di raccolta della documentazione per la qualificazione degli operatori economici. Scelta confermata dall'art. 24 del d.lgs. n. 36 del 2023: v. *infra*, par. 3.1.

¹⁶⁵⁴ Art. 62-bis del d.lgs. n. 82 del 2005, introdotto dall'art. 44 della legge n. 235 del 2010. Sul fine istituzionale posto dalla legge alle banche dati pubbliche, ai sensi dell'art. 97 Cost., v. *supra*, cap. III, par. 1.

¹⁶⁵⁵ Art. 60, comma 3-bis, lett. c) del d.lgs. n. 82 del 2005 introdotto dall'art. 43 della legge n. 235 del 2010.

¹⁶⁵⁶ Art. 60, comma 2 del d.lgs. n. 82 del 2005. Secondo la dottrina, le norme organizzative sulle banche dati di interesse nazionale, sebbene di carattere settoriale e benché riferite alla sola amministrazione centrale, *“rappresentano il primo e più rilevante nucleo di disposizioni che attengono al principio costituzionale del coordinamento informatico”*: F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., p. 232.

¹⁶⁵⁷ Art. 1, lett. q), n. 4 della l. n. 11 del 2016: *“armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, anche al fine di concorrere alla lotta alla corruzione, di evitare i conflitti d'interesse e di favorire la trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione: [...] 4) imponendo il ricorso a conti dedicati per le imprese aggiudicatrici di appalti pubblici attraverso i quali regolare tutti i flussi finanziari dei pagamenti verso tutti i prestatori d'opera e di lavoro e verso tutte le imprese che entrano a vario titolo in rapporto con l'impresa aggiudicataria in relazione agli appalti assegnati”*. Cfr. G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 364 e p. 379.

armonizzazione tuttora opportuna per mettere ordine in una disciplina pregressa articolata e stratificata¹⁶⁵⁸ – il d.lgs. n. 50 del 2016 ha attribuito all’ANAC la gestione della BDNCP come fondamentale strumento di *governance*¹⁶⁵⁹ e, similmente, il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 indica la BDNCP, di cui è titolare l’ANAC “in via esclusiva”, come elemento “*abilitante l’ecosistema nazionale di e-procurement*”¹⁶⁶⁰.

La BDNCP si caratterizza dunque come principale strumento di interoperabilità in materia di appalti in attuazione del principio di unicità dell’invio del dato, proclamato dai Codici dei contratti pubblici del 2016 e del 2023 come il principio secondo il quale “*ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente*”¹⁶⁶¹.

Principalmente per il suo carattere di interoperabilità con altri sistemi, oltre che per il suo ambito di applicazione, esteso a tutti i contratti pubblici indipendentemente da soglie di valore ovvero a determinati settori, il 18 ottobre 2018 la BDNCP è stata insignita del primo premio nella competizione “*Better Governance through Procurement Digitalization 2018*”, categoria “*National Contract Register*”¹⁶⁶². Nonostante questo importante riconoscimento, proprio i caratteri dell’interoperabilità e della completezza e coerenza dei dati della BDNCP rimangono ancora obiettivi raggiunti solo in parte, e che quindi richiedono un’attenta

¹⁶⁵⁸ R. DE NICTOLIS, *La tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici e il nuovo Codice*, cit., p. 153. V. *infra*, par. 2.3.

¹⁶⁵⁹ “*Per le finalità di cui al comma 2, l’Autorità gestisce la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, nella quale confluiscono, oltre alle informazioni acquisite per competenza tramite i propri sistemi informatizzati, tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive*”. L’art. 213, comma 8 del d.lgs. n. 50 del 2016 richiama le finalità di ANAC poste dal comma 2, in materia di regolazione e potere di segnalazione al legislatore: “*attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell’efficienza, della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche. Trasmette alle Camere, immediatamente dopo la loro adozione, gli atti di regolazione e gli altri atti di cui al precedente periodo ritenuti maggiormente rilevanti in termini di impatto, per numero di operatori potenzialmente coinvolti, riconducibilità a fattispecie criminose, situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite da parte delle stazioni appaltanti. Resta ferma l’impugnabilità delle decisioni e degli atti assunti dall’ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa*”. Non sono invece menzionate, stranamente, le finalità di vigilanza e controllo sui contratti pubblici di cui al comma 1, che parrebbero logicamente il primo scopo di analisi dei dati della BDNCP.

¹⁶⁶⁰ Art. 23, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023. L’ecosistema di approvvigionamento digitale (*e-procurement*) è costituito “*dalle piattaforme e dai servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici, di cui all’articolo 23*” (art. 22).

e dalle piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti di cui all’articolo 25
¹⁶⁶¹ Art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023; art. 3, comma 1, lett. gggggg-*bis*) del d.lgs. n. 50 del 2016. V. *supra*, cap. II, par. 2.

¹⁶⁶² Si v. la notizia pubblicata sul sito dell’ANAC al [link](#); E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, cit., pp. 152-153.

riflessione sull'esistente, affinché la banca dati possa davvero costituire un'esauriente fonte conoscitiva per l'ANAC¹⁶⁶³.

2.3. Profili giuridici dell'organizzazione e del funzionamento della BDNCP

Dal punto di vista tecnico, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici si presenta come un *data lake*, un insieme eterogeneo raccolto da diverse sorgenti di dati¹⁶⁶⁴. Non a caso, tale conformazione corrisponde a un altrettanto frastagliato sostrato giuridico, seppur si possa scorgere una tendenziale *ratio* di fondo, secondo quel fine e quei caratteri istituzionali primari posti dalla legge. Le varie sezioni che oggi compongono la BDNCP presentano tuttavia origini, caratteristiche e funzioni diverse, sia sotto il profilo informatico, sia giuridico, che vanno partitamente prese in considerazione¹⁶⁶⁵.

La suddivisione maggiore interna alla banca dati riguarda anzitutto la parte dedicata alla funzione di “*contract register*”¹⁶⁶⁶, composta dai *dataset* frutto della raccolta dei dati relativi a ogni fase delle procedure di affidamento dei contratti pubblici¹⁶⁶⁷ e la diversa sezione che contiene le informazioni necessarie alla qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure d'appalto (il fascicolo virtuale dell'operatore economico, già sistema AVCPass)¹⁶⁶⁸.

L'attuale struttura del *contract register* all'interno della BDNCP risale sostanzialmente all'introduzione dell'obbligo di richiesta del CIG connesso al versamento dei contributi di

¹⁶⁶³ A. MASSERA, F. MERLONI, *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 632; M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, cit., pp. 204-205.

¹⁶⁶⁴ Sul concetto di “lago dei dati” v. *supra*, cap. III, par. 1.

¹⁶⁶⁵ L'art. 2 della delibera n. 261 del 20 giugno 2023, *Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale*», suddivide la BDNCP in cinque sezioni: “a) Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), b) Piattaforma contratti pubblici (PCP), c) Piattaforma per la pubblicità legale degli atti d) Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE), e) Casellario Informatico, f) Anagrafe degli operatori economici”. La PCP viene definita come “complesso dei servizi web e di interoperabilità attraverso i quali le piattaforme di approvvigionamento digitale delle stazioni appaltanti interoperano con la BDNCP per la gestione digitale del ciclo di vita dei contratti pubblici” e, pertanto, parrebbe costituire la nuova interfaccia esterna della sezione (non richiamata ma più importante) di *contract register*. Sulla struttura della BDNCP cfr. già G.M. RACCA, *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 125 ss.

¹⁶⁶⁶ Come definito dall'Unione europea: v. *supra*, par. 2.1.

¹⁶⁶⁷ M. TROIA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*, cit., 3. Intervento “Monitorare i flussi dei soldi pubblici con l'analisi” di G.P. SELITTO all'Open Data Day di Synapta, 2 marzo 2019: materiali disponibili al [link](#) e registrazione [video](#).

¹⁶⁶⁸ Di cui si tratterà nel par. 3.

gara delle imprese a favore dell’Autorità¹⁶⁶⁹ e per l’attuazione della legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari¹⁶⁷⁰.

La richiesta del CIG avviene mediante il Sistema informativo monitoraggio gare (SIMOG); nello stesso portale i responsabili unici del procedimento (RUP) delle stazioni appaltanti inseriscono i dati relativi al CIG in ottemperanza all’obbligo di invio dei dati sui contratti pubblici¹⁶⁷¹, con alcune difformità sinora esistenti a livello regionale¹⁶⁷².

Dal momento della richiesta del CIG nell’immediata prossimità della pubblicazione del bando di gara o della trasmissione delle lettere di invito, a seconda della procedura, il RUP è tenuto¹⁶⁷³ a caricare progressivamente¹⁶⁷⁴ nelle varie “schede” di rendicontazione presenti in SIMOG le informazioni relative a tutte le fasi di affidamento e di esecuzione del contratto pubblico, andando ad alimentare la BDNCP¹⁶⁷⁵.

¹⁶⁶⁹ L’Autorità stabilisce annualmente l’entità dei contributi ai sensi dell’art. 1, commi 65 e 67, della l. 23 dicembre 2005, n. 266. Si v. la delibera n. 830 del 21 dicembre 2021 per l’anno 2022. Il pagamento del contributo può avvenire *on line* mediante il nuovo portale dei pagamenti dell’ANAC, scegliendo tra i canali di pagamento disponibili sul sistema PagoPA oppure tramite avviso (MAV). In entrambi i casi, il pagamento deve riferirsi ad uno specifico CIG: <https://www.anticorruzione.it/-/gestione-contributi-gara>. Cfr. B. BOSCHETTI, *La governance (artt. 212-215)*, cit., pp. 146 ss.

¹⁶⁷⁰ *Supra*, paragrafo precedente. Sulla struttura della BDNCP cfr. già G.M. RACCA, *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 125 ss.

¹⁶⁷¹ Artt. 20 e 28 del d.lgs. n. 36 del 2023. Sinora, art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016. La declinazione puntuale degli obblighi di invio dei dati a SIMOG è però tuttora contenuta nei comunicati del Presidente dell’AVCP fondati su una normativa in buona parte abrogata: cfr. il comunicato del 4 aprile 2008, con il quale sono state rese note le modalità per l’invio all’Osservatorio delle informazioni relative ai contratti pubblici aventi ad oggetto l’esecuzione di opere o lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro; comunicato del 14 dicembre 2010, con il quale veniva esteso l’obbligo di invio dei dati in modalità informatica, tra gli altri, anche agli appalti di importo inferiore a 150.000 euro per lavori, servizi e forniture; comunicato del 2 maggio 2011, relativo alla semplificazione delle modalità di rilascio del CIG per i contratti di lavori di importo inferiore a 40.000 euro, ovvero contratti di servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro; comunicato del 15 luglio 2011, che ha uniformato le soglie minime di importo rilevanti per l’obbligo di invio dei dati al SIMOG, ai sensi dell’art. 125, comma 11 del d.lgs. n. 163 del 2006, relativo agli affidamenti in economia sottosoglia, come modificato dall’art. 4, comma 2, lett. m-*bis*), del d.l. 70 del 2011, conv. in l. n. 106 del 2011.

¹⁶⁷² V. *infra*, paragrafo 2.3.1.

¹⁶⁷³ Art. 222, comma 9 del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁶⁷⁴ Oggi perlopiù manualmente, almeno finché non saranno aggiornati i sistemi consentendo un flusso informativo automatico dalle piattaforme di *e-procurement* alla BDNCP: v. *infra*, prossimi paragrafi.

¹⁶⁷⁵ Al momento non è pubblicato un elenco completo di tutte le schede con i relativi campi compilabili in SIMOG. La *Guida pratica all’uso di SIMOG*, versione 1.0 del 17 novembre 2020, pubblicata sul sito dell’Autorità, riporta però le denominazioni delle schede principali: “*creazione gara*” e “*creazione lotto*” che vengono compilate al momento della richiesta del CIG; dopo il perfezionamento del CIG vi è la compilazione della scheda “*dati comuni*” con l’esito della procedura (aggiudicata o meno); “*aggiudicazione*” che presenta il maggior numero di campi; “*pubblicazione esito gara*”; “*inizio esecuzione contratto*”; “*avanzamento*”; “*conclusione del contratto*”; “*collaudo*” e, infine, le c.d. “*schede eventi*” riguardanti le situazioni che si possono eventualmente verificare: “*accordi bonari*”; “*sospensione*”; “*modifica contrattuale*” (che comprende le varianti *ex art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016*); “*subappalto*”; “*istanza di recesso*”. In buona parte queste schede di inserimento dei dati coincidono con i *dataset* della BDNCP oggi pubblicati in formato aperto: <https://dati.anticorruzione.it/opendata>. Da ultimo, l’art. 23, comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023 ha stabilito che “*Con proprio provvedimento l’ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all’articolo 25. Gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli*

È molto interessante rilevare che la richiesta e soprattutto il c.d. “perfezionamento” del CIG rivestono un preciso valore legale. Il perfezionamento infatti – che consiste nella comunicazione della data di pubblicazione del bando (ovvero della lettera di invito o della manifestazione della volontà di affidare direttamente) e del termine per la presentazione delle offerte – conferisce infatti secondo l’Autorità “*validità e ufficialità alla procedura di gara*”¹⁶⁷⁶ e, dal medesimo termine, si è visto discendono effetti giuridici importanti per l’erogazione dei contributi ministeriali per la realizzazione di una serie di progetti¹⁶⁷⁷. Parimenti, anche il mancato perfezionamento – che comporta, dopo novanta giorni, la cancellazione d’ufficio del CIG – provoca per l’ANAC l’effetto dell’“*invalidità della relativa procedura di gara*” e la “*nullità di tutti gli atti amministrativi e contabili ad esso riferiti*”¹⁶⁷⁸.

L’effetto è sicuramente significativo: se non proprio la nullità di tutti gli atti amministrativi della procedura – non essendo comminata dalla legge, a meno che si voglia considerare il CIG elemento essenziale del provvedimento¹⁶⁷⁹ – per certo il mancato perfezionamento del CIG può comportare l’irrogazione delle sanzioni previste dalla legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari per l’assenza del CIG dagli strumenti di pagamento¹⁶⁸⁰.

A partire dal 2011 è stata introdotta la possibilità di richiesta del CIG semplificato o “SmartCIG” per i contratti di importo inferiore a 40.000 euro¹⁶⁸¹. Se tale strumento è stato istituito con il ragionevole intento di semplificazione dei dati per la “microcontrattualistica”¹⁶⁸², si deve rilevare la possibile confusione indotta dalla facoltatività del suo utilizzo. Nello svolgimento di analisi sulla BDNCP questa alternativa può provocare infatti incertezza, dal momento che non si può escludere che la sezione SIMOG della banca dati, pensata per ospitare soltanto contratti di rilievo, contenga invece anche moltissimi micro-contratti. Attualmente risulta che le stazioni appaltanti siano infatti

affidamenti diretti a società in house di cui all’articolo 7, comma 2”. Ulteriori disposizioni sono volte all’automatizzazione del flusso informativo dalle piattaforme di *e-procurement* alla BDNCP: v. *infra*, par. 2.4.

¹⁶⁷⁶ ANAC, *Guida pratica all’uso di SIMOG*, cit., p. 26.

¹⁶⁷⁷ Secondo il c.d. “modello spagnolo” che ha attribuito valore legale al mero fatto del perfezionamento del CIG: v. *supra*, cap. II, par. 4.1.1.

¹⁶⁷⁸ ANAC, *Guida pratica all’uso di SIMOG*, cit., p. 26.

¹⁶⁷⁹ Ai sensi dell’art. 21-*septies* della l. n. 241 del 1990.

¹⁶⁸⁰ Art. 6, comma 2 della l. n. 136 del 2010.

¹⁶⁸¹ Comunicato del Presidente dell’AVCP del 15 luglio 2011 che ha uniformato le soglie minime di importo rilevanti per l’obbligo di invio dei dati a SIMOG a 40.000 euro, lasciando quindi la facoltà di utilizzo dello SmartCIG per i contratti di importo inferiore.

¹⁶⁸² L’istituzione dello SmartCIG è servita anche per alleggerire i sistemi informatici dell’Autorità, che altrimenti avrebbero dovuto raccogliere una quantità enorme di dati relativi ai numerosissimi microcontratti: ragione in più per ritenere oggi opportuno il ripensamento di tale strumento.

portate a chiedere il CIG ordinario anche per contratti d'importo inferiore alla soglia di 40.000 euro, essendo soltanto SIMOG connesso con il sistema di accertamento dei requisiti AVCPass (ora fascicolo virtuale dell'operatore economico)¹⁶⁸³. Il problema potrebbe essere risolto con lo sviluppo del nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico anche per le imprese partecipanti alle procedure di affidamento rientranti in SmartCIG¹⁶⁸⁴, ovvero grazie alla redazione di elenchi di operatori economici già qualificati e le modalità per l'utilizzo degli accertamenti per gare diverse da parte di ANAC¹⁶⁸⁵.

Ci si potrebbe però interrogare, dal punto di vista conoscitivo, se il patrimonio di dati raccolti relativamente ad ogni SmartCIG abbia effettiva rilevanza: la sezione SmartCIG della banca dati oggi non registra né il nome dell'aggiudicatario, né dei partecipanti alle procedure, né le somme effettivamente liquidate¹⁶⁸⁶. Tale carenza di informazioni potrebbe essere colmata grazie ad una connessione diretta con i sistemi telematici in uso alle stazioni appaltanti per gli acquisti di piccolo valore, *in primis* il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) di Consip¹⁶⁸⁷. Non sembra infatti opportuno escludere *a priori* l'utilità della completezza dei dati anche sui contratti d'importo inferiore a 40.000 euro che, ad es. per i piccoli Comuni, rappresentano somme pur considerevoli. Peraltro, il sistema dello SmartCIG non è richiamato dalla nuova delibera di ANAC sugli obblighi di invio dei dati alla BDNCP¹⁶⁸⁸: non dovrebbero quindi più sussistere in futuro regimi informativi differenziati a seconda dell'importo dell'appalto, salvo modifiche in attesa della acquisizione di efficacia della nuova regolamentazione (1° gennaio 2024)¹⁶⁸⁹.

All'interno del SIMOG, la sezione relativa alle varianti riveste tuttora una certa autonomia giuridica ma sostanzialmente non più tecnica, essendo pienamente incorporata nel sistema

¹⁶⁸³ Cfr. le [FAQ](#) di supporto tecnico specialistico AVCPass, punto F.1 e già la delibera dell'AVCP n. 111 del 20 dicembre 2012, art. 2, ultimo comma. Cfr. par. 3 ss.

¹⁶⁸⁴ Art. 81, del d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, cit. La prima versione del nuovo fascicolo continua però a risultare disponibile soltanto per le procedure cui è associato un CIG ordinario: art. 2, comma 1, della delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 24 ottobre 2022 n. 249, provvedimento di attuazione dell'art. 81, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Agenzia per l'Italia Digitale.

¹⁶⁸⁵ Ai sensi del novellato art. 81, comma 4-bis, ultimo periodo, del d.lgs. n. 50 del 2016. V. *amplius* par. 3.1.

¹⁶⁸⁶ Catalogo dei dati aperti di ANAC: <https://dati.anticorruzione.it/opensdata#HIDE2>.

¹⁶⁸⁷ Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 19 ss.), come peraltro già prevedeva il d.m. 12 agosto 2021, n. 148, cit.: v. *supra*, cap. II, par. 4.2.1 e *infra*, par. 2.4.

¹⁶⁸⁸ Delibera n. 261 del 20 giugno 2023.

¹⁶⁸⁹ L'art. 10 della delibera prevede che le specifiche tecniche dei servizi di interoperabilità e i tracciati di trasmissione delle informazioni saranno pubblicati sul portale Developers Italia (<https://developers.italia.it/>) nella sezione dedicata raggiungibile attraverso il portale internet dell'ANAC. In quella sede l'Autorità potrebbe reintrodurre un alleggerimento informativo per la microcontrattualistica ma, si auspica, non eccessivamente drastico, tanto da rendere scarsamente utili le informazioni presenti.

di tracciamento del CIG¹⁶⁹⁰. Per questo, pur essendo importante mantenere un'attenzione specifica su tale particolare evento del rapporto contrattuale, spesso indice di inefficienza o addirittura di corruzione¹⁶⁹¹, al fine di “evitare sovrapposizioni di oneri informativi a carico delle stazioni appaltanti e omogenizzare il sistema di acquisizione dei dati informativi alla banca dati nazionale di contratti pubblici”, nel 2019 l’Autorità ha chiesto al legislatore di sostituire le puntuali indicazioni sulle modalità di comunicazione di tali dati, già compresi nelle “schede” di SIMOG, consentendo alla stessa ANAC di indicare le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione, “al fine di organizzare al meglio i flussi informativi in un’ottica di completa digitalizzazione e di gestire l’attività di vigilanza sulle varianti in maniera più efficiente richiedendo solo la trasmissione dei dati necessari ad elaborare determinati indici di anomalia”¹⁶⁹². La segnalazione dell’Autorità non è stata accolta nel nuovo Codice del 2023, che continua a prevedere una disciplina specifica sugli obblighi di comunicazione relativi alle varianti¹⁶⁹³.

¹⁶⁹⁰ Art. 106, comma 14 del d.lgs. n. 50 del 2016: “Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d’opera dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché quelle di importo inferiore o pari al 10 per cento dell’importo originario del contratto relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, sono comunicate dal RUP all’Osservatorio di cui all’articolo 213, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall’approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza. Per i contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d’opera di importo eccedente il dieci per cento dell’importo originario del contratto, incluse le varianti in corso d’opera riferite alle infrastrutture prioritarie, sono trasmesse dal RUP all’ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all’atto di validazione e ad una apposita relazione del responsabile unico del procedimento, entro trenta giorni dall’approvazione da parte della stazione appaltante. Nel caso in cui l’ANAC accerti l’illegittimità della variante in corso d’opera approvata, essa esercita i poteri di cui all’articolo 213. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d’opera previsti, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all’articolo 213, comma 13”. Cfr. L. MASCALI, *L’esecuzione del contratto di appalto. Le varianti*, in P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 647 ss., spec. 694 ss. sugli obblighi di comunicazione delle varianti.

¹⁶⁹¹ G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Material changes in contract management as symptoms of corruption: a comparison between EU and U.S. procurement systems*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally*, cit., pp. 247 ss.; G.M. RACCA, S. PONZIO, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, cit., p. 113; S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, cit., pp. 974 ss. V. cap. III, par. 4, le evidenze riscontrate nel lavoro di M.A. GOLDEN, L. PICCI, *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, cit., p. 42.

¹⁶⁹² ANAC, segnalazione n. 4 del 13 febbraio 2019.

¹⁶⁹³ Art. 120, comma 15 del d.lgs. n. 30 del 2023 e art. 5, comma 11 dell’allegato II.14. Il nuovo Codice (art. 120, comma 14 e allegato II.16) mantiene altresì la pubblicazione specifica degli avvisi di modifica dei contratti in corso di esecuzione sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea (sezione TED) se di valore superiore alla soglia comunitaria; sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana fino al 31 dicembre 2023, poi nella BDNCP per i contratti di rilievo nazionale (cfr. art. 72, par. 1 della dir. 2014/24/UE e modelli di formulari per la pubblicazione degli avvisi di modifica in corso di esecuzione nel regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019). Cfr. l’allegato alla delibera ANAC n. 263 del 20 giugno 2023, che contiene l’elenco degli atti oggetto di pubblicità legale sopra e sotto le soglie di rilievo europeo.

Completa la sezione di *contract register* della BDNCP l'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)¹⁶⁹⁴ cui sono state sinora iscritte le circa 39.000 stazioni appaltanti italiane, e che ora subirà una radicale ristrutturazione con l'avvio della nuova qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza¹⁶⁹⁵. Dovranno essere invece realizzati *ex novo* ai sensi della recente riforma dei contratti pubblici le nuove sezioni dell'anagrafe degli operatori economici¹⁶⁹⁶, del registro delle piattaforme di *procurement* certificate dall'AGID¹⁶⁹⁷ e della "piattaforma dei contratti pubblici", che rappresenterà il "complesso dei servizi web e di interoperabilità attraverso i quali le piattaforme di approvvigionamento digitale delle stazioni appaltanti interoperano con la BDNCP per la gestione digitale del ciclo di vita dei contratti pubblici"¹⁶⁹⁸, da intendersi probabilmente come l'interfaccia esterno della sezione di *contract register* di cui si è sin qui detto.

Oggi è presente anche la banca dati dei certificati di esecuzione lavori (CEL) rilasciati dal RUP¹⁶⁹⁹, documenti necessari per la verifica da parte delle società organismi di attestazione (SOA) dei requisiti tecnico-organizzativi delle imprese esecutrici di lavori pubblici¹⁷⁰⁰.

¹⁶⁹⁴ Art. 33-ter del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, conv. l. 17 dicembre 2012, n. 221, che impone l'obbligo di iscrizione all'AUSA tenuta dall'AVCP (oggi ANAC) e di aggiornamento annuale dei dati, pena la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili. L'AUSA deve altresì contenere l'elenco dei soggetti aggregatori (art. 222, comma 15 del d.lgs. n. 36 del 2023) e, si deve supporre, l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, che dovrà essere istituito ai sensi dell'art. 63, comma 1, del medesimo Codice.

¹⁶⁹⁵ Con l'attuazione della qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal nuovo Codice viene attivato presso l'ANAC un elenco delle stazioni appaltanti qualificate con una sezione dedicata alle centrali di committenza e soggetti aggregatori (art. 63, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023; delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, art. 3). Sul nuovo sistema di qualificazione basato anche sull'analisi dei dati della BDNCP: *infra*, par. 5.

¹⁶⁹⁶ L'art. 31 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede l'istituzione dell'Anagrafe degli operatori economici "a qualunque titolo coinvolti nei contratti pubblici" nonché dei soggetti, le persone fisiche e i titolari di cariche ad essi riferibili, che si dovrà avvalere del registro delle imprese. I dati dell'anagrafe saranno resi disponibili a tutti i soggetti operanti nell'ambito dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, per i trattamenti e le finalità legati alla gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

¹⁶⁹⁷ Art. 26, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023; AGID, *Regole tecniche recanti Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*, 1° giugno 2023; ANAC, delibera n. 261 del 20 giugno 2023, art. 8: cfr. *supra*, cap. II, par. 4.2.1.

¹⁶⁹⁸ Art. 4 della delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023.

¹⁶⁹⁹ Art. 8 dell'allegato I.2 al d.lgs. n. 36 del 2023. In precedenza, cfr. le linee guida ANAC n. 3 di attuazione del d.lgs. n. 50 del 2016 (deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016): "il responsabile [unico] del procedimento [...] rilascia il certificato di esecuzione dei lavori entro 30 giorni dalla richiesta dell'esecutore, con le modalità telematiche stabilite dall'A.N.A.C." (punto 6, lett. y).

¹⁷⁰⁰ Fino ad ora l'art. 84, comma 4, lett. b) del d.lgs. n. 50 del 2016 ha disposto che: "tra i requisiti tecnico-organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese esecutrici da parte delle stazioni appaltanti. Gli organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi in copia, dalle stazioni appaltanti". Ulteriori disposizioni erano ancora dettate dall'art. 83, commi 4 ss. del d.p.r. n. 207 del 2010, in via transitoria non abrogati dal Codice del 2016 (art. 216, comma 14 del d.lgs. n. 50 del 2016) e relativa deliberazione dell'AVCP n. 24 del 23 maggio 2013: "La stazione appaltante è tenuta ad emettere i CEL secondo le modalità telematiche indicate dall'Autorità; a tale scopo è possibile consultare il Manuale Utente presente sul sito dell'Autorità all'indirizzo www.avcp.it, nella Sezione Servizi ad accesso riservato Vai alla guida al servizio. L'emissione deve avvenire entro il termine di trenta giorni dalla richiesta dell'impresa esecutrice. La stazione appaltante rilascia all'impresa richiedente copia del CEL emesso con

Benché la sua configurazione possa destare perplessità¹⁷⁰¹, il valore conoscitivo della banca dati CEL è indubbio giacché registra le informazioni relative alla fase finale degli appalti di lavori (l'esecuzione), in gran parte carenti in SIMOG, soprattutto se pienamente integrato nel Casellario informatico dei contratti pubblici per la valutazione, come si vedrà, della *past performance* dell'impresa¹⁷⁰².

2.3.1. (segue) L'organizzazione dell'Osservatorio verso un sistema informativo integrato sui contratti pubblici

Per chiarire le modalità di alimentazione delle varie sezioni della BDNCP – al fine di comprendere le sue principali criticità e i possibili modi per superarle – occorre affrontare la questione dell'organizzazione dell'Osservatorio dei contratti pubblici, “*nota importante e dolente*”¹⁷⁰³ dell'istituto di cui si sta trattando.

Struttura, come detto, addirittura preesistente alla stessa Autorità di vigilanza sui lavori pubblici¹⁷⁰⁴, l'Osservatorio costituisce dal 1994 un sistema federato – o forse sarebbe meglio dire “frammentato” – composto da una sezione centrale (inglobata nell'AVCP e

modalità telematiche ovvero comunica il numero di inserimento prodotto dalla procedura informatica” (art. 2). Nel sistema del d.lgs. n. 36 del 2023 l'art. 103 prevede che, per gli appalti di lavori di importo pari o superiore a 100 milioni di euro, per dimostrare la capacità professionale l'operatore economico fornisca la prova di aver eseguito lavori per entità e tipologia compresi nella categoria individuata come prevalente, tramite presentazione del certificato di esecuzione lavori. Disposizioni più dettagliate (sostitutive del regolamento del 2010) sono dettate dall'allegato II.12, art. 21, sui certificati necessari per l'ottenimento dell'attestazione di qualificazione per i lavori e dall'allegato II.14 sui compiti del direttore dell'esecuzione, all'art. 28 per i lavori e all'38 per servizi e forniture. Non sembrano più indicati obblighi espressi di comunicazione dei certificati all'ANAC, se non ricavabili *a contrario* dall'art. 21, comma 7, dell'allegato II.12, che sembra presupporre un nesso fra la banca dati CEL e il Casellario informatico dei contratti pubblici: “*Le SOA, qualora nella attività di attestazione rilevino l'esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico di cui all'articolo 222, comma 10, del codice, provvedono a darne comunicazione alle stazioni appaltanti o enti concedenti interessati e all'ANAC per gli eventuali provvedimenti da emanarsi ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera a), del codice. Tali certificati di lavori non sono utilizzabili fino al loro inserimento nel casellario informatico*”.

¹⁷⁰¹ È anomalo che la certificazione dell'esecuzione abbia finora riguardato soltanto gli appalti di lavori, essendo preferibile che la BDNCP registri in misura omogenea la corretta esecuzione di tutti i contratti pubblici (quantomeno di quelli superiori ad un certo importo), anche di servizi e forniture. Inoltre, appare tortuoso il sistema attuale della richiesta del CEL da parte dell'impresa al RUP, che a sua volta trasmette il certificato ad ANAC, la quale lo trasmette alla SOA che lo verifica per il rilascio dell'attestazione all'impresa stessa. Per un agile commento alle maggiori problematiche del sistema di attestazione dei requisiti delle imprese di lavori rilasciato dalle SOA, in certa misura parallelo rispetto al sistema ordinario di qualificazione, cfr. C. DE PORTU, *La qualificazione delle imprese per un mercato efficiente: liberi suggerimenti o... mere suggestioni in attesa del Regolamento del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2020, 1, pp. 176 ss.

¹⁷⁰² *Infra*, par. 3.3.

¹⁷⁰³ A. BOTTO, *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 113, che riteneva critico il rapporto “*quasi gerarchico*” fra Osservatorio centrale e periferici, al contrario però di quanto si sostiene oggi, dopo anni di gestione decentrata che ha determinato un'elevata frammentazione.

¹⁷⁰⁴ V. il paragrafo precedente.

quindi in ANAC) e ventuno sezioni regionali. Queste ultime, originariamente previste presso i provveditorati regionali per le opere pubbliche, dal 1998 sono funzionalmente dipendenti dall’Autorità (in allora non ancora costituita) pur facendo parte delle strutture organizzative delle Regioni e delle Province autonome¹⁷⁰⁵. La scelta, all’inizio apparentemente di portata più formale che sostanziale, quasi una concessione come segno di apertura alle autonomie territoriali¹⁷⁰⁶ – forse fondata sull’idea che la funzione informativa possa ricadere nella potestà regionale in quanto aspetto meramente organizzativo della disciplina dei contratti pubblici¹⁷⁰⁷ – in realtà ha avuto conseguenze significative sulla resa dei sistemi di raccolta dei dati. Le Regioni infatti le hanno intese, anziché quali sezioni regionali di un unico Osservatorio nazionale, come propri Osservatori regionali, “*spostando sempre più la dipendenza funzionale dall’Osservatorio Centrale verso la dipendenza gerarchica dalla Regione*”¹⁷⁰⁸.

È stato rilevato che la rete degli Osservatori, quando entrò effettivamente in funzione nel 2000, presentava già caratteri di obsolescenza, visto che Internet iniziava ad esprimere le sue potenzialità di interconnessione e di “*ubiquità*” e la raccolta dei dati a livello decentrato rappresentava in prospettiva un paradigma già superato. Tuttavia, il modello organizzativo dell’Osservatorio per la rilevazione in modo federato dei dati è rimasto finora invariato, facendo soffrire il sistema di una “*parcellizzazione con una situazione estremamente eterogenea a livello nazionale*”¹⁷⁰⁹.

¹⁷⁰⁵ Art. 9, comma 11 della l. 18 novembre 1998 n. 415, di modifica dell’art. 4, comma 14 della l. 109 del 1994.

¹⁷⁰⁶ P. LAZZARA, *L’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, cit., pp. 120-121.

¹⁷⁰⁷ Idea non condivisibile, per quanto si è osservato circa l’importanza strategica dell’attività conoscitiva (v. *supra*, cap. III, par. 1, in cui si è cercato di dimostrare come l’attività di raccolta, elaborazione e analisi dei dati vada ben al di là di una funzione meramente statistico-organizzativa). Si ricordi che la materia dei contratti pubblici è stata considerata di competenza esclusiva dello Stato, essendo riconducibile alla tutela della concorrenza (per la fase di affidamento) e all’ordinamento civile (per la fase di esecuzione), tranne che per gli aspetti organizzativi: Corte cost. n. 401 del 2007, v. *supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁷⁰⁸ ANAC, *Strategie e azioni per l’effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell’Autorità*, cit., p. 12. A riprova di ciò, si noti il fatto che le Regioni hanno da subito creato un coordinamento fra gli Osservatori regionali – estraneo rispetto all’Osservatorio nazionale – presso l’associazione ITACA (Istituto per l’Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale), organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che ha come primo scopo istituzionale “*lo sviluppo e la promozione della trasparenza nelle diverse fasi del ciclo degli appalti e delle concessioni pubbliche, attraverso: a) l’attività di monitoraggio, che consiste nella realizzazione di una rete informatica su base nazionale e regionale che consenta di acquisire in tempo reale le informazioni relative ai contratti pubblici da parte delle stazioni appaltanti*” (art. 3 dello Statuto del 5 luglio 1996, aggiornato da ultimo con delibera del 31 maggio 2016). Il 18 giugno 2021 è stato firmato un Protocollo d’intesa fra le Regioni e le Province Autonome e ITACA per la costituzione e l’organizzazione della Rete degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici, di cui né l’ANAC né l’Osservatorio centrale fanno parte. Su questo Protocollo si tornerà subito *infra*.

¹⁷⁰⁹ ANAC, *Strategie e azioni per l’effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell’Autorità*, cit., pp. 12-13; F. SBICCA et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*,

Oggi pare che esistano almeno dieci differenti sistemi per la rilevazione degli stessi dati sui contratti pubblici, riconducibili sostanzialmente a due modelli¹⁷¹⁰: da un lato le Regioni che lasciano alle stazioni appaltanti effettuare l'invio diretto ad ANAC mediante SIMOG, ad es. collegando la propria piattaforma di *procurement* regionale con la BDNCP¹⁷¹¹; dall'altro le Regioni che continuano a far da tramite con i propri sistemi informativi, raccogliendo e ritrasmettendo ad ANAC le schede di rendicontazione dei CIG (pur sempre chiesti e perfezionati dalle stazioni appaltanti, in prima battuta, direttamente sul portale SIMOG)¹⁷¹².

Da tempo si auspica una riorganizzazione della rete dell'Osservatorio improntata alla applicazione rigorosa del principio *once-only*, allo scopo di semplificare il flusso informativo fra le stazioni appaltanti e l'ANAC nel modo più completo possibile e privo dei frequenti errori causati dalle duplicazioni e difformità dei sistemi.

La versione originaria del Codice dei contratti pubblici del 2016¹⁷¹³ prevedeva che l'Autorità dovesse condividere un "*protocollo generale*" con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, "*per definire le regole di interoperabilità e le modalità di interscambio dei dati e degli atti tra le rispettive banche dati, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni*"¹⁷¹⁴ e che,

cit., p. 407; M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, cit., p. 206. La disarticolazione del sistema dell'Osservatorio era già ben presente all'AVCP: *Relazione annuale 2009*, Camera dei deputati, 22 giugno 2010, pp. 63 ss.

¹⁷¹⁰ F. SBICCA et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, cit., p. 408.

¹⁷¹¹ Così dovrebbe almeno avvenire per la piattaforma START della Regione Toscana e SATER della centrale di committenza Intercenter della Regione Emilia-Romagna, che hanno partecipato al progetto pilota CEF-Eneide.

¹⁷¹² Il filtro regionale un tempo veniva giustificato dalla necessità di operare "*quelle personalizzazioni dei sistemi necessarie a recepire gli scostamenti più o meno significativi della normativa regionale rispetto a quella nazionale e dall'esigenza di mantenere un rapporto diretto con le stazioni appaltanti di interesse locale*": AVCP: *Relazione annuale 2009*, cit., p. 65.

¹⁷¹³ La quale ha abrogato l'intera parte I del regolamento di cui al d.p.r. n. 207 del 2010, che disciplinava il funzionamento dell'Osservatorio, colmando solo in parte il vuoto normativo prodotto: B. BOSCHETTI, *La governance (artt. 212-215)*, cit., p. 149.

¹⁷¹⁴ Versione originaria dell'art. 29, comma 4-bis del d.lgs. n. 50 del 2016. Il Protocollo non è mai stato adottato, ancorché fosse stata espressa la volontà di collaborazione al fine di razionalizzare e semplificare gli adempimenti in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (si v. l'*Ordine del giorno sulla rete degli Osservatori regionali/provinciali dei contratti pubblici*, 24 ottobre 2019, nel quale, "*al fine di definire e condividere le modalità operative e di raccordo del sistema e pertanto di dare concretezza alla Rete degli Osservatori Regionali*", si auspicava la conclusione di un accordo di programma per l'attuazione dell'art. 29 del d.lgs. n. 50 del 2016). Secondo l'ANAC, tra i fattori che hanno impedito l'attuazione della norma, si può annoverare l'assenza di un soggetto coordinatore delle attività, risultando invece pariorinati i vari attori coinvolti nella definizione del protocollo medesimo (MEF, MIT, ANAC e Conferenza delle regioni): ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, cit., p. 15. Si rammenta quanto osservato circa il coordinamento che, per autorevole insegnamento, dovrebbe implicare pur sempre un rapporto di sovraordinazione (*supra*, cap. II, par. 3.1).

comunque, i sistemi informatizzati regionali di raccolta dei dati e le piattaforme telematiche di *e-procurement* ad essi interconnesse fossero interoperabili con le banche dati di ANAC, del MEF e del MIT¹⁷¹⁵. Per il settore delle opere pubbliche si prevedeva, inoltre, la conclusione di accordi fra gli enti gestori di banche dati sulle modalità di rilevazione e interscambio delle informazioni, per assicurare il rispetto del principio di unicità dell’invio e la riduzione degli oneri amministrativi¹⁷¹⁶.

Nel 2021 è stato eliminato dal Codice del 2016 ogni riferimento al protocollo generale da stipulare fra l’ANAC, Ministeri e Regioni, al fine di far pervenire i dati di tutti i contratti pubblici, indipendentemente dal rilievo regionale o nazionale, *“tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell’ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse”*¹⁷¹⁷.

Rimangono in capo alle Regioni – e dovrebbero quindi essere adeguatamente potenziate e valorizzate – le funzioni, in collaborazione con lo Stato (e quindi l’ANAC) di supporto alle stazioni appaltanti, di approfondimento conoscitivo (che potrebbero essere promosse ad es. per monitorare determinate opere pubbliche di rilievo), di studio del settore per la tutela

¹⁷¹⁵ Versione originaria dell’art. 29, comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016: *“per i contratti e gli investimenti pubblici di competenza regionale o di enti territoriali, le stazioni appaltanti provvedono all’assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità disposti dal presente codice, tramite i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme telematiche di e-procurement ad essi interconnesse, garantendo l’interscambio delle informazioni e l’interoperabilità, con le banche dati dell’ANAC, del Ministero dell’economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”*.

¹⁷¹⁶ Versione originaria dell’art. 213, comma 8, secondo e terzo periodo del d.lgs. n. 50 del 2016: *“per le opere pubbliche, l’Autorità, il Ministero dell’economia e delle finanze e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Regioni e le Province autonome quali gestori dei sistemi informatizzati di cui al comma 4 dell’articolo 29 concordano le modalità di rilevazione e interscambio delle informazioni nell’ambito della banca dati nazionale dei contratti pubblici, della banca dati di cui all’articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, della banca dati di cui all’articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144 e della banca dati di cui all’articolo 36 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, al fine di assicurare, ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e del presente codice, il rispetto del principio di unicità dell’invio delle informazioni e la riduzione degli oneri amministrativi per i soggetti di cui all’articolo 1, comma 1, l’efficace monitoraggio dalla programmazione alla realizzazione delle opere e la tracciabilità dei relativi flussi finanziari o il raccordo degli adempimenti in termini di trasparenza preventiva. Ferma restando l’autonomia della banca dati nazionale degli operatori economici di cui all’articolo 81, l’Autorità e il Ministero delle infrastrutture e trasporti concordano le modalità di interscambio delle informazioni per garantire la funzione di prevenzione dalla corruzione e di tutela della legalità dell’Autorità e nel contempo evitare sovrapposizione di competenze e ottimizzare l’utilizzo dei dati nell’interesse della fruizione degli stessi da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti”*. In attuazione della norma era stato siglato l’Accordo quadro del 19 dicembre 2018 fra l’ANAC e il Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *“per lo scambio di conoscenze, dati, metodologie di analisi e buone pratiche e per il pieno dispiego delle sinergie istituzionali”*.

¹⁷¹⁷ Art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016, così sostituito dal d.l. n. 77 del 2021, conv. l. n. 108 del 2021, che ha altresì sostituito i commi 4 e 4-bis del medesimo articolo, rimuovendo ogni riferimento ai sistemi di raccolta dei dati a livello regionale.

della trasparenza e della legalità, che possono arricchire l'attività anche dell'Osservatorio centrale perché maggiormente calate nella particolare realtà locale¹⁷¹⁸.

Tutto ciò può essere svolto anche mediante piattaforme integrate con la BDNCP che non si pongano come filtro nella raccolta delle informazioni, superando l'istituto dei singoli accordi fra la sezione centrale e le sezioni regionali dell'Osservatorio¹⁷¹⁹ che, fra l'altro, non viene più citato come entità a sé stante nel nuovo Codice del 2023.

Come affermato in una recentissima comunicazione della Commissione europea¹⁷²⁰, dal punto di vista informatico, ma anche logico, non si vede infatti per qual motivo la raccolta di dati secondo *standard* tecnici, relativi ai contratti pubblici disciplinati uniformemente dalla normativa nazionale (essendo stati cassati i tentativi di introdurre specifiche discipline regionali in materia¹⁷²¹), dovrebbe essere particolarmente "adattata" a livello territoriale, in favore di non meglio inquadrabili "contatti diretti" con le stazioni appaltanti¹⁷²².

¹⁷¹⁸ Art. 19, comma 8 del d.lgs. n. 36 del 2023: "Le regioni e le province autonome assicurano il rispetto delle disposizioni di cui alla presente Parte [digitalizzazione dei contratti pubblici] e il supporto alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti". Cfr. già l'art. 29, comma 3 del d.lgs. n. 50 del 2016, così modificato dal d.l. n. 77 del 2021, conv. l. n. 108 del 2021: "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano collaborano con gli organi dello Stato alla tutela della trasparenza e della legalità nel settore dei contratti pubblici. In particolare, operano in ambito territoriale a supporto delle stazioni appaltanti nell'attuazione del presente codice e nel monitoraggio delle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti anche attraverso la messa a disposizione di piattaforme telematiche interoperabili con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici per la gestione di tutte le fasi della vita dei contratti pubblici secondo le modalità indicate all'articolo 213, comma 9". Muove in questa direzione il Protocollo generale d'intesa siglato tra l'ANAC e la Conferenza delle Regioni dell'11 gennaio 2023, che mira alla collaborazione dell'Autorità nazionale con gli Osservatori regionali per rafforzare i rapporti con le stazioni appaltanti e gli operatori del territorio; per il supporto alle fasi istruttorie dell'attività di vigilanza o del processo sanzionatorio, aggiuntive a quelle di sollecito e richiamo degli inadempienti agli obblighi informativi; per attività di *help desk* e gestione di quesiti in relazione agli aspetti giuridici e tecnici collegati all'assolvimento degli obblighi informativi; per la gestione di attività di formazione.

¹⁷¹⁹ Dal d.lgs. n. 36 del 2023 sono stati rimossi i riferimenti alle convenzioni previste fra le sezioni regionali e l'ANAC di cui all'art. 213, comma 9 del d.lgs. n. 50 del 2016. Rimane l'indicazione secondo la quale "L'ANAC rende disponibili ai sistemi informativi regionali competenti per territorio, nonché alle pubbliche amministrazioni, le informazioni necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali, ai sensi degli articoli 50 e 50-ter del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005" (art. 23, comma 6 del d.lgs. n. 36 del 2023), che dovrà essere correttamente intesa come condivisione delle informazioni da parte dell'ANAC con le sezioni regionali dell'Osservatorio, e non più come duplicazione della raccolta dei dati sugli appalti a livello territoriale e nazionale.

¹⁷²⁰ Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 5: "Attualmente la lettura e l'acquisizione dei dati sugli appalti pubblici da un punto all'altro comportano una manipolazione ripetuta dei dati, soprattutto in un ambiente con molteplici fonti di dati decentralizzate. L'automazione dei flussi di dati non solo migliorerebbe ulteriormente la qualità dei dati ma aprirebbe anche la strada a una trasmissione e a un'analisi quasi in tempo reale, con un notevole risparmio di risorse".

¹⁷²¹ Corte cost. n. 401 del 2007, cit.

¹⁷²² Di diverso avviso: A. BOTTO, *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 113, secondo il quale gli osservatori sono sensori territoriali fondamentali per la *governance* del sistema. Se questo è condivisibile in un'ottica di supporto alle stazioni appaltanti e di approfondimento dello studio sui contratti di rilevanza regionale, non sembra oggi più vero per l'attività meramente tecnica di raccolta dei dati, meglio gestibile attraverso un unico portale centrale dell'ANAC.

Appare giustificata sia sotto il profilo informatico, sia giuridico, la riconduzione della gestione della raccolta dei dati direttamente all'ANAC, con relativa competenza regolamentare sull'interoperabilità di tutte le banche dati rilevanti con la BDNCP¹⁷²³. Questa scelta del legislatore è fondata sull'interpretazione fornita dalla Consulta dell'art. 117, comma 2, lett. r) della Costituzione che, come si è visto, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sul coordinamento informativo, informatico e statistico – oltre che sulla competenza concorrente di coordinamento della finanza pubblica (interpretata, però, come ancor più esclusiva) – concepito non solo quale coordinamento tecnico, ma anche esteso agli aspetti amministrativi, organizzativi e finanziari, in quanto necessari al fine di garantire l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati¹⁷²⁴.

Pienamente legittimata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, l'ANAC dovrà svolgere appieno il suo ruolo di coordinamento dei dati dei contratti pubblici nell'ottica di miglioramento della base informativa unitaria sui contratti pubblici, da intendersi come sistema integrato e non parcellizzato fra Stato e Regioni, anche per evitare inutili sovrapposizioni, in ossequio al principio dell'unicità dell'invio del dato¹⁷²⁵.

2.3.2. Le criticità della BDNCP e gli strumenti per garantire la qualità dei dati. Le altre basi dati in materia di contratti pubblici

Si è già accennato alle criticità della BDNCP che sono state da molti riscontrate. In primo luogo, sono emerse alcune carenze strutturali di dati essenziali, in parte dovute a previsioni normative ormai obsolete, in parte a disposizioni non attuate o attuate in modo distorto, la cui correzione potrebbe avvenire anche soltanto con l'emanazione di atti amministrativi. Ad esempio, si è rilevata l'assenza dal tracciato della banca dati SIMOG dei nomi delle imprese partecipanti alle procedure di affidamento¹⁷²⁶, che sarebbero tuttavia facilmente ricavabili se avvenisse l'unificazione dei flussi di informazioni con i dati pubblicati e inviati

¹⁷²³ Art. 23, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023. In precedenza, art. 213, comma 8 del d.lgs. n. 50 del 2016, così modificato dal d.l. n. 77 del 2021, conv. l. n. 108 del 2021.

¹⁷²⁴ V. le considerazioni svolte al cap. II, par. 3.1.

¹⁷²⁵ L'art. 19, comma 9 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede infatti significativamente che le nuove norme sulla digitalizzazione dei contratti “*costituiscono esercizio della funzione di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione*”.

¹⁷²⁶ M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, cit., p. 206; R. NAI, E. SULIS, P. PASTERIS, M. GIUNTA, R. MEO, *Exploitation and Merge of Information Sources for Public Procurement Improvement*, loc. cit. La problematica è comune a pressoché tutte le banche dati in materia anche negli altri Paesi europei: M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit., pp. 17-18.

ad ANAC nelle forme richiamate, ai sensi della legge 190 del 2012¹⁷²⁷, ovvero la mancanza di informazioni economiche come le quantità dei beni acquistati che si rivelerebbero preziose al fine di ricavare i prezzi unitari¹⁷²⁸.

Ad oggi l’Autorità non ha raccolto sistematicamente i documenti relativi alle procedure di affidamento¹⁷²⁹ e, men che meno, i testi dei contratti stipulati (finora non considerati oggetto di pubblicazione obbligatoria¹⁷³⁰), non essendo mai stata realizzata la “*piattaforma digitale dei bandi di gara presso l’ANAC*” nella quale avrebbero dovuto essere pubblicati gli avvisi e i bandi in cooperazione applicativa con i sistemi informatizzati delle Regioni¹⁷³¹, e che avrebbe dovuto far fede come luogo di pubblicazione da cui far decorrere gli effetti giuridici¹⁷³².

Riproponendo il tentativo di raccolta della documentazione presso l’ANAC, il Codice dei contratti del 2023 prevede che la pubblicità della documentazione sia assicurata dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, interconnessa (per i contratti sopra soglia europea) con l’Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea¹⁷³³ e con i siti istituzionali delle stazioni appaltanti¹⁷³⁴, rilanciando quindi la costituzione di una piattaforma per la pubblicità

¹⁷²⁷ Cfr. ANAC, *Strategie e azioni per l’effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell’Autorità*, cit., pp. 13-14. Sugli obblighi di pubblicazione dei dati ai sensi della legge “Severino” v. cap. III, par. 3.1.

¹⁷²⁸ F. SBICCA *et al.*, *Appalti pubblici: sistemi di monitoraggio e vigilanza*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, marzo 2021, p. 322.

¹⁷²⁹ F. SAIJA, A. NELSON, *Open Contracting: l’Italia muove i primi passi*, cit., p. 434. Anche negli altri Paesi europei non è pratica diffusa la pubblicazione dei *link* ai testi dei documenti di gara e ai contratti stipulati insieme ai dati raccolti nelle banche dati: M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit., p. 20.

¹⁷³⁰ L’obbligo di pubblicazione era stato introdotto soltanto per i contratti di acquisto di beni e servizi di importo superiore a 1 milione di euro dal comma 505, art. 1, della legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015 n. 208) ed è stato però abrogato dal d.lgs. 19 aprile 2017 n. 56 (cfr. il comunicato del Presidente ANAC del 23 luglio 2019, con cui viene raccomandata ciononostante la pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” dei testi integrali dei contratti come “dati ulteriori” rispetto a quelli obbligatori). Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2022, cit., p. 115, stabilisce che vadano inclusi fra gli atti oggetto dell’obbligo di pubblicazione “*tutti gli atti adottati dall’amministrazione dopo la scelta del contraente, in modo tale che sia reso visibile l’andamento dell’esecuzione del contratto*”, specificati all’allegato n. 9, compreso il testo del contratto stipulato, stante il disposto dell’art. 29, comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016 come modificato dal d.l. n. 77 del 2021, conv. in l. n. 108 del 2021 “*Tutti gli atti [...] relativi alla programmazione [...] nonché alle procedure per l’affidamento e l’esecuzione di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori [...], devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente*”. Al contrario, il contratto non è incluso né fra i documenti oggetto di pubblicazione sulla costituenda piattaforma per la pubblicità legale degli atti di cui alle delibere ANAC n. 261 e 263 del 20 giugno 2023, né fra gli ulteriori obblighi di pubblicazione (ancora nelle sezioni “Amministrazione trasparente”) previsti dalla delibera n. 264 dello stesso giorno. Sulla possibilità di recuperare i testi dei contratti dalle banche dati dell’Agenzia delle entrate v. il prossimo paragrafo.

¹⁷³¹ Art. 73, comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016.

¹⁷³² Art. 73, comma 5 del d.lgs. n. 50 del 2016. Analizza ampiamente le criticità della normativa in tema di pubblicazione a fini di trasparenza e pubblicità legale dei documenti di gara A. CORRADO, *La trasparenza negli appalti pubblici, tra obblighi di pubblicazione e pubblicità legale*, in *federalismi.it*, 2018, 1, pp. 2 ss.

¹⁷³³ Art. 84 del d.lgs. n. 36 del 2023 e relative allegato II.7.

¹⁷³⁴ Artt. 27 e 85 del d.lgs. n. 36 del 2023.

legale¹⁷³⁵ (per la quale non è ben chiaro il nesso con la piattaforma unica della trasparenza¹⁷³⁶).

A differenza di tali disposizioni vigenti ma (finora) non attuate, i *link* agli atti di gara hanno continuato in questi anni ad essere inviati in pubblicazione al portale “Servizio contratti pubblici” (SCP) del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, realizzato in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e ITACA¹⁷³⁷, nonostante la soppressione intervenuta nel 2021 del relativo obbligo di legge¹⁷³⁸.

In disparte le ulteriori mancanze strutturali della banca dati, da molti è stata lamentata la scarsa qualità dei dati finora raccolti visto l’alto tasso di campi vuoti nelle schede SIMOG¹⁷³⁹, di importi di aggiudicazione negativi o al contrario esageratamente grandi, di date insensate (aggiudicazione antecedente alla pubblicazione del bando), ecc.¹⁷⁴⁰. Che la qualità dei dati di ANAC non fosse “*particolarmente buona*”¹⁷⁴¹ è parso anche alla Commissione parlamentare di inchiesta sull’informatica pubblica del 2017 che, nonostante avesse svolto un lavoro preliminare di ripulitura dei dati richiesti all’Autorità sui contratti pubblici in materia di ICT, dovette riconoscere di non essere riuscita a raggiungere un livello di qualità sufficiente del *dataset*, potendo le analisi effettuate in quella sede rappresentare al più un “*esempio di cosa sarebbe possibile fare se solo il processo di raccolta dei dati ne assicurasse la qualità*”¹⁷⁴².

¹⁷³⁵ Per i dettagli cfr. la delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, che acquisirà efficacia dal 1° gennaio 2024.

¹⁷³⁶ V. *infra*, par. 4.1.

¹⁷³⁷ <https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/>. Si v. il d.m. 2 dicembre 2016, *Definizione degli indirizzi generali di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara, di cui agli articoli 70, 71 e 98 del d.lgs. n. 50 del 2016*.

¹⁷³⁸ La versione originaria dell’art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 stabiliva che gli atti relativi alla programmazione e alle procedure di affidamento fossero pubblicati sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso l’ANAC. Incredibilmente, nonostante l’intervenuta abrogazione nel 2021, l’art. 225, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 ha disposto che “*fino al 31 dicembre 2023 continuano le pubblicazioni sulla piattaforma del Servizio contratti pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all’Allegato B al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”.

¹⁷³⁹ Soltanto un contratto su sette riporta i dati relativi all’aggiudicazione: a fronte di 7,2 milioni di procedure registrate da SIMOG, il *dataset* relativo alle aggiudicazioni presenta soltanto 1,6 milioni di *record*: R. NAI, E. SULIS, P. PASTERIS, M. GIUNTA, R. MEO, *Exploitation and Merge of Information Sources for Public Procurement Improvement*, loc. cit.

¹⁷⁴⁰ M. TROÌA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*, cit., p. 65; G.F. GORI, P. LATTARULO, N.C. SALERNO, *L’efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, cit., p. 8.

¹⁷⁴¹ P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., pp. 56-57. L’A. ricorda come, parlando da presidente della commissione d’inchiesta con l’allora presidente di ANAC Cantone, dell’importanza di avere una base di dati affidabile soprattutto in chiave preventiva, questa fosse del tutto sottovalutata per mancanza di “cultura del dato”: “*io parlavo di dati, lui mi parlava di “faldoni”*”. Cfr. E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, cit., p. 255; F. BURRONI, *La qualità dei dati: una sfida percepita da pochi*, cit., pp. 37 ss.

¹⁷⁴² Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione della P.A., *Relazione sull’attività svolta*, cit., p. 41. La Commissione parlamentare ha riscontrato importi di spesa errati, informazioni “*cronologicamente invertite*”, discrepanze irragionevoli fra importi banditi e aggiudicati, gare prive di

Sarebbero previste sanzioni per il mancato (ovvero per lo scorretto) invio dei dati alla BDNCP¹⁷⁴³ (così come per la mancata pubblicazione e trasmissione dei dati a fini di trasparenza¹⁷⁴⁴) ma, per quanto noto, sono praticamente ineffettive, visto l'enorme numero di inadempimenti¹⁷⁴⁵.

partecipanti (ivi, pp. 39 ss.). Il lavoro di analisi dati è stato svolto con il supporto della già menzionata *startup* torinese Synapta, che aveva predisposto una piattaforma per presentare i risultati delle analisi effettuate sul *dataset* fornito dall'ANAC (ivi, p. 91 ss.) – piattaforma oggi non rinvenibile sul *web*.

¹⁷⁴³ Art. 222, comma 9 del d.lgs. n. 36 del 2023: “*Al fine di consentire l'adempimento degli obblighi di trasmissione previsti dagli articoli 23, comma 5, e 28, comma 1, la stazione appaltante o l'ente concedente invia senza indugio i dati, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC con proprio provvedimento [...]*”. Comma 13: “*Nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, l'ANAC ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dalla stessa, [...] entro il limite minimo di euro 500 e il limite massimo di euro 5.000. Nei confronti dei soggetti che, a fronte della richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'ANAC, forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri o che forniscono alle stazioni appaltanti o agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione dati o documenti non veritieri circa il possesso dei requisiti di qualificazione, l'ANAC ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie entro il limite minimo di euro 500 e il limite massimo di euro 10.000, fatta salva l'eventuale sanzione penale. Con propri atti l'ANAC disciplina i procedimenti sanzionatori di sua competenza*”, corrispondenti con modifiche all'art. 213, commi 9 e 13 del d.lgs. n. 50 del 2016. Si v. il *Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50* approvato con la delibera n. 920 del 16 ottobre 2019.

¹⁷⁴⁴ Art. 1, comma 32 della l. n. 190 del 2012: “[...] *Entro il 30 aprile di ciascun anno, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al presente comma in formato digitale standard aperto. Si applica l'articolo 6, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*” che, a sua volta, prevedeva (sembra che il rinvio non fosse recettizio, e dunque ora dovrebbe risultare sostituito dall'art. 213, comma 13 del d.lgs. n. 50 del 2016): “*Con provvedimento dell'Autorità, i soggetti ai quali è richiesto di fornire gli elementi di cui al comma 9 sono sottoposti alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 25.822 se rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti, ovvero alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 51.545 se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri. Le stesse sanzioni si applicano agli operatori economici che non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante o dell'ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento, nonché agli operatori economici che forniscono dati o documenti non veritieri, circa il possesso dei requisiti di qualificazione, alle stazioni appaltanti o agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione*”. Non risultano provvedimenti sanzionatori irrogati dall'ANAC per la mancata pubblicazione e invio dei c.d. “dati 190”, né procedimenti (in concreto praticamente impossibili da configurare) per danno erariale iniziati dalla Corte dei conti sulla base della trasmissione annuale dell'elenco degli inadempienti. F. DI MASCIÒ, *Miti e realtà degli open data all'italiana*, cit., pp. 402-405, ritiene che la mancata irrogazione di sanzioni da parte di ANAC nel 2014 provocò l'inefficacia del censimento sul catalogo delle basi dati in gestione e degli applicativi in uso alle pubbliche amministrazioni che era stato affidato all'AGID (art. 24-*quater*, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, conv. in l. n. 114 del 2014. Secondo l'A. sarebbe fondamentale un maggior coordinamento fra le due istituzioni per la *governance* degli *open data*, a differenza di quanto avvenuto finora.

¹⁷⁴⁵ Nella *Relazione annuale 2022*, 8 giugno 2023, tabella 14.4, ANAC riporta il dato di 101 “*procedimenti definiti*” ai sensi dell'art. 213, comma 13 del d.lgs. n. 50 del 2016, ossia per inadempimenti agli obblighi informativi da parte delle stazioni appaltanti nei confronti dell'Autorità. La tabella riporta altresì il riferimento all'art. 6 del d.lgs. n. 163/2006 (a dimostrazione della poca chiarezza sulla successione delle norme nel tempo). Di questi 101 procedimenti, soltanto 13 si sono conclusi con l'irrogazione di una sanzione, per l'importo totale di 26.765 euro (in media, 2.059 euro a sanzione). Nella *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, tabella n. 98, sono 350 i “*procedimenti definiti*” con soltanto 5 sanzioni, per l'importo totale di 2.750 euro (in media, 550 euro a sanzione). Più avanti, viene specificato che “*con riferimento all'attività di monitoraggio in merito agli obblighi informativi di cui all'art. 213, comma 9, d.lgs. n. 50/2016, svolta annualmente dall'Autorità con la collaborazione delle sezioni regionali dell'Osservatorio, sono pervenute nel 2021 all'Ufficio Sanzioni n. 279 segnalazioni inerenti gli inadempimenti agli obblighi di comunicazione*”.

Come già rilevato, si deve concludere che il sistema migliore tecnicamente – ma anche giuridicamente, perché diminuisce il peso degli obblighi e il conseguente contenzioso – sia l’alimentazione automatica attraverso le piattaforme mediante le quali viene svolta l’attività contrattuale delle stazioni appaltanti, affinché le banche dati siano più complete di *default* e “pulite” nel proprio contenuto¹⁷⁴⁶.

D’altronde, una ulteriore leva per incrementare l’alimentazione delle banche dati, quasi secondo la tecnica del *nudge*, può venire dall’attivazione (con decorrenza dal 1° luglio 2023) del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, in buona parte fondato sull’attribuzione di punteggi in base ai dati contenuti nella BDNCP¹⁷⁴⁷.

Accanto alla BDNCP, l’Autorità gestisce in materia di contratti pubblici alcune banche dati minori, in qualche modo serventi rispetto alla banca dati principale, riguardanti specifici ambiti.

Si è già ricordato il registro degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione nelle sezioni “amministrazione trasparente” delle stazioni appaltanti (i c.d. “dati 190”), istituito ai sensi della legge “Severino” come misura di trasparenza per la prevenzione della corruzione¹⁷⁴⁸.

La norma istitutiva imponeva che le stazioni appaltanti inviassero all’ANAC l’URL di pubblicazione di tali dati, che vengono raccolti in una pagina liberamente consultabile del suo sito¹⁷⁴⁹. Tale flusso di dati, in gran parte coincidente con quelli raccolti dalla BDNCP, dovrà essere incluso in quest’ultima, nel rispetto del principio dell’invio unico del dato, ai sensi del nuovo Codice dei contratti pubblici¹⁷⁵⁰.

*di cui sopra, posti in essere da RUP delle stazioni appaltanti. Trattasi del flusso informativo destinato ad alimentare la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici funzionale all’attività di monitoraggio delle gare tramite il sistema SIMOG” (tabella n. 102). Nel 2023 si segnala che le segnalazioni degli Osservatori regionali sono “in via di esaurimento” (p. 287), evidentemente per l’aggancio diretto di Simog alle piattaforme di procurement. Cfr. E. D’ALTERIO, *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, cit., pp. 692 ss.*

¹⁷⁴⁶ Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., p. 9; Comunicazione del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 5. Cfr. *supra*, par. 2.1. In questo senso, le Regole tecniche di AGID recanti *Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*, 1° giugno 2023, indicano fra i requisiti di interoperabilità per le piattaforme di *e-procurement* (punto 3.4) l’acquisizione dei codici univoci d’identificazione (CIG) dalla BDNCP e la trasmissione a questa di tutti i “dati e documenti necessari”. L’art. 8, comma 8.3 della delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, in materia di obblighi di invio dei dati alla BDNCP, elenca gli obblighi di interazione richiesti alle piattaforme di approvvigionamento certificate: svolgono digitalmente le attività e i procedimenti amministrativi connessi al ciclo di vita dei contratti pubblici; assolvono agli obblighi in materia di pubblicità legale degli atti; assolvono agli obblighi di comunicazione nei confronti dell’ANAC; assolvono agli obblighi in materia di trasparenza; garantiscono l’accesso agli atti; inviano le notizie utili nel Casellario informatico dei contratti pubblici; utilizzano il fascicolo virtuale dell’operatore economico.

¹⁷⁴⁷ Si v. *infra*, par. 5.

¹⁷⁴⁸ Art. 1, comma 32 della l. n. 190 del 2012.

¹⁷⁴⁹ <https://dati.anticorruzione.it/#/1190>

¹⁷⁵⁰ Art. 226, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 che abroga l’art. 1, comma 32 della l. n. 190 del 2012. V. cap. III par. 3.1.

Fino al 2023 l'ANAC ha detenuto l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*: ai fini dell'iscrizione, l'Autorità effettuava la verifica dell'esistenza dei requisiti dei soggetti richiedenti; la domanda di iscrizione consentiva alle amministrazioni aggiudicatrici di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale¹⁷⁵¹.

Nonostante i rilievi espressi in Parlamento, accolti anche nei pareri delle commissioni, il legislatore ha abolito tale banca dati, sopprimendo il procedimento di controllo sulla costituzione di enti *in house* da parte dell'Autorità¹⁷⁵². Viene invece sottolineato che i singoli affidamenti *in house* soggiacciono agli obblighi di comunicazione alla BDNCP alla stregua dei contratti pubblici soggetti alle regole del Codice¹⁷⁵³.

I contributi di partecipazione alle gare da parte delle stazioni appaltanti e degli operatori economici – la cui introduzione fu una delle ragioni istitutive dei Codici Identificativi di Gara (CIG), come si è visto¹⁷⁵⁴ – vengono raccolti in una banca dati apposita¹⁷⁵⁵, che potrebbe rivelarsi base conoscitiva utile per ricavare i dati delle imprese partecipanti alle procedure di affidamento¹⁷⁵⁶, informazione finora non presente nella BDNCP.

¹⁷⁵¹ <https://dati.anticorruzione.it/#/inhouse> Art. 192, comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016. Cfr. le linee guida ANAC n. 7, approvate con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 e aggiornate con delibera n. 951 del 20 settembre 2017. In passato si è discusso ad es. della sussistenza dei requisiti ai fini dell'iscrizione nell'elenco ad es. nel caso del Consorzio interuniversitario CINECA, definito dopo una serie di interventi della giurisprudenza e del legislatore con la delibera ANAC n. 1172 del 19 dicembre 2018: v. G.M. RACCA, S. PONZIO, *Università e approvvigionamento di beni e servizi: innovazione e digitalizzazione per l'integrità e l'efficienza*, cit., p. 209 nt. 43; P.L. PORTALURI, *Ricorso al mercato e affidamento in house nel diritto universitario*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI, (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., pp. 221 ss.; A. DONATO, *Affidamenti in house e partecipazione pubblica totalitaria: lo strano caso del Cineca*, in *Foro amm.*, 2016, pp. 503 ss.

¹⁷⁵² Cfr. ANAC, *Relazione annuale 2022*, 8 giugno 2023, pp. 25 ss. e 187. Nella *Relazione allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, a commento del nuovo art. 7 sul principio di auto-organizzazione amministrativa, la scelta viene giustificata dal “superamento dell’atteggiamento fortemente restrittivo nei confronti dell’*in house*” e dell’affidamento del relativo controllo “sproporzionato” in capo all’ANAC, che sarebbe compensato dagli obblighi di pubblicazione.

¹⁷⁵³ Art. 23, comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023. Ad oggi, invece, l’ANAC escludeva che gli obblighi di tracciabilità trovassero applicazione nel caso di affidamenti *in house*, non risultando integrati gli elementi costitutivi del contratto d’appalto, per difetto del requisito della terzietà: *FAQ sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Aggiornamento al 20 gennaio 2023*, lett. C4, accessibili al [link](#). L’ANAC, con perplessità, ha precisato che il nuovo obbligo di tracciamento non si applica agli affidamenti *in house* di servizi pubblici locali, per il richiamo disposto ai soli affidamenti di cui all’art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023: *Relazione annuale 2022*, 8 giugno 2023, p. 188.

¹⁷⁵⁴ *Supra*, par. 2.2.

¹⁷⁵⁵ <https://www.anticorruzione.it/-/gestione-contributi-gara?redirect=%2Fanticorruzione> Con l’eccezione del periodo della crisi pandemica (dal 19 maggio al 31 dicembre 2020), durante il quale è stato sospeso il versamento del contributo ai sensi dell’art. 65 del d.l. n. 34 del 2020, conv. l. n. 77 del 2020. Cfr. il Comunicato del Presidente dell’ANAC del 20 maggio 2020.

¹⁷⁵⁶ Come nelle analisi effettuate da F. DECAROLIS, P. PINOTTI, *Appalti e corruzione: alcune evidenze sulla penetrazione criminale negli appalti di lavori*, cit., p. 118.

È istituito infine presso l'ANAC anche un casellario per la raccolta dei dati sulle società di ingegneria¹⁷⁵⁷ e, più avanti, si tratterà diffusamente delle banche dati in materia di qualificazione degli operatori economici¹⁷⁵⁸.

2.4. Le prospettive di apertura e interoperabilità della BDNCP a livello interno e internazionale. La collaborazione istituzionale attraverso i protocolli d'intesa e i progetti europei

Dopo i primi anni in cui la BDNCP non era sostanzialmente accessibile al pubblico¹⁷⁵⁹ – benché viga sin dal 2012 l'obbligo di pubblicazione dei dati trasmessi all'Osservatorio dei contratti pubblici¹⁷⁶⁰ – si è assistito alla sua progressiva apertura, prima grazie all'emanazione di un regolamento che consente di chiederne l'accesso anche massivo previa convenzione¹⁷⁶¹ poi, dal 25 settembre 2020, con la messa a disposizione sul sito istituzionale sia dei *dataset* contenenti i dati grezzi per lo svolgimento di analisi *big data*, sia delle informazioni puntuali sui singoli acquisti e una serie di statistiche descrittive attraverso un'interfaccia (*dashboard*) di facile consultazione¹⁷⁶². Il portale è stato infine integrato, come ricordato, con la sezione contenente gli indicatori che consentono di “*misurare la corruzione*”¹⁷⁶³.

Ci si sta avvicinando al raggiungimento degli obiettivi di maggiore apertura della BDNCP, indicati nelle stesse norme istitutive presenti nel Codice dell'amministrazione digitale e nel Codice dei contratti pubblici¹⁷⁶⁴: la trasparenza e il controllo in tempo reale della spesa

¹⁷⁵⁷ Ai sensi del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, 2 dicembre 2016 n. 263.

¹⁷⁵⁸ *Infra*, par. 3 ss.

¹⁷⁵⁹ F. ADDANTE, *Anac, poco trasparente la banca dati contratti pubblici: ecco perché*, 29 giugno 2018, al [link](#). Descrive le difficoltà di accesso ai dati della BDNCP, poi superate: M. TROIA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*, cit., pp. 16-17.

¹⁷⁶⁰ Il già citato art. 8, comma 1 del d.l. n. 52 del 2012, conv. l. n. 94 del 2012. V. *supra*, cap. III, par. 3.1.

¹⁷⁶¹ Delibera ANAC del 1° marzo 2018 n. 264, contenente il *Regolamento concernente l'accessibilità dei dati raccolti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*. Sulla base di tale regolamento è stata stipulata il 16 gennaio 2019 e rinnovata il 3 marzo 2022 la già menzionata Convenzione fra l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Università degli Studi di Torino per l'accesso di questa ai dati della BDNCP a fini di ricerca scientifica.

¹⁷⁶² F. SBICCA, *La gestione degli appalti pubblici: monitoraggio e vigilanza*, in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, aprile 2022, pp. 423 e 428 ss.

¹⁷⁶³ V. *supra*, cap. III, par. 4.

¹⁷⁶⁴ Art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023: “*La Banca dati nazionale dei contratti pubblici rende disponibili mediante interoperabilità i servizi e le informazioni necessari allo svolgimento delle fasi dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, anche ai fini del rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. La stessa Banca dati si integra con la piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'ANAC*”.

pubblica, al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione per prevenire fenomeni di corruzione. Trasparenza che è funzionale al controllo diffuso da parte dei cittadini, ma anche che agevola le attività degli stessi funzionari di ANAC, delle stazioni appaltanti, di altri enti di controllo (della magistratura o del Parlamento, come si è visto) i quali, molto più agevolmente, possono consultare i dati della BDNCP accedendovi attraverso qualsiasi motore di ricerca e non più dovendo richiedere estrazioni mirate tecnicamente laboriose e comunque soggette a procedure autorizzative¹⁷⁶⁵.

In attuazione della recente riforma dei contratti pubblici, le prospettive di apertura della BDNCP potrebbero ulteriormente evolvere, visto che dovrebbe esservi integrata (in una nuova sezione?) anche tutta la documentazione relativa al ciclo di vita dell'appalto, ai fini della pubblicità legale¹⁷⁶⁶, in collegamento (nel rispetto del principio di unicità dell'invio dei dati) con le piattaforme di *procurement* nelle quali si svolgono le procedure, la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (sezione TED)¹⁷⁶⁷, le sezioni "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali delle amministrazioni aggiudicatrici e il portale unico della trasparenza¹⁷⁶⁸, ove costituito.

Necessita di un discorso più articolato il tema dell'interoperabilità e dello scambio dei dati della BDNCP con altre piattaforme e banche dati¹⁷⁶⁹, a livello interno ed internazionale, impostato su di un sistema giuridico composto essenzialmente di "protocolli d'intesa", riconducibili (se fra soggetti pubblici) agli accordi fra pubbliche amministrazioni¹⁷⁷⁰.

Già la legge "Merloni" disponeva che l'Osservatorio dei lavori pubblici operasse mediante procedure informatiche, in collaborazione con il CNIPA (fra gli enti predecessori dell'AGID¹⁷⁷¹) sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con i

¹⁷⁶⁵ F. DI MASCIÒ, *Miti e realtà degli open data all'italiana*, cit., pp. 399 ss.

¹⁷⁶⁶ Art. 27 del d.lgs. n. 36 del 2023: "1. La pubblicità degli atti è garantita dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, mediante la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la loro pubblicazione ai sensi degli articoli 84 e 85, secondo quanto definito dal provvedimento di cui al comma 4 del presente articolo. 2. Gli effetti giuridici degli atti oggetto di pubblicazione ai sensi del comma 1 decorrono dalla data di pubblicazione nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici. 3. La documentazione di gara è resa costantemente disponibile attraverso le piattaforme digitali di cui all'articolo 25 e attraverso i siti istituzionali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Essa è costantemente accessibile attraverso il collegamento con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. 4. L'ANAC, con proprio provvedimento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, stabilisce le modalità di attuazione del presente articolo. 5. L'ANAC svolge l'attività di cui al comma 1 con le risorse finanziarie previste a legislazione vigente".

¹⁷⁶⁷ Art. 84 del d.lgs. n. 36 del 2023. V. *supra*, cap. III, par. 3.1 e cap. IV, par. 2.1.

¹⁷⁶⁸ Artt. 28 e 85 del d.lgs. n. 36 del 2023. V. *supra* paragrafo precedente e *infra*, par. 4.1.

¹⁷⁶⁹ Ora la disposizione centrale sull'interoperabilità della BDNCP è rappresentata dall'art. 23, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁷⁷⁰ V. cap. I, par. 5.2.2.

¹⁷⁷¹ *Supra*, cap. II, par. 3.2.

sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri, dell'ISTAT, dell'INPS, dell'INAIL, delle Regioni, dell'Unione province d'Italia (UPI), dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle casse edili¹⁷⁷². Da quella disposizione, ben poco attuata, si sono reiterati i tentativi di riunione di queste ed altre banche dati intorno alla BDNCP, sempre più centrale per il monitoraggio della finanza pubblica nel suo insieme. Ancora nei più recenti interventi l'Autorità ha ribadito la richiesta al legislatore (soprattutto in vista nell'entrata in vigore della riforma dei contratti pubblici) di rafforzare l'interoperabilità intorno alla propria banca dati¹⁷⁷³, anche ai fini della realizzazione della sezione riguardante i requisiti degli operatori economici.

Nell'“ecosistema” digitale attuale, quale primo interlocutore istituzionale (peraltro, non necessariamente pubblico¹⁷⁷⁴) vengono in rilievo, naturalmente, le piattaforme di *e-procurement*, sulle quali viene svolta oggi la gran parte – se non tutta – dell'attività negoziale delle stazioni appaltanti.

Già la richiamata normativa regolamentare del 2021, pur con i limiti rilevati¹⁷⁷⁵, mirava all'obiettivo dell'interconnessione automatica fra le piattaforme di negoziazione, di pubblicazione degli atti (europee, nazionali e delle singole stazioni appaltanti) con le banche dati centrali (segnatamente, la BDNCP)¹⁷⁷⁶. A questo fine, nello stesso anno era stato sottoscritto un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Consip per iniziare ad acquisire automaticamente i dati dalla piattaforma di acquisto e negoziazione “AcquistinretePA” gestita dalla centrale di committenza nazionale¹⁷⁷⁷.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha segnato un approdo significativo in questa materia, imponendo che le piattaforme e i servizi digitali consentano: “a) la redazione o

¹⁷⁷² Art. 4, comma 15 della legge n. 109 del 1994. Cfr. L. GIAMPAOLINO, L. PONZONE, *L'autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, cit., pp. 729 ss.

¹⁷⁷³ ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, p. 56; audizione del Presidente Busia all'VIII Commissione del Senato, 21 ottobre 2021, cit.; ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, cit. In generale, sull'importanza di incrociare i dati dei contratti pubblici con altre fonti informative, ad es. i finanziamenti ai partiti politici da imprese affidatarie di commesse pubbliche: D. BERLINER, K. DUPUY, *The promise and perils of data for anti-corruption efforts in international development work*, CMI Institute, U4Brief, 2018, disponibile al [link](#); A. SANCHEZ-GRAELLS, *Procurement Corruption and Artificial Intelligence*, cit., pp. 6 ss.

¹⁷⁷⁴ Già si è detto che in Italia vige un sistema misto, che comprende fornitori di piattaforme pubblici e privati: *supra*, par. 2.1.

¹⁷⁷⁵ Laddove d.m. n. 148 del 2021 consentiva ancora alle piattaforme di “acquire” documentazione, potenzialmente non nativa digitale, accanto alla funzione di redazione direttamente sul sistema telematico: *supra*, cap. II, par. 4.2.1.

¹⁷⁷⁶ ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, cit., pp. 7 ss.

¹⁷⁷⁷ Protocollo d'intesa firmato il 16 novembre 2021.

*l'acquisizione degli atti in formato nativo digitale; b) la pubblicazione e la trasmissione dei dati e documenti alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici; c) l'accesso elettronico alla documentazione di gara; d) la presentazione del documento di gara unico europeo in formato digitale e l'interoperabilità con il fascicolo virtuale dell'operatore economico; e) la presentazione delle offerte f) l'apertura, la gestione e la conservazione del fascicolo di gara in modalità digitale; g) il controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie*¹⁷⁷⁸.

Esse devono quindi trasmettere – possibilmente in via automatica, per le ragioni già viste, sia i dati sia i documenti alla BDNCP, assicurando il collegamento con le sezioni “Amministrazione trasparente” dei siti Internet delle stazioni appaltanti, in cui viene pubblicata la documentazione delle procedure di affidamento ed esecuzione¹⁷⁷⁹ e, quando verrà istituito, con il portale unico della trasparenza¹⁷⁸⁰.

Un risalente scambio informativo lega l'ANAC alla Ragioneria generale dello Stato che condivide con la prima la funzione di monitoraggio della finanza pubblica¹⁷⁸¹.

Nel 2013 fu firmato un protocollo fra il Ministero dell'Economia e delle finanze e l'AVCP per consentire la trasmissione alla BDAP tenuta dalla Ragioneria i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali concernenti il ciclo di vita dei contratti pubblici di lavori dalla fase di assegnazione del CIG. Reciprocamente, la Ragioneria rende fruibili all'AVCP (ora ANAC) il complesso delle informazioni della BDAP relative alle opere pubbliche¹⁷⁸². Aggiornato nel 2018, l'accordo ora comprende la condivisione di conoscenze, dati, metodologie di analisi e buone pratiche per tutti i contratti pubblici, al fine di ricostruire l'intero ciclo dell'appalto dalla fase dell'affidamento sino al pagamento¹⁷⁸³. Prodotto più significativo di questa cooperazione fra la BDNCP e la BDAP è il già esaminato Nodo Smistamento Ordini (NSO) per il tracciamento completo degli acquisti e dei dati contabili degli acquisti sanitari¹⁷⁸⁴. *A latere*, un protocollo del 2019, sostituito nel 2022, disciplina la collaborazione del personale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) della Ragioneria generale con l'ANAC per lo svolgimento di ispezioni volte a verificare la

¹⁷⁷⁸ Art. 22, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁷⁷⁹ *Supra*, precedente paragrafo.

¹⁷⁸⁰ *Infra*, par. 4.1.

¹⁷⁸¹ V. *supra*, cap. III, par. 2.2.

¹⁷⁸² Art. 3 del *Protocollo d'intesa tra Ministero dell'Economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, 2 agosto 2013.

¹⁷⁸³ *Accordo quadro tra l'Autorità nazionale anticorruzione e la Ragioneria generale dello Stato*, 19 dicembre 2018.

¹⁷⁸⁴ V. *supra*, cap. III, par. 2.2.

regolarità delle procedure di affidamento e l'economicità della esecuzione dei contratti pubblici¹⁷⁸⁵.

Nel 2021 è stato siglato un protocollo d'intesa fra l'ANAC e il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) al fine di una maggiore integrazione e interoperabilità fra l'Anagrafe nazionale dei progetti di investimento pubblico (Sistema CUP) e la BDNCP¹⁷⁸⁶.

La relazione fra codici "CUP" e "CIG" dovrebbe consentire anche l'associazione dei contratti d'appalto e concessione alle opere pubbliche censite mediante il codice "IOP" (Identificativo Opera Pubblica) all'interno dell'Archivio Informatico Nazionale delle Opere Pubbliche (AINOP) istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili nel 2018¹⁷⁸⁷ – nonostante l'esistenza del sistema MOP presso il Ministero dell'Economia¹⁷⁸⁸ – benché non sia espressamente prevista l'interoperabilità dell'AINOP con la BDNCP dalla normativa di riferimento¹⁷⁸⁹.

È stata invece segnalata dall'ANAC la mancanza di un compiuto collegamento fra la BDNCP e il Sistema di Interscambio (SdI) dell'Agenzia delle Entrate che registra le fatture emesse nei confronti delle pubbliche amministrazioni, potenzialmente utili per completare il tracciamento completo di ogni CIG (da riportarsi obbligatoriamente in fattura). A questo fine, la BDNCP dovrebbe essere considerata parte del "*sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria*" previsto per legge nel 2007 (ma al momento non si hanno notizie sulla sua effettiva attuazione) finalizzato alla condivisione, al costante scambio e alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico per l'analisi ed il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari¹⁷⁹⁰. Con la stessa Agenzia delle Entrate potrebbe essere instaurato un dialogo anche per

¹⁷⁸⁵ Protocollo firmato tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e l'ANAC l'11 febbraio 2022, in sostituzione del precedente del 3 maggio 2019.

¹⁷⁸⁶ Protocollo firmato il 7 luglio 2021.

¹⁷⁸⁷ Ai sensi dell'art. 13, comma 4 del d.l. n. 109 del 28 settembre 2018, conv. l. n. 130 del 16 novembre 2018. Interessante rilevare che al codice IOP è associata una struttura di metadati che contiene le informazioni qualificanti dell'opera, quali tipologia e nome dell'infrastruttura, collocazione geografica, dati del gestore e del vigilante: cfr. il d.m. n. 430 dell'8 ottobre 2019, *Realizzazione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche AINOP*, allegato tecnico A.

¹⁷⁸⁸ *Supra*, cap. III, par. 2.2.

¹⁷⁸⁹ Che non menziona l'ANAC se non nelle premesse. Sarebbe forse opportuno prevedere l'inserimento di un suo rappresentante nel Tavolo tecnico permanente per la gestione dell'AINOP, accanto ai rappresentanti della Presidenza del Consiglio, dell'AGID, della Ragioneria generale dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

¹⁷⁹⁰ Art. 1, comma 56, della l. n. 296 del 2006, legge finanziaria 2007, richiamato nell'audizione del Presidente Busia all'VIII Commissione del Senato, 21 ottobre 2021, cit.

l'acquisizione da parte della BDNCP dei testi integrali dei contratti pubblici che sono stati oggetto di registrazione (nella prassi, i contratti di importo elevato)¹⁷⁹¹.

Una collaborazione consolidata, anche in materia di scambi informativi, è attiva con il Corpo della Guardia di Finanza: varie norme prevedono che l'ANAC se ne avvalga per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, sia nella veste di autorità di prevenzione della corruzione¹⁷⁹², sia per la vigilanza sui contratti pubblici¹⁷⁹³ e, più in generale, come autorità amministrativa indipendente¹⁷⁹⁴.

Nel tempo sono stati conclusi vari accordi che prevedono la messa a disposizione dei dati e degli elementi informativi di cui dispone il Corpo che possono rivestire potenziale interesse ai fini dello sviluppo delle attività di collaborazione e, d'altra parte, l'accesso in favore della stessa Guardia di Finanza al contenuto della BDNCP¹⁷⁹⁵. Scambio di

¹⁷⁹¹ L'art. 18, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023, corrispondente senza modificazioni di sorta all'art. 32, comma 14 del d.lgs. n. 50 del 2016, impone, a pena di nullità, la redazione del contratto pubblico di importo superiore a 40.000 euro con atto pubblico notarile informatico, ovvero in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata. I contratti redatti mediante atto pubblico devono essere registrati all'Agenzia delle Entrate (art. 6 d.p.r. n. 131 del 1986; cfr. il provvedimento interdirigenziale dell'Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio e Ministero della Giustizia del 17 novembre 2009). La registrazione avviene mediante il sistema informatico SISTER, sul quale viene caricato il testo del contratto (il cui numero di pagine è rilevante anche per il calcolo dell'imposta di registro). Pertanto, l'archivio di SISTER oggi conserva i testi di tutti i contratti stipulati per atto notarile. L'Agenzia delle Entrate riceve inoltre da parte di tutte le stazioni appaltanti entro il mese di marzo gli estremi dei contratti di appalto non registrati: cfr. il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 10 marzo 2005; decreto del Ministro delle Finanze del 18 marzo 1999, *Comunicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, all'anagrafe tributaria, su supporti magnetici o tramite collegamenti telematici diretti, degli estremi dei contratti di appalto, di somministrazione e di trasporto, conclusi mediante scrittura privata e non registrati*.

¹⁷⁹² L'art. 34-bis, comma 2 del d. l. 18 ottobre 2012 n. 179, conv. l. 17 dicembre 2012 n. 221, prevede che la CIVIT (oggi ANAC), sulla base di intese con il Ministro dell'Economia e delle finanze, si avvalga della Guardia di Finanza, che agisce con i poteri di indagine ad essa attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta sui redditi. Cfr. l'atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle finanze del 15 luglio 2021 che richiede alla Guardia di Finanza *“azioni di prevenzione e repressione contro le truffe e gli illeciti in materia di spesa pubblica, comunitaria e nazionale – con particolare riferimento alle misure di sostegno all'economia e agli investimenti, avuto specifico riguardo al settore sanitario, alle misure di contrasto alla povertà e di sostegno ai redditi, nonché ai finanziamenti, anche assistiti da garanzia statale, destinati alle imprese e ai professionisti – nonché contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione (con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici, in stretta sinergia con l'ANAC) e le condotte causative di danno erariale”*.

¹⁷⁹³ L'art. 222, comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, (corrispondente all'art. 213, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016) prevede che l'ANAC possa disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, avvalendosi eventualmente della collaborazione di altri organi dello Stato nonché dell'ausilio della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i poteri di indagine relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta sui redditi.

¹⁷⁹⁴ L'art. 3 del d.lgs. 19 marzo 2001 n. 68 prevede che la Guardia di Finanza, in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabori con gli organi costituzionali. Previa intesa con il Comando generale, la collaborazione può essere fornita agli organi istituzionali, alle autorità indipendenti e agli enti di pubblico interesse che ne facciano richiesta.

¹⁷⁹⁵ Da ultimo, art. 8 del Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità nazionale anticorruzione e la Guardia di Finanza siglato l'11 ottobre 2021, che ha sostituito il Protocollo del 29 maggio 2018.

informazioni che tuttavia non può avvenire direttamente, stando a quanto ha osservato nel 2017 il Garante della *privacy*, che ha escluso che “l’ANAC possa accedere direttamente al sistema informativo della G.d.F. (il Mo.Co.P.¹⁷⁹⁶) e che la G.d.F. abbia accesso diretto alla BDNCP gestita da ANAC”¹⁷⁹⁷.

Un caso vigilanza d’ufficio svolta dall’ANAC grazie all’incrocio dei dati della BDNCP con quelli della Guardia di Finanza (operato dal Nucleo Speciale Anticorruzione in forza presso l’Autorità) è quello relativo all’acquisizione di suturatrici, *clip* e applicatori da parte dell’Azienda Sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano nel periodo 2017-2019, in cui è emerso un elevato e anomalo frazionamento degli acquisti in svariati contratti dell’importo di 39.900 euro, non fondato su motivazioni oggettive ma riconducibile a “*problematiche organizzative interne alla stazione appaltante*”, legate alla scarsa capacità di programmazione e di indizione e gestione delle procedure di gara sopra soglia¹⁷⁹⁸. Proprio l’“*ordinarietà*” di questa delibera dimostra l’importanza dello svilupparsi della buona prassi dell’analisi quantitativa a fondamento dell’attività dell’ANAC¹⁷⁹⁹.

Il Nucleo della Guardia di finanza fornisce inoltre un particolare supporto all’Autorità nello svolgimento degli accertamenti nel corso della vigilanza collaborativa¹⁸⁰⁰. Inoltre, un’Unità Operativa Speciale (UOS) di Guardia di Finanza, già istituita per coadiuvare l’Autorità nella vigilanza sulle opere dell’EXPO Milano 2015¹⁸⁰¹, è stata inserita a regime nell’organigramma di ANAC per seguire la ricostruzione pubblica post-sismi del 2016 e

¹⁷⁹⁶ Il Sistema Mo.Co.P. (monitoraggio contratti pubblici) della Guardia di Finanza dovrebbe consistere in una banca dati relativa ai contratti pubblici a rischio (C. BARTELLI, *Indice di rischio sugli appalti*, in *Italia oggi*, 7 dicembre 2021, disponibile al [link](#) e v. alla nota seguente). Pare sia stato realizzato a valere su un Progetto FESR dell’Unione europea 2007-2013 (cfr. il capitolato speciale disponibile al [link](#)).

¹⁷⁹⁷ Garante per la protezione dei dati personali, *Parere sul Protocollo d’intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l’Autorità nazionale anticorruzione e la Guardia di Finanza*, 15 giugno 2017. Ancora, il Garante ha preso atto del fatto che “*nell’annesso 2 dell’allegato tecnico al Protocollo d’intesa, si precisa che Mo.Co.P. “consente, in particolare, di incrociare i dati provenienti da ANAC con ulteriori elementi tratti dal patrimonio informativo del Corpo, al fine di produrre indici di rischio riferiti ad ogni singolo appalto”. In particolare, “ad ogni appalto è associato un indice di rischio complessivo denominato “Indice Mo.Co.P.”, a sua volta calcolato a partire dalla combinazione di ulteriori indici di dettaglio, alcuni dei quali derivano dai dati contenuti nelle banche dati del Corpo”*”. Per questo, ha richiesto di chiarire che “*tutte le informazioni trasmesse dalla Guardia di Finanza all’Autorità nazionale anticorruzione non sono connesse a dati di polizia presenti all’interno del patrimonio informativo del Corpo ma derivano unicamente dai dati forniti dall’Autorità nazionale anticorruzione e/o da dati di contesto estratti da altre fonti, precisando altresì – ove sussistano fonti, ulteriori rispetto all’Anagrafe Tributaria e ad Infocamere, alle quali la Guardia di Finanza attinga per elaborare indici e report - quali esse siano*”.

¹⁷⁹⁸ ANAC, delibera n. 949 del 4 novembre 2020, che riporta nel dettaglio le estrazioni dei CIG contenuti nella BDNCP e le analisi effettuate.

¹⁷⁹⁹ F. MORANDO, *Open data, come usarli nella lotta alla corruzione: il caso di Anac*, in www.agendadigitale.eu, 9 marzo 2021, disponibile al [link](#).

¹⁸⁰⁰ ANAC, delibera n. 160 del 30 marzo 2022, recante il *Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, art. 8.

¹⁸⁰¹ Art. 30 del d.l. n. 90 del 2014, conv. l. n. 114 del 2014.

2017 nel centro Italia, il Giubileo straordinario di Roma del 2015, la vigilanza collaborativa volontariamente attivata da Invitalia S.p.A. quale soggetto attuatore della bonifica del sito di Bagnoli-Coroglio e con il Commissario Generale per Expo Dubai 2020, slittata a marzo 2022¹⁸⁰². Infine, il Corpo ha fornito il proprio contributo conoscitivo anche per lo sviluppo del progetto promosso dall'ANAC per la "Misurazione della corruzione" che nel 2022 ha prodotto il portale contenente gli indicatori di misurazione oggettiva del rischio corruttivo di cui si è trattato¹⁸⁰³.

Nel 2015 e nel 2017 sono stati sottoscritti due protocolli d'intesa fra l'Autorità e la Corte dei conti al fine, fra l'altro, di attuare scambi di dati tra i propri sistemi informativi ed elaborazione di indici di anomalia, con peculiare riferimento agli appalti pubblici¹⁸⁰⁴. Non si hanno però notizie degli esiti delle intenzioni di collaborazione espresse, così come per le trasmissioni dei dati sugli inadempimenti in materia di obblighi di pubblicazione¹⁸⁰⁵.

Sul fronte dell'interoperabilità a livello interno, al fine di evitare che il principio *once-only* rimanga una "chimera"¹⁸⁰⁶, riveste fondamentale importanza la completa digitalizzazione della documentazione relativa ai contratti pubblici per la produzione, sin dall'inizio di ogni procedimento, di dati che vadano ad alimentare (in quanto "nativi digitali") in modo esaustivo e corretto le banche dati di settore¹⁸⁰⁷. Per i contratti di valore superiore alla soglia europea, l'obbligo di adozione di documentazione nativa digitale decorrerà dal 25 ottobre 2023, quando entreranno in vigore i nuovi modelli *standard* della Commissione europea (*e-forms*)¹⁸⁰⁸.

¹⁸⁰² Provvedimento del Presidente ANAC, *Riassetto dell'Unità Operativa Speciale*, 22 marzo 2017; cfr. T. LUONGO, *L'Unità Operativa Speciale dell'ANAC*, Napoli, ESI, s.d. [2019]

¹⁸⁰³ *Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione con riferimento al progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" tra l'Autorità nazionale anticorruzione e la Guardia di finanza*, 18 febbraio 2022. *Supra*, cap. III, par. 4.1.1.

¹⁸⁰⁴ Protocollo firmato il 29 maggio 2015 e protocollo del 1° febbraio 2017. P. MALANETTO, *Il sistema dei controlli nella contrattualistica pubblica*, cit., pp. 814 ss.

¹⁸⁰⁵ V. il paragrafo precedente.

¹⁸⁰⁶ G. CROCE, *Trasmissione dati e rendicontazione ... la chimera del principio di unicità dell'invio dei dati*, in *In pillole*, 17 febbraio 2020, www.mediappalti.it.

¹⁸⁰⁷ G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., p. 14; EAD., *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, cit., p. 4674. Anche le raccomandazioni a livello europeo sono in questo senso: Commissione europea, *EXEP Report on Contract Registers*, cit., *passim*; Commissione UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., *passim*; M. MENDES, M. FAZEKAS, *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data*, cit., *passim*.

¹⁸⁰⁸ Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari (*e-forms*) per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 ("formulari elettronici"), considerando n. 8: "gli avvisi e i bandi sono file elettronici anziché documenti cartacei. Al fine di rispettare il principio «una tantum» nella pubblica amministrazione elettronica, riducendo così gli oneri amministrativi e aumentando l'affidabilità dei dati, e di facilitare la pubblicazione volontaria degli avvisi e dei bandi il cui valore è inferiore alle soglie UE o che sono basati su accordi quadro, è opportuno stabilire modelli standard che possano essere compilati

Il già menzionato progetto CEF-Eneide ha avuto fra i propri obiettivi l'integrazione della BDNCP con il servizio *Tenders Electronic Daily* (TED)¹⁸⁰⁹ per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi sopra le soglie comunitarie in base ai nuovi formulari *standard*. In esito al progetto, l'ANAC dovrebbe qualificarsi come unico *e-sender* nazionale dei bandi, avvisi di aggiudicazione e rettifiche¹⁸¹⁰, come previsto dalla nuova normativa in materia¹⁸¹¹.

La digitalizzazione di tutto l'“ecosistema” italiano dei contratti pubblici¹⁸¹² appare un passaggio fondamentale verso la sfida ancora maggiore di apertura verso l'interoperabilità con i sistemi degli altri Stati membri, al fine della creazione dell'immaginato *data space* europeo sul *procurement*¹⁸¹³, anche per favorire la conoscenza del settore mediante lo svolgimento di analisi dati a livello di intera Unione¹⁸¹⁴.

3. Le banche dati per la qualificazione degli operatori economici

3.1. L'evoluzione della normativa sui sistemi informatici di qualificazione delle imprese: dall'AVCPass al fascicolo virtuale dell'operatore economico

automaticamente con le informazioni ricavate da precedenti avvisi e bandi, specifiche tecniche, offerte, contratti, registri amministrativi nazionali e altre fonti di dati. In prospettiva, tali modelli non saranno più compilati manualmente ma generati automaticamente da sistemi di software”.

¹⁸⁰⁹ <https://ted.europa.eu/>

¹⁸¹⁰ ANAC, *Relazione annuale 2020*, 18 giugno 2021, cit., pp. 15; 55-56. L'interoperabilità delle piattaforme di *procurement* con il TED era già indicata fra le buone pratiche in materia nel 2013: *eProcurement Golden Book of Good Practice*, cit., p. 34. Al momento l'ANAC non compare nell'elenco degli *e-Sender* nella pagina web ufficiale del TED. Sono presenti invece fornitori privati italiani di piattaforme di acquisto: cfr. la pagina <https://simap.ted.europa.eu/it/list-of-ted-esenders>.

¹⁸¹¹ Art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 e provvedimento attuativo adottato con delibera dell'ANAC n. 263 del 20 giugno 2023, che acquisiranno efficacia dal 1° gennaio 2023. In particolare si veda l'art. 3, sulla pubblicità relativa agli affidamenti di importo pari o superiore alle soglie europee, che richiede l'interconnessione della nuova Piattaforma per la pubblicità legale presso la BDNCP con il TED.

¹⁸¹² Art. 22 del d.lgs. n. 36 del 2023 sull'*Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement)*; ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, cit., p. 34.

¹⁸¹³ V. *supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁸¹⁴ Il Parlamento europeo “*ritiene che i progressi nel campo dell'IA rappresentino un'enorme opportunità per il settore pubblico per quanto riguarda la rilevazione e la prevenzione delle frodi, ad esempio per il rafforzamento della capacità analitica centrale della Commissione, poiché gli strumenti informatici permettono di individuare, mettere in collegamento e analizzare facilmente i dati necessari e rilevare potenziali irregolarità, frodi e corruzione; invita la Commissione e gli Stati membri ad attivare un sistema unico di informazione e monitoraggio integrato e interoperabile comprensivo di uno strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio per accedere ai dati pertinenti e analizzarli e aumentare l'affidabilità dei controlli, ai fini di un'applicazione generalizzata, anche con l'aiuto dello strumento di sostegno tecnico*” (Risoluzione del 15 dicembre 2021 sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, cit., par. 48). Si v. ampiamente la Comunicazione del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica*, cit., par. 3.

Parallelamente alla funzione di *contract register*, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici mediante il fascicolo virtuale dell'operatore economico, deve anche consentire la verifica dell'assenza delle cause di esclusione e dei requisiti speciali di qualificazione¹⁸¹⁵. Pur se sostanzialmente differente rispetto alla raccolta delle informazioni sugli appalti, anche questa seconda funzione della BDNCP rientra nello scopo istituzionale di riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi e di strumento per il monitoraggio dell'efficienza al fine di garantire il rispetto della legalità nei contratti pubblici¹⁸¹⁶: è infatti diffusa, anche a livello internazionale, la convinzione che gli strumenti per la qualificazione degli operatori economici – in positivo ovvero in negativo, determinandone l'esclusione – rivestano un ruolo essenziale anche per la prevenzione della corruzione¹⁸¹⁷.

Già si è ricordato che la stessa denominazione “*Banca dati nazionale dei contratti pubblici*” fu utilizzata dal legislatore del 2012 proprio per designare lo strumento informatico di comprova dei requisiti di partecipazione delle imprese alle gare¹⁸¹⁸. In attuazione di quella

¹⁸¹⁵ Art. 24, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023. Per le finalità di cui al comma 1, “*l'ANAC individua, con proprio provvedimento, adottato d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con l'AGID entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice le tipologie di dati da inserire nel fascicolo virtuale dell'operatore economico, concernenti la partecipazione alle procedure di affidamento e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*” (comma 4). La formulazione non differisce molto dall'art. 81, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dall'art. 53, comma 5, lett. d), del d.l. n. 77 del 2021, conv. l n. 108 del 2021. Si v. la delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, provvedimento di attuazione dell'art. 81, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Agenzia per l'Italia Digitale, che sarà sostituita dal 1° gennaio 2023 dalla delibera del 20 giugno 2023 n. 262, *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*.

¹⁸¹⁶ V. *supra*, par. 2.2.

¹⁸¹⁷ Senza pretesa di esaustività, cfr. S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*, cit., *passim*; C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, cit., pp. 47 ss.; S. HAWLEY, *What makes a good debarment regime? Keeping corrupt and fraudulent companies out of post-Brexit public procurement*, in *Public Procurement Law Review*, 2021, 3, pp. 124 ss.; E. HJELMENG, T. SOREIDE, *Debarment in public procurement: rationale and realization*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts: balancing corruption concerns in public procurement internationally*, cit., pp. 215 ss.; V. FERRARIS, C. MAZZA, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, cit., pp. 45 ss.; M.A. SANDULLI, A. CANCRINI, *I contratti pubblici*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., pp. 437 ss.; S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, cit., pp. 962 ss. La stessa direttiva 2014/24/UE indica fra i suoi primi obiettivi, al considerando n. 2, di “evitare l'aggiudicazione di appalti pubblici ad operatori economici che hanno partecipato a un'organizzazione criminale o che si sono resi colpevoli di corruzione, di frode a danno degli interessi finanziari dell'Unione, di reati di terrorismo, di riciclaggio dei proventi di attività illecite o di finanziamento del terrorismo”, ponendo una relazione stretta fra gli strumenti di qualificazione delle imprese nei contratti pubblici e la prevenzione della corruzione: *supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁸¹⁸ Art. 6-bis del d.lgs. n. 163 del 2006, aggiunto dall'art. 20, comma 1, lett. a), della l. n. 35 del 2012: “*Dal 1° gennaio 2013 [termine poi differito al 1° luglio 2014 dall'art. 9, comma 15-ter della l. n. 15 del 2014], la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed*

previsione, l'AVCP mise in funzione il sistema denominato "AVCPass" (*Authority Virtual Company Passport*)¹⁸¹⁹ per 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 carico¹⁸²⁰.

Successivamente, la versione originaria del Codice dei contratti pubblici del 2016 sottraeva tale funzione alla BDNCP, disponendo invece che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di partecipazione fosse acquisita attraverso una nuova "*Banca dati degli operatori economici*" (BDOE) da realizzare presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Non essendo tuttavia mai stata attuata la previsione codicistica¹⁸²¹, è rimasto per anni in vigore transitoriamente il precedente sistema AVCPass presso l'ANAC¹⁸²².

Cogliendo le proposte avanzate per il rilancio di quest'ultimo, allo scopo di raggiungere comunque l'obiettivo dell'acquisizione automatica dei documenti di comprova con benefici in termini di rapidità, efficienza delle procedure e unicità dell'invio dei dati da

economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente Codice è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'AVCP.

¹⁸¹⁹ Si v. la deliberazione dell'AVCP n. 111 del 20 dicembre 2012, con allegata relazione illustrativa, aggiornata da ultimo con la delibera n. 157 del 17 febbraio 2016, accompagnata a sua volta dalla relazione illustrativa.

¹⁸²⁰ Art. 2 della deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012; 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, pp. 312-313. Le prime osservazioni delle stazioni appaltanti e delle imprese sull'utilità dell'AVCPass furono raccolte da S. BORRA, A. GIACHI, *Come appalta la Pubblica Amministrazione. Il Rapporto Nazionale 2014. Il punto di vista delle stazioni appaltanti e delle imprese*, PromoPA, Bravo Solution, 2014. Proposte di semplificazioni delle autocertificazioni per l'implementazione dell'AVCPass sono poi state indicate nell'*Atto di segnalazione n. 1/2014 sugli obblighi dichiarativi dei soggetti dotati di potere di rappresentanza ex art. 38 comma 1 con particolare riguardo ai procuratori ad negotia* del 12 marzo 2014 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

¹⁸²¹ Di interesse il parere n. 1126 del 27 aprile 2018 della Commissione speciale del Consiglio di Stato sullo schema (mai pubblicato) di decreto ministeriale relativo all'istituzione della Banca dati degli operatori economici (mai adottato). Vi si legge che la BDOE avrebbe dovuto essere non una vera e propria "banca dati" intesa come insieme organizzato di dati, conservati fisicamente in un *hardware* di proprietà e gestione del titolare (MIT), bensì un centro di scambio e distribuzione di dati, un sistema di mediazione o "*hub*" che avrebbe richiesto i dati di comprova agli enti titolari rimandando gli esiti ai richiedenti, in un quadro di interoperabilità tra i sistemi e di cooperazione applicativa (punto 7.2). Essa avrebbe dovuto costituire quindi un'evoluzione del sistema AVCPass soggetta però, come questo, alla previa stipulazione di convenzioni fra il Ministero e i numerosi enti certificanti. Per questo motivo, il Collegio proponeva di stabilire che i dati e documenti rilevanti ai fini della qualificazione che, per qualunque causa, non fossero ancora reperibili attraverso la BDOE, potessero comunque essere "*presentati/attestati/dimostrati anche altrimenti*", di fatto reinterpretando l'avverbio "*esclusivamente*" contenuto nel comma 1 dell'art. 3 dello schema di decreto (ma anche nell'art. 81 del Codice) "*nel senso che la Stazione appaltante è obbligata ad acquisire solo attraverso la BDOE quegli elementi rappresentativi indicati dal Ministero come ostensibili tramite la ripetuta BDOE*", e non tutti quelli necessari per la verifica dei requisiti (punto 8). In qualche modo, questa interpretazione è fatta propria dall'ANAC per l'attuale fascicolo virtuale: v. *infra*.

¹⁸²² Ai sensi dell'art. 216, comma 13 del d.lgs. n. 50 del 2016.

parte delle imprese e delle stazioni appaltanti¹⁸²³, il legislatore del 2021 ha riassegnato la competenza all'ANAC (che di fatto non l'aveva mai ceduta, mantenendo attivo l'AVCPass), prevedendo nuovamente che la documentazione per la qualificazione degli operatori economici sia acquisita attraverso la BDNCP, presso la quale è stato istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE) per la raccolta di tutti i dati relativi ai motivi di esclusione e ai requisiti speciali¹⁸²⁴. Dati e documenti che, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, dovrebbero essere aggiornati automaticamente mediante interoperabilità per essere utilizzati in tutte le procedure di affidamento cui l'operatore partecipa, nel rispetto del principio *once-only*¹⁸²⁵.

Con la stessa logica di riutilizzabilità delle verifiche già svolte, all'interno del sistema è stata inoltre resa disponibile anche la lista degli “operatori già accertati” cui le stazioni appaltanti potranno attingere per i propri affidamenti¹⁸²⁶.

¹⁸²³ Cfr. ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, cit., pp. 16-17; LUIGI 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*, cit., p. 5 e 27, i quali proponevano, al fine di meglio integrare la BDOE con la BDNCP costituendo così una base di dati vasta e rappresentativa sui contratti pubblici, di modificare l'art. 81 del d.lgs. n. 50 del 2016 ritrasferendo la gestione anche della prima all'ANAC.

¹⁸²⁴ Art. 81, comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016, modificato dall'art. 53, comma 5, lett. d), del d.l. n. 77 del 2021, conv. l.n. 108 del 2021. La disposizione viene sostanzialmente recepita nel nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023: “Presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici opera il fascicolo virtuale dell'operatore economico che consente la verifica dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 e dei requisiti di cui all'articolo 103 per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché dei dati e dei documenti relativi ai requisiti di cui all'articolo 100 che l'operatore economico inserisce”. La delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, cit., all'art. 3 stabilisce che con successivi aggiornamenti saranno disciplinate le nuove funzionalità, i nuovi dati e documenti a comprova dei requisiti acquisiti nel fascicolo nonché “a. le modalità per l'accesso al fascicolo mediante servizi di interoperabilità da parte delle piattaforme telematiche di negoziazione; b. le modalità di accesso al fascicolo per le SOA; c. le modalità attraverso le quali gli operatori economici potranno accedere alla documentazione inserita nel proprio fascicolo mediante l'interoperabilità con gli enti certificanti”. Similmente la delibera n. 262 del 2023, efficace dal 2024, all'art. 4 che, però, aggiunge alle funzioni future “le modalità con cui il FVOE interopera con il DGUE”.

¹⁸²⁵ Art. 24, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023; cfr. art. 81, comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, modificato dall'art. 53, comma 5, lett. d), del d.l. n. 77 del 2021, conv. l.n. 108 del 2021.

¹⁸²⁶ Art. 24, comma 3, ultimo periodo del d.lgs. n. 36 del 2023; cfr. art. 81, comma 4-bis del d.lgs. n. 50 del 2016, modificato dall'art. 53, comma 5, lett. d), del d.l. n. 77 del 2021, conv. l.n. 108 del 2021. Si v. ANAC, *Piattaforma FVOE. Manuale utente*, versione 1.0, 6 luglio 2022, punto 8.8. L'art. 2, comma 2 della delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, cit., 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”. Desta nondimeno perplessità la previsione nella medesima delibera (art. 4, comma 10) della facoltà delle stazioni appaltanti di chiedere all'ANAC la “ripetizione della verifica” dei documenti a comprova, anche a fronte di documentazione in corso di validità già disponibile nel fascicolo virtuale e (art. 4) di “ripetere la verifica dei requisiti” rispetto a imprese già inserite nella “lista degli operatori economici già verificati”, ossia per i quali si è già conclusa con esito positivo la verifica di tutti i requisiti di partecipazione in occasione di una procedura di affidamento. Ci si chiede se tale “facoltà” non rischi di venir interpretata in realtà come onere di maggiore

L'interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolte nel procedimento e la BDNCP (nella sua sezione del fascicolo virtuale dell'operatore economico), dovrebbe essere assicurata mediante la Piattaforma digitale nazionale dei dati¹⁸²⁷.

Il quadro normativo italiano attuale (come già le norme abrogate) appare quindi conforme alla *ratio* della direttiva 2014/24/UE che, si è detto, mira a ridurre gli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di produrre certificati o altri documenti relativi alle cause di esclusione e ai requisiti di selezione per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione agli appalti pubblici degli operatori economici, specie delle piccole e medie imprese¹⁸²⁸.

Occorre però ricordare che il legislatore europeo ha introdotto in via generale l'utilizzo del documento di gara unico europeo (DGUE), l'*European Single Procurement Document* (ESPD) consistente in un'autodichiarazione sostitutiva dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi dei requisiti di partecipazione¹⁸²⁹, istituto che è stato recepito anche in Italia¹⁸³⁰.

Tuttavia, come si è osservato in generale, lo strumento autocertificativo non rappresenta più oggi una reale semplificazione, visto che non elimina completamente la trasmissione di dati che sono comunque già detenuti, a vario titolo, da altre pubbliche amministrazioni¹⁸³¹. Per questo, accanto agli strumenti (parzialmente) semplificatori del riuso del DGUE già presentato in un'altra procedura, purché vengano confermate le informazioni *ivi* contenute¹⁸³², e della possibilità per la stazione appaltante di chiedere anche soltanto al

diligenza della stazione appaltante (e di poca fiducia nel sistema informatico di ANAC!) che, anche a fronte di documentazione già presente, ripeterà i controlli, finendo per vanificare lo stesso istituto del fascicolo virtuale (e quindi il rispetto del principio *once-only*). Nello stesso senso l'art. 5 commi 5.9 e 5.11 della delibera n. 262 del 2023, che regolerà il fascicolo virtuale dal 1° gennaio 2024.

¹⁸²⁷ Art. 24, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023; delibera n. 262 del 2023, art. 5, comma 5.6 e art. 8 che prevede, in alternativa alla PDND, per gli enti che non vi aderiscono, la trasmissione dei dati secondo le linee guida AGID in tema di interoperabilità.

¹⁸²⁸ Considerando n. 84 della direttiva 2014/24/UE. Sugli oneri burocratici come ostacolo allo sviluppo del mercato interno cfr. *supra*, cap. II, par. 2.1.

¹⁸²⁹ Art. 59, par. 1 della direttiva 2014/24/UE. Cfr. Commissione UE, *Report on the ESPD survey*, Bruxelles, 2019; G.M. RACCA, *Electronic Qualitative Selection of Economic Operators: the challenge of the European Single Procurement Document (ESPD)*, cit., pp. 303 ss.; P. TELLES, *Article 59. European Single Procurement Document*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 645 ss.

¹⁸³⁰ L'art. 85 del d.lgs. n. 50 del 2016 ne recepiva l'utilizzo con rinvio al modello standard di DGUE approvato con regolamento dalla Commissione europea (Regolamento di esecuzione 2016/7). Ora si v. l'art. 91 del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁸³¹ V. *supra*, cap. II, par. 2.2.

¹⁸³² Art. 59, par. 1 della direttiva 2014/24/UE, già recepito esplicitamente dall'art. 85 del d.lgs. n. 50 del 2016; più implicito l'art. 91, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023. Come caso virtuoso di riuso del documento di gara unico europeo 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

primo classificato di presentare i “*documenti complementari aggiornati*”¹⁸³³ (c.d. “*winner only principle*”), equivalente alla c.d. inversione procedimentale italiana¹⁸³⁴, la direttiva europea intende dare piena attuazione al principio *once-only* quando consente agli operatori economici di non 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*”¹⁸³⁵. In questo senso, la norma europea ha quindi imposto un significativo cambio di paradigma, spostando sostanzialmente gli oneri di reperimento degli elementi certificanti dei requisiti dalle imprese all’amministrazione¹⁸³⁶.

detenuti dalle amministrazioni: si v. il materiale illustrativo disponibile al [link](#). Anche la piattaforma governativa di *procurement* estone (accessibile al [link](#)) dovrebbe comprendere il modulo DGUE interoperabile con le banche dati certificanti (come si evince dalla [guida](#) e da alcuni [materiali illustrativi](#) del 2022).

¹⁸³³ Art. 59, par. 4 della direttiva 2014/24/UE.

¹⁸³⁴ Consistente nell’anticipazione della valutazione delle offerte rispetto alla verifica dell’idoneità degli offerenti (art. 107, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023). La facoltà, prevista dalla versione originaria del Codice del 2016 per i settori speciali, se indicata nel bando di gara (art. 133, comma 8 del d.lgs. n. 50 del 2016) è stata estesa anche alle procedure aperte bandite per i settori ordinari fino al 30 giugno 2023 (art. 8, comma 7 della l. n. 120 del 2020, di modifica dell’art. 1, comma 3 della l. n. 55 del 2019; termine differito dall’art. 53, comma 1, lett. a) della l. n. 108 del 2021). Tuttavia già nel 2017 l’ANAC aveva chiarito 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, 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*). Svolgono un’analisi delle durate delle procedure di appalto per cui è applicata l’inversione procedimentale: A. BALTRUNAITE, 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, n. 750, marzo 2023.

¹⁸³⁵ Art. 59, par. 5 della direttiva 2014/24/UE. 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., pp. 56 ss.; G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., pp. 27 ss. La delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, cit., all’art. 2, comma 3 specifica che il PASSOE (documento digitale rilasciato all’operatore economico al momento della registrazione nel fascicolo virtuale per ogni procedura di gara cui partecipa) deve essere acquisito per tutti i concorrenti, anche nel caso in cui la stazione appaltante scelga di operare mediante l’inversione procedimentale. Non menziona più il PASSOE la delibera n. 262 del 2023, che regolerà il fascicolo virtuale dal 2024.

¹⁸³⁶ P. TELLES, *Article 59. European Single Procurement Document*, cit., pp. 651 ss.

La stessa direttiva estende la portata della norma ai rapporti transfrontalieri, imponendo agli Stati membri che le banche dati contenenti informazioni pertinenti sugli operatori economici e che possono essere consultate dalle rispettive amministrazioni aggiudicatrici siano consultabili altresì, alle medesime condizioni, dalle amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri¹⁸³⁷. Alla realizzazione di questo scopo dovrebbe contribuire il sistema *e-Certis*¹⁸³⁸ che i *considerando* sembrano configurare come piattaforma per lo scambio dei documenti rilevanti per la qualificazione delle imprese¹⁸³⁹, a differenza del testo vincolante della direttiva che sembra farne invece un mero “indice” informativo dei requisiti e delle relative prove richiesti nei vari ordinamenti interni, aggiornato dai singoli Stati membri, quale effettivamente oggi si presenta¹⁸⁴⁰.

Il menzionato regolamento sullo sportello digitale unico europeo (*Single Digital Gateway*)¹⁸⁴¹ prevede, tuttavia, la realizzazione di un sistema tecnico per lo scambio di “prove” in ordine anche alla qualificazione delle imprese fra Stati membri¹⁸⁴² e la stessa

¹⁸³⁷ Art. 59, par. 5, ultimo periodo della direttiva 2014/24/UE.

¹⁸³⁸ <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/homePage>

¹⁸³⁹ Considerando n. 87 della direttiva 2014/24/UE: “La Commissione mette a disposizione e gestisce un sistema elettronico — *e-Certis*, che è attualmente aggiornato e verificato su base volontaria dalle autorità nazionali. L’obiettivo di *e-Certis* è agevolare lo scambio di certificati e altri documenti probatori, spesso richiesti dalle amministrazioni aggiudicatrici. L’esperienza acquisita finora indica che l’aggiornamento e la verifica su base volontaria sono insufficienti a garantire che *e-Certis* possa esprimere il suo pieno potenziale per semplificare e agevolare gli scambi di documentazione a favore delle PMI. La manutenzione dovrebbe pertanto essere resa obbligatoria in una prima fase. Il ricorso ad *e-Certis* sarà reso obbligatorio in una fase successiva”.

¹⁸⁴⁰ Art. 59, par. 6 della direttiva 2014/24/UE: “Gli Stati membri mettono a disposizione e aggiornano su *e-Certis* un elenco completo di banche dati contenenti informazioni pertinenti sugli operatori economici che possono essere consultate dalle amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri. Su richiesta, gli Stati membri comunicano agli altri Stati membri le informazioni relative alle banche dati di cui al presente articolo”; art. 61 della medesima direttiva: “1. Al fine di facilitare la presentazione di offerte transfrontaliere, gli Stati membri garantiscono che le informazioni concernenti i certificati e altre forme di prove documentali introdotte in *e-Certis* e stabilite dalla Commissione siano costantemente aggiornate. 2. Le amministrazioni aggiudicatrici ricorrono a *e-Certis* ed esigono in primo luogo i tipi di certificati o le forme di prove documentali che sono contemplati da *e-Certis*. 3. La Commissione mette a disposizione su *e-Certis* il DGUE in tutte le versioni linguistiche”. Si v. ampiamente P. TELLES, *Article 61. Online repository of certificates (E-Certis)*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 665 ss.

¹⁸⁴¹ Sul quale v. cap. II, par. 2.1.

¹⁸⁴² Art. 14 del Regolamento 2018/1724 sullo sportello digitale “Sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e applicazione del principio «una tantum»”: “1. Ai fini dello scambio di prove per le procedure in linea elencate nell’allegato II del presente regolamento e le procedure di cui alle direttive 2005/36/CE, 2006/123/CE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, istituisce un sistema tecnico per lo scambio automatizzato di prove tra le autorità competenti di diversi Stati membri («il sistema tecnico»). [...] 3. Il sistema tecnico, in particolare: a) consente il trattamento delle richieste di prove su richiesta esplicita dell’utente; b) consente il trattamento delle richieste di scambio di prove o di accesso ad esse; c) consente la trasmissione delle prove tra autorità competenti; d) consente il trattamento delle prove da parte dell’autorità competente richiedente; e) garantisce la riservatezza e l’integrità delle prove; f) prevede la possibilità per l’utente di esaminare le prove che devono essere utilizzate dall’autorità richiedente competente e di scegliere se procedere o meno allo scambio delle prove; g) garantisce un adeguato livello di interoperabilità con altri sistemi pertinenti; h) garantisce un elevato livello di sicurezza per la trasmissione e il trattamento delle prove; i) non tratta le prove al di là di

Commissione europea ha auspicato che tale sistema tecnico venga integrato proprio con *e-Certis*¹⁸⁴³, con il DGUE digitale¹⁸⁴⁴ e le altre banche dati e registri nazionali per un effettivo scambio dei dati e documenti utili alla qualificazione delle imprese¹⁸⁴⁵. La dottrina ha però sottolineato il problema (non risolto dalla direttiva 2014/24/UE) della natura giuridica di *e-Certis*: perché sia veramente efficace, il sistema dovrebbe fornire certezza legale al suo contenuto (l'elenco dei requisiti richiesti dai vari Stati membri) e ai relativi *link* alle banche dati certificanti¹⁸⁴⁶.

Tornando all'ordinamento italiano, se formalmente se ne può rinvenire la conformità sin dall'inizio rispetto alla direttiva 2014/24/UE – una conformità quasi ridondante, visto che prevede sia una banca dati centrale sia un fascicolo virtuale che, nell'ottica europea, sembrerebbero strumenti alternativi – deve nondimeno riscontrarsi la difficoltà di attuazione della disposizione nazionale, finora causata dalla mancanza di interoperabilità

quanto necessario sul piano tecnico per lo scambio delle prove, e successivamente solo per la durata necessaria a tal fine. 4. L'uso del sistema tecnico non è obbligatorio per gli utenti ed è consentito unicamente su loro esplicita richiesta, se non diversamente previsto dal diritto dell'Unione o nazionale. Agli utenti è consentito di presentare le prove con mezzi diversi dal sistema tecnico direttamente all'autorità competente richiedente. [...] 8. Le prove messe a disposizione dell'autorità competente richiedente si limitano a ciò che è stato richiesto e possono essere utilizzate da tale autorità solo ai fini della procedura per la quale sono state scambiate. Le prove scambiate mediante il sistema tecnico sono considerate autentiche, ai fini dell'autorità competente richiedente. 9. Entro il 12 giugno 2021, la Commissione adotta atti di esecuzione per definire le specifiche tecniche e operative del sistema tecnico necessarie per l'attuazione del presente articolo. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 37, paragrafo 2. [...] 11. La Commissione e ciascuno degli Stati membri sono responsabili dello sviluppo, della messa a disposizione, della manutenzione, del controllo, del monitoraggio e della gestione della sicurezza delle rispettive parti del sistema tecnico". Cfr. il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463 della Commissione del 5 agosto 2022 che definisce le specifiche tecniche e operative del sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e l'applicazione del principio «una tantum».

¹⁸⁴³ Commissione UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 16 e, ora, considerando n. 6 del Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463, cit.

¹⁸⁴⁴ Così come avviene da anni per le dichiarazioni dei redditi, per un'autentica digitalizzazione del sistema sarebbe auspicabile che, già in fase di compilazione del DGUE l'impresa, autocertificando i propri requisiti, trovi i campi precompilati perché direttamente accessibili le banche dati degli enti certificanti mediante il fascicolo virtuale dell'operatore economico presso l'ANAC.

¹⁸⁴⁵ Commissione UE, *Report on the ESPD survey*, cit., p. 4: “*the real potential of an ESPD service lies in its integration with other systems, including eCertis, registers (or databases) of certificates/evidences of each Member State and eProcurement platforms. The integration of these services and systems allows for the implementation of the Once Only Principle in eProcurement*”. Esiti simili sono presentati nel report della Commissione europea FIT FOR FUTURE Platform Opinion, *Public procurement legislation (e-procurement)*, cit., pp. 5 ss. Cfr. I. LOCATELLI, *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, cit., p. 58; G.M. RACCA, *Electronic Qualitative Selection of Economic Operators: the challenge of the European single Procurement Document (ESPD)*, cit., pp. 314 ss. Non va inoltre dimenticato che la direttiva (UE) 2019/1024 del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, include fra i dati oggetto di pubblicazione in formato aperto proprio i dati relativi alle imprese: *Allegato I*, n. 5. La norma è destinata a entrare in frizione con le disposizioni nazionali che prevedono che l'accesso ai dati sia fonte di entrate economiche per l'ente detentore degli stessi, come nel caso del Registro delle imprese italiano (cfr. il decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 17 luglio 2012): P. COPPOLA, + *Digitale – Corruzione + Democrazia*, cit., p. 89.

¹⁸⁴⁶ P. TELLES, *Article 61. Online repository of certificates (E-Certis)*, cit., pp. 666 ss.

fra le banche dati degli enti certificanti coinvolti, o addirittura dalla mancata digitalizzazione dei loro archivi.

Infatti, sin dalla prima attuazione del sistema AVCPass, l'Autorità di vigilanza aveva dovuto precisare che, per la documentazione concernente i requisiti generali o speciali non espressamente compresa nel contenuto dell'AVCPass, *“le stazioni appaltanti/enti aggiudicatori provvedono al recupero della documentazione a comprova, secondo le modalità previste dall'art. 40, co. 1, del DPR 445 del 2000”*¹⁸⁴⁷, ossia secondo il tradizionale controllo di veridicità delle dichiarazioni oggetto di autocertificazione¹⁸⁴⁸.

Questa prescrizione – in violazione della lettera della legge che, almeno fino al 2021¹⁸⁴⁹, ha previsto invece l'*esclusività* dell'acquisizione digitale dei documenti a comprova dei

¹⁸⁴⁷ Ultimi commi degli artt. 5 e 6 della deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012, cit., invariati negli aggiornamenti successivi.

¹⁸⁴⁸ Art. 71, comma 1 del d.p.r. n. 445 del 2000: *“Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio, sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, anche successivamente all'erogazione dei benefici, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni”*. Il secondo comma prevede l'acquisizione d'ufficio, *“consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi”* (cfr. LETTERIO DONATO, *Le autocertificazioni tra “verità” e “certezza”*, cit., pp. 153 ss.). A questo proposito, è interessante richiamare quanto osservato dalla giurisprudenza circa l'ammissibilità dell'acquisizione d'ufficio dei documenti per la verifica dei requisiti nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, già sotto la vigenza dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006. Il Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 4785 del 26 settembre 2013 ritenne che la disposizione codicistica che escludeva l'acquisizione ufficiosa per la verifica del possesso dei requisiti fosse stata superata dall'art. 15 della l. n. 183 del 2011 che, modificando l'art. 43 del d.p.r. n. 445 del 2000, l'ha introdotta in via generale (v. *supra*, cap. II, par. 2.2). Inoltre, la disposizione transitoria posta dall'art. 6-bis del Codice del 2006 (secondo cui, fino alla data di avvio dell'acquisizione dei documenti attraverso la BDNCP, le stazioni appaltanti avrebbero dovuto – e devono tuttora – verificare il possesso dei requisiti secondo le modalità previste dalla “normativa vigente”) rinvierebbe anche alla normativa sull'acquisizione d'ufficio. Il Collegio pertanto concludeva: *“La banca dati è uno strumento di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti di accertamento, che costituisce un ausilio informatico per l'esercizio dei poteri-doveri di accertamento d'ufficio; ne consegue che il coordinamento tra le norme appare logicamente condurre alla conclusione che: 1) fino all'attivazione della Banca Dati, le stazioni appaltanti dovranno procedere d'ufficio tramite contatti con le amministrazioni interessate alla verifica dei requisiti auto dichiarati dai concorrenti, secondo quanto dispongono gli artt. 43 e 47 DPR 445/2000; 2) dopo l'attivazione della Banca Dati, i controlli d'ufficio diventano centralizzati attraverso il riferimento diretto a tale strumento pubblicitario di coordinamento e raccolta dati”*. L'arresto è stato richiamato nella sentenza del TAR Campania, Salerno, Sez. I, n. 256 del 31 gennaio 2022 che ha annullato l'esclusione di un'impresa perché non aveva presentato comprova del requisito di capacità tecnica e professionale posto dal disciplinare di gara (relativo allo svolgimento negli anni precedenti, senza demerito, di almeno un servizio analogo per tipologia e importo a quello oggetto del contratto); comprova che, avendo la ricorrente presentato un circostanziato elenco di servizi analoghi svolti, la stazione appaltante avrebbe ben potuto riscontrare direttamente presso l'amministrazione destinataria delle prestazioni, mediante acquisizione d'ufficio delle informazioni. Cfr. ancora LETTERIO DONATO, *op. cit.*, p. 86, nt. 45.

¹⁸⁴⁹ Versione del 2012 di modifica dell'art. 6-bis del Codice del 2006; art. 81 del Codice del 2016 nella versione originaria (presso il MIT) e novella del 2021 (presso l'ANAC). L'art. 24 del d.lgs. n. 36 del 2023 non riporta più tale previsione di esclusività del mezzo digitale. Peraltro, la stessa direttiva 2014/24/UE che, come si è visto, considera centrale l'attuazione del principio *once-only*, nulla prevede per il caso in cui i documenti certificanti siano solo parzialmente reperibili in banche dati, aprendo sostanzialmente alla possibilità che i requisiti vengano accertati anche per vie diverse: P. TELLES, *Article 59. European Single Procurement Document*, cit., pp. 652-653.

requisiti attraverso la banca dati – è tuttora vigente¹⁸⁵⁰ e, anzi, nel tempo il numero dei documenti contenuti in AVCPass non è stato ampio¹⁸⁵¹ rispetto alla totalità della documentazione che deve essere oggetto di controllo. È rimasto in buona parte ancora oggi

¹⁸⁵⁰ Almeno fino alla “*completa operatività del sistema*”: art. 9, comma 2 della delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, cit. Con riguardo all’esclusività dell’uso dello strumento del fascicolo virtuale, la relazione di accompagnamento alla delibera medesima precisa che “*pur non rappresentando la registrazione al sistema una condizione di partecipazione, tuttavia essa costituisce, per espressa previsione del legislatore, la modalità esclusiva di verifica dei requisiti. A fronte della mancata registrazione di un operatore economico sottoposto a verifica, la stazione appaltante pertanto non sarà in condizione di appurare la veridicità delle dichiarazioni presentate*”. Di identico tenore, per il futuro, l’art. 12, comma 12.4 della delibera n. 262 del 20 giugno 2023.

¹⁸⁵¹ La deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012, aggiornata con la delibera n. 157 del 17 febbraio 2016, all’art. 5 indicava 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 e l’Anagrafe delle sanzioni amministrative ex art. 39 del d.p.r. n. 313 del 2002 forniti dal Ministero della Giustizia; il certificato di regolarità contributiva di ingegneri e architetti dall’Inarcassa; la comunicazione di regolarità fiscale fornita dall’Agenzia delle Entrate; la *comunicazione* antimafia fornita dal Ministero dell’Interno (e, si noti, non la *interdittiva* antimafia, v. la prossima nota); le annotazioni nel casellario informatico dei contratti pubblici di ANAC (sul quale, v. par. 3.3). L’art. 6 comprendeva fra i documenti relativi ai requisiti di carattere tecnico-organizzativo ed economico-finanziario i bilanci delle società di capitali forniti da Unioncamere; le certificazioni del sistema di qualità aziendale conformi alle norme europee UNI EN ISO 9000 forniti da Accredia; il fatturato globale e ammortamenti degli operatori economici costituiti in forma d’impresa individuale ovvero società di persone, forniti dall’Agenzia delle Entrate; i dati relativi alla consistenza e al costo del personale dipendente, forniti dall’INPS.

necessario l'invio di richieste specifiche agli enti certificanti¹⁸⁵², mediante PEC o con accesso a portali non connessi con l'AVCPass¹⁸⁵³.

L'ulteriore evoluzione del nuovo fascicolo virtuale aggiornato al 2022 (in sostituzione dell'AVCPass) promette di colmare tali lacune¹⁸⁵⁴ e, come si è visto, viene confermato e

¹⁸⁵² L'elenco dei documenti richiedibili mediante il nuovo fascicolo virtuale è pressoché identico a quello dell'AVCPass, o addirittura più limitato: ad es. non è più accessibile il DURC, su cui si dirà alla prossima nota, e continua a essere richiedibile alle Prefetture soltanto la comunicazione ma non l'informazione antimafia. Sarebbe logicamente possibile una interconnessione diretta del fascicolo virtuale con la Banca dati nazionale antimafia (BDNA) che le contiene entrambe (art. 96 del d.lgs. n. 159 del 2011). Senza poter affrontare l'argomento per esteso, si ricorda che la comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di contrarre con la pubblica amministrazione di cui all'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011 (art. 84, comma 2); l'informazione antimafia copre, oltre agli elementi propri della comunicazione, anche l'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate, desumibili dalle situazioni indicate dallo stesso Codice antimafia (art. 84, commi 3-4). Presenta lo stesso valore delle comunicazioni e informazioni interdittive il diniego dell'iscrizione nell'elenco tenuto dalle Prefetture dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 1, commi 52 e 52-bis della l. n. 190 del 2012 (c.d. *white list*) per una serie di attività imprenditoriali individuate dal comma 53 del medesimo art. 1 della legge "Severino". È stato oggetto di interrogazione parlamentare il ritardo accumulato dalle Prefetture per la verifica dei requisiti per l'iscrizione alle *white list* per i settori interessati. Considerato che il Ministero dell'Interno ha ritenuto sufficiente la mera richiesta d'iscrizione alla *white list* risultante dall'interrogazione della BDNA (circolare n. 25954 del 23 marzo 2016), in molte province oggi le imprese possono partecipare agli affidamenti di contratti pubblici senza alcuna previa verifica in ordine all'assenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Al 12 ottobre 2021 risultava 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: risposta del Ministro Luciana Lamorgese al *Question Time* al Senato, seduta del 13 gennaio 2022, presentato dalla Senatrice Margherita Corrado sulle interdittive antimafia: resoconto stenografico, pp. 7 ss., disponibile al [link](#). In tema, R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 8-9, pp. 888 ss.; N. GULLO, *Il regolamento per il funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 4, pp. 476 ss.; D. MINELLI, *"White list" e interdittive antimafia*, in *Urb. appalti*, 2019, 5, pp. 680 ss. Sull'ANAC e le interdittive antimafia: M.P. SANTORO, *Rassegna ragionata degli atti dell'Autorità in tema di riflessi dell'interdittiva antimafia sulla partecipazione alle gare e sull'esecuzione dei contratti pubblici 2015-2019*, ANAC, 2020; G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, cit., pp. 61 ss.

¹⁸⁵³ Almeno a far data dal 2017 non compare più fra i documenti disponibili il DURC rilasciato da INPS e INAIL. Nel frattempo è stato attivato il portale "DURC online" cui ad oggi accedono le stazioni appaltanti: A. CATANIA, *La regolarità fiscale e previdenziale*, in P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 371 ss., spec. 385-386; S. VINTI, *Che atto è mai il nuovo DURC online?*, in *Riv. trim. app.*, 2022, 3, pp. 809 ss. Sulle criticità della sostituibilità del DURC con un'autocertificazione, risolvibile con l'acquisizione d'ufficio digitale: LETTERIO DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, cit., p. 122, nt. 66; sulla qualificazione giuridica del DURC online come "traccia della verifica" completamente automatizzata dell'accertamento, e non più atto pubblico certificante, qual era il DURC cartaceo: S. VINTI, *Che atto è mai il nuovo DURC online?*, cit., pp. 844 ss.). Più avanti si richiamerà il nuovo sistema dell'INPS per il monitoraggio della congruità occupazione negli appalti: v. il prossimo paragrafo.

¹⁸⁵⁴ Comunicato del Presidente ANAC del 29 novembre 2021, *Indicazioni in ordine all'avvio del fascicolo virtuale dell'operatore economico*; *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, cit., p. 35. Non si sono registrate novità significative rispetto alla regolamentazione dell'AVCPass negli articoli 5 e 6 della delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, cit., che riproducono gli elenchi della documentazione a comprova dei requisiti generali e speciali già presenti nella deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012, aggiornata con la delibera n. 157 del 17 febbraio 2016. Sono invece molto più ampi gli elenchi riportati negli allegati alla delibera n. 262 del 20 giugno 2023, efficace dal 1° gennaio 2023, che riportano i documenti/provvedimenti e relativi enti certificanti che dovranno confluire nel FVOE sulle cause automatiche (I) e non automatiche (II) di esclusione; sui requisiti di ordine speciale per gli esecutori di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro

potenziato dal nuovo Codice¹⁸⁵⁵, tendendo al superamento della logica delle richieste documentali¹⁸⁵⁶, in favore di una nuova piattaforma dell'ANAC interoperabile con le piattaforme di *e-procurement*¹⁸⁵⁷, da un lato, e le banche dati degli enti certificanti, dall'altro, che consenta di verificare automaticamente e in tempo reale, nei termini che si diranno, i requisiti di qualificazione¹⁸⁵⁸.

3.2. Gli effetti giuridici dei sistemi di qualificazione digitali delle imprese

A parte la problematica della completa realizzazione dello strumento informatico del fascicolo virtuale all'interno della BDNCP – difficile tanto per ragioni tecniche quanto per resistenze all'interoperabilità delle banche dati certificanti – dal punto di vista giuridico si è iniziato ad affrontare la questione della valenza dei dati e dei documenti presenti nella banca dati e quindi, concretamente, sull'effetto legale che producono sull'ammissione o meno degli operatori economici alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, soprattutto con riferimento alle cause di esclusione e ai requisiti maggiormente “discrezionali”¹⁸⁵⁹.

(III) e inferiore a 150.000 euro (IV); requisiti di ordine speciale per gli esecutori di servizi e forniture (V); requisiti da verificare in capo all'aggiudicatario o in fase esecutiva (VI).

¹⁸⁵⁵ Art. 24 del d.lgs. n. 36 del 2023, in attuazione della legge delega n. 78 del 2022 che 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*” (art. 1, comma 2, lett. m). Cfr. ampiamente G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., pp. 15 ss.; M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI e G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 79 ss.

¹⁸⁵⁶ Il fascicolo virtuale dell'operatore economico oggi esistente, così come il precedente sistema AVCPass, è pensato come collettore dei documenti necessari alla verifica dei requisiti da “riempire” *ex novo* per ogni singola procedura di affidamento. Recentemente è stata aggiunta una (limitata) possibilità di riuso di documenti già acquisiti (v. *supra*). Sarebbe auspicabile un'evoluzione radicale del sistema, che porti a superare il paradigma dello strumento di verifica documentale per la singola procedura di gara ad una nuova piattaforma di interoperabilità che restituisca in qualunque momento alle stazioni appaltanti, mediante collegamenti diretti con le banche dati degli enti certificanti, l'accertamento dei requisiti di ogni impresa registrata, come una sorta di “*green pass*”: v. *infra*, al prossimo paragrafo.

¹⁸⁵⁷ Le *Regole tecniche* di AGID recanti *Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*, 1° giugno 2023, richiedono l'interoperabilità delle piattaforme con il fascicolo virtuale, con gestione della richiesta e “*recupero dei documenti necessari per le verifiche da parte della stazione appaltante*” (si noti, ancora, la logica documentale).

¹⁸⁵⁸ Cfr. i materiali illustrativi e il *webinar* sul nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico a cura dei funzionari dell'ANAC, 16 novembre 2022, disponibili al [link](#). Sulle possibilità di automatismi nella verifica, v. ancora il prossimo paragrafo.

¹⁸⁵⁹ Sui controversi significati dell'aggettivo in questo contesto, si vedano le precisazioni che seguiranno. Si segnala intanto che il d.lgs. n. 36 del 2023, artt. 94-95, a differenza del precedente Codice, utilizza la distinzione fra “*cause di esclusione automatica*” e “*cause di esclusione non automatica*”. Nella relazione allo

Senza poter affrontare per esteso l'argomento, in questa sede basti ricordare che a livello internazionale i sistemi di qualificazione delle imprese si dividono sostanzialmente fra quelli che prevedono elenchi di imprese escluse da qualsiasi affidamento (“*black list*”¹⁸⁶⁰) ovvero già qualificate (“*white list*” o albi di fornitori certificati¹⁸⁶¹), più o meno vincolanti (in negativo o in positivo) per gli acquirenti pubblici e altri – che potremmo dire sistemi a “qualificazione diffusa” – che invece lasciano la decisione sull'ammissione a ogni ente aggiudicatore, da effettuare per ogni singolo affidamento¹⁸⁶², risolvendosi dunque in una fase di controllo endoprocedimentale¹⁸⁶³.

Su base teorica, non sembra facile stabilire quale sia la soluzione ottimale¹⁸⁶⁴: d'altronde è sempre arduo definire, in via generale, se sia preferibile lasciare uno spazio più o meno ampio di discrezionalità alla pubblica amministrazione¹⁸⁶⁵.

Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, 7 dicembre 2022, il Consiglio di Stato ha precisato che si è preferita questa denominazione rispetto a quella di “cause di esclusione facoltativa” per chiarire l'assenza di discrezionalità amministrativa (“*volizione*”) in queste ultime, essendo presente soltanto un “*margin* 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”.

¹⁸⁶⁰ Il primo esempio di *black list* è il [System for Award Management](#) (SAM) statunitense, istituito a partire dal 1983 presso la *General Services Administration* quale strumento conoscitivo essenziale per la valutazione della “*present responsibility*” delle imprese da parte delle agenzie federali. In questo “*web-based system*” confluiscono infatti gli “*exclusion records*”, ossia le decisioni di esclusione irrogate dai funzionari dei *Suspension and Debarment Official* (SDO): C.R. YUKINS, *Cross-Debarment: A Stakeholder Analysis*, cit., pp. 222 ss.; ID., M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, cit., pp. 53 ss. Sono operative dal 2010 le *black list* istituite dalla Banca mondiale e da alcune banche internazionali per lo sviluppo come l'*African Development Bank* e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo: V. FERRARIS, C. MAZZA, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, cit., pp. 54 ss.; P. FRITON, C. WOLTERS, *The German Register of Competition and Its International Context*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2018, 2, pp. 119 ss.; World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, p. 110 ss. Sulla *black list* (non strettamente vincolante) recentemente attivata in Germania, v. *infra*.

¹⁸⁶¹ Per certi versi, potevano essere considerati una sorta di *white list* l'Albo nazionale dei costruttori e gli albi regionali istituiti in Italia presso il Ministero dei lavori pubblici con il r.d.l. 25 giugno 1936 n. 1538, poi sostituito dalla l. 10 febbraio 1962 n. 57. L'iscrizione all'Albo, disposta da un apposito comitato, era obbligatoria per l'esecuzione di lavori sopra una certa soglia e, in ogni caso, non precludeva alle amministrazioni l'esercizio della facoltà di esclusione da ogni singola gara (art. 3, comma 2 della l. n. 57 del 1962). All'Albo era collegato un Casellario dei costruttori su cui si v. *infra*, prossimo paragrafo. L'Albo dei costruttori fu soppresso dal 1° gennaio 2000 (art. 8 della l. n. 109 del 1994). Cfr. A. CARULLO, *Appalti pubblici* (voce), *Enc. dir., Aggiornamento*, 2001, p. 98. Una nota *white list* italiana è stata creata in materia di prevenzione dalle infiltrazioni mafiose, di cui si dirà al prossimo paragrafo.

¹⁸⁶² Diffusamente: S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*, cit., pp. 31 ss. Per quanto riguarda il soggetto pubblico decisore sull'ammissione delle imprese, si rinviengono ordinamenti che attribuiscono tale potere a una sola autorità (*agency*) centrale, alla magistratura, ad un ufficio governativo, ad ogni stazione appaltante: World Bank, *A Global View of Debarment: Understanding Exclusion Systems Around the World. Summary of Pilot Survey Results*, 2019, p. 2; World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, *passim*, con esempi tratti da 23 ordinamenti statali e sovranazionali.

¹⁸⁶³ V. FERRARIS, C. MAZZA, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, cit., p. 46.

¹⁸⁶⁴ E. HJELMENG, T. SOREIDE, *Debarment in public procurement: rationale and realization*, cit., p. 216.

¹⁸⁶⁵ Discrezionalità che, molto spesso, non è gradita agli stessi funzionari pubblici (C. R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, cit., p. 25), come è sembrato negli anni recenti in materia di contratti

Comunemente si afferma che nel settore dei contratti pubblici, dopo l'accrescimento dei vincoli normativi apportato dalle riforme degli anni Novanta¹⁸⁶⁶, su impulso europeo si è assistito ad una riscoperta della discrezionalità. Al contrario del legislatore nazionale, preoccupato di garantire nelle procedure soprattutto l'imparzialità e il buon andamento (tradizionalmente concepito in termini più che altro contabilistici), le direttive infatti hanno inteso prediligere la "buona discrezionalità" delle stazioni appaltanti, richiedendo l'assunzione di responsabilità nelle decisioni, considerata l'essenza di un'efficiente amministrazione¹⁸⁶⁷.

pubblici, dove è tornata la richiesta di una regolamentazione più dettagliata da parte delle decine di migliaia di stazioni appaltanti italiane che non hanno mai accolto con favore la flessibilità apportata dalle linee guida di ANAC (cfr. E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, cit., p. 649; M. CORRADINO, *L'Italia immobile*, cit., pp. 107 ss.; G. FIDONE, M. CLARICH, *La contrattualistica pubblica nel "ginepraio" delle fonti*, in A. MALTONI (a cura di), *I contratti pubblici. La difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 42 ss.; U. FRANGIPANE, *La controversa natura giuridica delle linee guida Anac*, ESI, Napoli, 2022, *passim*; M.P. SANTORO, *L'evoluzione del sistema di regolazione dei contratti pubblici tra ritorni al passato e novità*, in P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 27 ss.; V. MARANO, *Il codice dei contratti pubblici in Italia tra obiettivi di semplificazione, criticità e procedure d'acquisto in emergenza*, in A. LA SPINA, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici secondo gli operatori*, cit., pp. 16 ss.). Richiesta che, si è ricordato, è stata accolta dal nuovo Codice dei contratti pubblici (*supra*, cap. III, par. 2.4). In generale, sulla discrezionalità nei procedimenti di affidamento dei contratti pubblici: G. FIDONE, *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 3, pp. 325 ss.; P. BORDALO FAUSTINO, *Regulating discretion in public procurement: an anti-corruption tool?*, cit., pp. 147 ss.; V. BRIGANTE, *Fenomeni corruttivi nell'affidamento di commesse pubbliche*, cit., pp. 955 ss.; ID., *Law enforcement against corruption in Italian Public procurement, between hetero-imposed Measures and procedural solutions*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 1, pp. 334 ss.; S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, cit., pp. 970 ss.

¹⁸⁶⁶ In questo senso deponevano le norme della legge "Merloni" seguite alle inchieste di "Mani pulite", contraddistinte dall'ansia di togliere spazi di discrezionalità, di restringere tutto al "momento vincolato": *ex multis*, A. BOTTO, *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 107; V. BRIGANTE, *Fenomeni corruttivi nell'affidamento di commesse pubbliche*, cit., pp. 968 ss.; E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, cit., pp. 641 ss.; ID., *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., pp. 237 ss.; M.A. SANDULLI, A. CANCRINI, *I contratti pubblici*, cit., pp. 437 ss. In realtà, le opinioni che precedettero quella riforma non erano affatto concordi sul punto. Si vedano gli atti della Tavola rotonda su "Criminalità politico-amministrativa e criminalità organizzata" raccolti da GHERARDO COLOMBO in *Il sistema degli appalti*, cit., fra i quali spiccano le parole di Giovanni Falcone: "a mio avviso bisognerebbe andare verso una maggiore trasparenza possibile. Le scelte debbono essere discrezionali, ma la discrezionalità deve essere allo stesso tempo accompagnata dalla maggiore trasparenza possibile" (p. 53).

¹⁸⁶⁷ G. BUSIA, *Prevenzione della corruzione e fiducia nelle istituzioni: problemi e prospettive*, cit., p. 126; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., p. 159; A. MASSERA, F. MERLONI, *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, cit., pp. 622 ss. La discrezionalità che le direttive intendono valorizzare, a ben vedere, sembra riguardare più che la fase di ammissione delle imprese, che deve essere improntata al *favor participationis* e alla parità di trattamento, piuttosto la fase di valutazione delle offerte, specie mediante procedure flessibili volte alla migliore definizione della volontà contrattuale dell'amministrazione (ad es. quando si tratta di una richiesta di innovazione): si v. le considerazioni di V. BRIGANTE, *Fenomeni corruttivi nell'affidamento di commesse pubbliche*, cit., pp. 971 e 976 ss.; B. BOSCHETTI, N. BERTI, *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012*, cit., pp. 610 ss.; M.A. SANDULLI, A. CANCRINI, *I contratti pubblici*, cit., pp. 442 ss.

Benché da anni le stesse istituzioni dell'Unione per i propri affidamenti abbiano a disposizione un sistema di *black list*¹⁸⁶⁸ e le direttive non impongano agli Stati membri particolari procedure o formalità per la qualificazione delle imprese¹⁸⁶⁹ tuttavia, interpretando la nota causa di esclusione (“facoltativa”¹⁸⁷⁰) per “*gravi illeciti professionali*” dell’impresa¹⁸⁷¹, la Corte di giustizia ha affermato che il legislatore europeo ha inteso affidare all’amministrazione aggiudicatrice, e ad essa soltanto, il compito di valutare se un candidato o un offerente debba essere escluso da una procedura di aggiudicazione di

¹⁸⁶⁸ Si tratta dell’European Early Detection and Exclusion System (EDES), introdotto il 1° gennaio 2016, consistente in un *database* centralizzato accessibile a tutte le autorità che erogano fondi europei, contenente informazioni sugli operatori economici che possono mettere a rischio gli interessi finanziari dell’Unione. Ad oggi, viene utilizzato come base informativa (non vincolante ma di cui è obbligatoria, per disposizione interna, la consultazione) per l’esclusione delle imprese dagli affidamenti operati dalle istituzioni e organi dell’UE. È connesso con il sistema IMS (*Irregularities Management System*) applicazione *web* che consente agli Stati membri di redigere e presentare rapporti di irregolarità (comunicazioni) all’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea. Trova la propria disciplina nel Regolamento UE 2018/1046. Cfr. P. FRITON, *International Procurement Developments in 2018 – Part II: Debarment in EU Public Procurement Law – Tentative Progress or Treading Water?*, in Thomson Reuters’ *Government Contracts Year In Review covering 2018 Conference Briefs*, 2019, pp. 2-11 ss.; ID., C. WOLTERS, *The German Register of Competition and Its International Context*, cit., pp. 122 ss. La Commissione europea ha proposto di “fornire orientamenti sull’applicazione pratica delle nuove disposizioni in materia di integrità e sui motivi di esclusione inerenti alla collusione e istituire una banca dati sulle irregolarità” nella comunicazione della Commissione europea del 3 ottobre 2017, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l’Europa*, cit., appendice, *Panoramica delle iniziative di attuazione dell’UE in materia di appalti entro la fine del 2018*.

¹⁸⁶⁹ L’art. 57 della direttiva 2014/24/UE si limita ad elencare le cause di esclusione obbligatorie e facoltative e le ipotesi di *self cleaning*, mentre l’art. 58 i criteri di selezione.

¹⁸⁷⁰ Le cause “facoltative” trovano il proprio regime nell’art. 57, par. 5, della direttiva 2014/24/UE: “Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere oppure gli Stati membri possono esigere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano un operatore economico in qualunque momento della procedura qualora risulti che l’operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui al paragrafo 4”. Cfr. P. BOGDANOWICZ, J. ROLINSKI (a cura di), *Exclusion grounds – the practice of application in the EU and EFTA States*, Public Procurement Law Association, Varsavia, 2019, pp. 13-14: gli Stati membri hanno interpretato tale formulazione secondo almeno tre modelli: (i) facoltà per ogni stazione appaltante di includere nel bando di gara le cause facoltative considerandole però, una volta inserite, come obbligatorie (es. Polonia); (ii) potere discrezionale (di tipo tecnico?) di ogni stazione appaltante di escludere in considerazione di cause facoltative (es. Paesi Bassi); (iii) applicazione *ex lege* delle cause facoltative ad ogni procedura, alla stregua delle cause obbligatorie (es. Italia). Anche in questo ultimo caso, tuttavia, l’esclusione non può essere automatica, secondo l’interpretazione della Corte di giustizia; stando a quanto insegna la teoria classica del diritto amministrativo si potrebbe dire che rimane lo spazio interpretativo lasciato dall’indeterminatezza di concetti giuridici come i “gravi illeciti professionali” e l’“integrità” dell’impresa: Cons. Stato, Sez. III, sent. 23 novembre 2017, n. 5467; P. CERBO, *Le valutazioni riservate dell’amministrazione sull’affidabilità del concorrente negli appalti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2020, 3, pp. 741 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.*, 2022, 3, pp. 779 ss., spec. 802 ss.; E. ROMANO, *Obblighi dichiarativi degli operatori economici, potere di esclusione dell’amministrazione e sindacato del giudice*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 1, pp. 449 ss. Sulla difficile distinzione fra discrezionalità amministrativa e margine insito nell’interpretazione giuridica: F. GORGERINO, *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, cit., pp. 1266 ss., anche per maggiori riferimenti bibliografici. Sulla denominazione “*cause di esclusione automatica*” e “*cause di esclusione non automatica*” riportata nel nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36 del 2023, artt. 94-95, a differenza del precedente Codice, si è già detto *supra*, in questo paragrafo.

¹⁸⁷¹ Art. 57, par. 4, lett. c) della direttiva 2014/24/UE: “*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*”.

appalto¹⁸⁷². In altri termini la decisione sull'ammissione, fondata sul rapporto fiduciario tra l'aggiudicatario e l'amministrazione aggiudicatrice, pare da ritenersi valida soltanto per la singola procedura e non per una pluralità di procedure, dal momento che l'amministrazione deve esaminare “*essa stessa i fatti*” per verificare l'affidabilità dell'impresa¹⁸⁷³. Tutto ciò, si noti, viene richiesto anche perché l'amministrazione che aggiudica l'appalto sia in grado di prestare “*un'attenzione particolare al principio di proporzionalità*” al momento di applicare le cause facoltative di esclusione¹⁸⁷⁴.

Tale interpretazione della Corte di Lussemburgo sembrerebbe dunque ostare alla predisposizione di sistemi centralizzati di esclusione delle imprese dal mercato dei contratti pubblici nella forma del *debarment* – ossia l'inserimento in una *black list* delle imprese

¹⁸⁷² CGUE, sent. del 19 giugno 2019, causa C-41/18, “Meca”. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto la stazione appaltante (il Comune di Napoli) non vincolata dal fatto che fosse contestata in giudizio una precedente risoluzione contrattuale a carico dell'impresa, come invece disponeva la normativa nazionale in allora vigente (art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016): “*Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico [...] qualora: [...] la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. Tra questi rientrano: le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio [...]*”.

¹⁸⁷³ CGUE, sent. del 3 ottobre 2019, causa C-267/18 “Delta”. P. CERBO, *Le valutazioni riservate dell'amministrazione sull'affidabilità del concorrente negli appalti pubblici*, cit., pp. 744 ss. sottolinea l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia (v. la cit. sentenza “Meca”, punti 33 ss.) chiara nell'escludere che, una volta recepita da parte di uno Stato membro la causa di esclusione facoltativa sulla valutazione dell'affidabilità dell'impresa per “gravi illeciti professionali”, questa non può che essere “*decentrata*” e “*amministrativa*”, ossia sottratta tanto ad una imposizione automatica da parte del legislatore, quanto all'autorità giudiziaria al punto che, persino in caso di annullamento giurisdizionale, spetta comunque all'amministrazione reiterare la valutazione. Sulla risalente questione circa l'esistenza di una riserva di amministrazione nell'ordinamento costituzionale italiano sia consentito richiamare un precedente lavoro, a commento delle prime pronunce della Corte costituzionale (a firma di G. Coraggio) che hanno segnato una svolta in materia: F. GORGERINO, *Problemi attuali della «riserva di amministrazione»*, cit., pp. 595 ss. Il tema è sviluppato negli autorevoli contributi di M. CHITI, V. CERULLI IRELLI, V. LOPILATO, D. DE PRETIS pubblicati nel n. 2-3 del 2022 della *Riv. it. dir. pubbl. com.*

¹⁸⁷⁴ Il riferimento al principio di proporzionalità è contenuto sia nella sentenza “Meca” sia nella sentenza “Delta”, che riprendono il considerando n. 101 della direttiva 2014/24/UE: “*Nell'applicare motivi di esclusione facoltativi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità. Lievi irregolarità dovrebbero comportare l'esclusione di un operatore economico solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, casi ripetuti di lievi irregolarità possono far nascere dubbi sull'affidabilità di un operatore economico che potrebbero giustificare l'esclusione*”. Cfr. M. ZINZI, *L'esclusione dagli appalti pubblici e la polivalenza del sindacato di proporzionalità*, in *DPCE on line*, 2020, 2, pp. 2955 ss.

escluse in via generale da qualunque contratto pubblico¹⁸⁷⁵ – ma non di registri di fornitori certificati¹⁸⁷⁶.

Una simile impostazione presenta però criticità e, soprattutto, non sembra che la lettera delle direttive escluda in assoluto la possibilità di realizzare dei sistemi centralizzati di verifica dei requisiti delle imprese.

Anzitutto, la qualificazione diffusa lasciata ad ogni stazione appaltante, può comportare che un contraente giustamente escluso in una procedura partecipi in contemporanea ad un'altra procedura nella speranza di subire una valutazione meno rigorosa¹⁸⁷⁷ e, in generale, provoca forte incertezza sull'oggettività della valutazione e la prevedibilità delle decisioni della pubblica amministrazione nel suo complesso¹⁸⁷⁸.

Per queste ragioni, è stato auspicato un maggiore coordinamento fra sistemi di qualificazione dei vari Paesi dell'Unione europea¹⁸⁷⁹ e fra questi e quelli degli Stati Uniti¹⁸⁸⁰, in modo che un'impresa esclusa dal mercato degli appalti pubblici in un certo Stato non cerchi di approdare ad un altro (il c.d. *cross debarment*¹⁸⁸¹), ragion per cui le

¹⁸⁷⁵ OECD, *Implementing the EU Directives on the selection of economic operators in public procurement procedures*, SIGMA Paper n. 56, 2018, pp. 100-101; P. FRITON, J. ZÖLL, *Article 57. Exclusion grounds*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 609-612; conclusioni tratte sulla base della sentenza della CGUE del 13 dicembre 2012, C-465/11 "Forposta", relativa all'applicazione della causa di esclusione per gravi illeciti professionali in cui, come nelle pronunce già richiamate, la Corte afferma che la "gravità" del comportamento presuntivamente scorretto dell'operatore in parola nell'ambito dell'esecuzione dell'appalto precedente debba essere vagliata caso per caso dall'amministrazione aggiudicatrice. Circa le varie trasposizioni della causa di esclusione dei "gravi illeciti professionali" negli Stati membri, cfr. P. BOGDANOWICZ, J. ROLINSKI (a cura di), *Exclusion grounds – the practice of application in the EU and EFTA States*, cit.

¹⁸⁷⁶ L'art. 64 della direttiva 2014/24/UE è infatti espressamente dedicato agli "Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato".

¹⁸⁷⁷ S. HAWLEY, *What makes a good debarment regime?*, cit., pp. 127-128.

¹⁸⁷⁸ E. HJELMENG, T. SOREIDE, *Debarment in public procurement: rationale and realization*, cit., p. 219; P. BOGDANOWICZ, J. ROLINSKI (a cura di), *Exclusion grounds – the practice of application in the EU and EFTA States*, cit., pp. 13-14. Secondo la dottrina (P. CERBO, *Le valutazioni riservate dell'amministrazione sull'affidabilità del concorrente negli appalti pubblici*, cit., pp. 753 ss.; S. FOÀ, M. RICCIARDO CALDERARO, *I "gravi illeciti professionali" dell'operatore economico come elenco esemplificativo*, in *Giur. it.*, 2018, 7, pp. 1684 ss.) le linee guide dell'ANAC previste dall'art. 80, comma 13 del d.lgs. n. 50 del 2016 "al fine di garantire omogeneità di prassi da parte delle stazioni appaltanti, quali mezzi di prova considerare adeguati per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui al comma 5, lettera c), ovvero quali carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto siano significative ai fini del medesimo comma 5, lettera c)", non hanno sortito l'effetto sperato in termini di maggiore certezza e uniformità nell'applicazione della clausola generale. Si vedano le Linee guida di ANAC n. 6 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 con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016, aggiornate con delibera n. 1008 dell'11 ottobre 2017. Sullo schema delle nuove Linee guida n. 6 poste in consultazione, superate dalla tipizzazione prevista nel nuovo Codice dei contratti pubblici, v. *infra* in questo paragrafo.

¹⁸⁷⁹ E. HJELMENG, T. SOREIDE, *Debarment in public procurement: rationale and realization*, cit., p. 231.

¹⁸⁸⁰ C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, cit., pp. 65 ss.

¹⁸⁸¹ È per es. un sistema di *cross debarment* quello sviluppato a partire dal 2010 dalla Banca Mondiale: cfr. World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, pp. 110 ss.; C.R. YUKINS, *Cross-Debarment*:

discordanze sull'ammissione fra stazioni appaltanti dello stesso Paese appaiono *a fortiori* irragionevoli e contrarie allo stesso principio della parità di trattamento degli operatori economici¹⁸⁸².

Critiche forse ancor più pregnanti alla qualificazione “diffusa” delle imprese riguardano la frequente carenza di preparazione tecnica delle singole stazioni appaltanti nell'eseguire questa fondamentale funzione amministrativa. Nel sistema di *procurement* pubblico statunitense, per esempio, presso ogni agenzia federale è stato istituito un servizio apposito (il *Suspension and Debarment Official* - SDO) dotato delle competenze e professionalità necessarie per svolgere il procedimento di verifica della “*present responsibility*” delle imprese¹⁸⁸³, che va dalla raccolta e valutazione degli elementi di prova, all'eventuale

A Stakeholder Analysis, cit., pp. 222 ss.; V. FERRARIS, C. MAZZA, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, cit., pp. 54 ss.

¹⁸⁸² Secondo le forme del diritto amministrativo, decisioni ingiustificatamente divergenti circa l'esclusione di un'impresa per la medesima causa da parte di differenti stazioni appaltanti (o, addirittura, da parte della medesima amministrazione, in procedure diverse), potrebbero esser annullate per eccesso di potere per disparità di trattamento (declinata in materia di appalti come *par condicio* fra le imprese) e contraddittorietà fra provvedimenti di amministrazioni sì autonome nel proprio giudizio, ma comunque portatrici del medesimo interesse pubblico all'integrità e affidabilità della controparte privata, (un simile ragionamento viene svolto da G. BALOCCO, P.M. MINETTI, *I requisiti di moralità tra principio di tassatività e discrezionalità amministrativa*, in *Giur. it.*, 2022, 6, pp. 1461-1462). A riprova di ciò, si consulti il filone giurisprudenziale in tema di obbligo di dichiarazione del provvedimento di esclusione subito dall'operatore concorrente in altra procedura di gara da altra stazione appaltante, in quanto sia scaturito da condotte astrattamente idonee a far dubitare dell'integrità e affidabilità per l'esecuzione del contratto. Se è teoricamente confermato l'indirizzo interpretativo per cui una precedente esclusione “*si riferisce – e si conchiude – all'interno della procedura di gara in cui è maturata, pena il rischio di realizzare una indefinita protrazione di efficacia “a strascico” del primo provvedimento*”, la giustizia amministrativa sostiene ora che “*il provvedimento di esclusione [...] va dichiarato allo scopo di informare la stazione appaltante della vicenda all'esito della quale è stato adottato; è quest'ultima che la stazione appaltante è tenuta ad apprezzare per dire se il concorrente abbia commesso un “grave illecito professionale”, inteso come comportamento contrario ad un dovere posto in una norma civile, penale o amministrativa, incidente sulla sua affidabilità professionale*”. In altri termini, il provvedimento di esclusione per gravi illeciti professionali riscontrati in una precedente procedura – e non per cause di esclusione accertabili in modo “vincolato”, quali le violazioni fiscali – “*vale come “adeguato mezzo di prova” per le circostanze ivi rappresentate e la documentazione cui è fatto rinvio per dirle provate*” (Cons. Stato, sez. V, sent. del 20 settembre 2021 n. 6407. Conformi: Cons. Stato, sez. III, n. 6667 del 2022; n. 6660 del 2022; sez. V n. 1291 del 2022; TAR Campania, Salerno, n. 2515 del 2022). Il problema potrebbe essere risolto o, almeno, semplificato, con il completamento di un fascicolo virtuale dell'operatore economico in cui siano annotate e rese immediatamente disponibili alle stazioni appaltanti tutte queste vicende della vita professionale dell'impresa, come si sostiene *infra* nel testo.

¹⁸⁸³ Si ricordi che nell'ordinamento statunitense le cause di esclusione sono pressoché tutte facoltative (comprese quelle per corruzione, collusione, frode, ecc.), e vengono ricondotte alla clausola onnicomprensiva (“*Catch-all*”) sulla *responsibility* del *vendor*, di cui all'art. 9.406-2, lett. a), n. 5, del *Causes for debarment* del *Federal Acquisition Regulation* (FAR): “*The debarment official may debar a contractor for a conviction of or civil judgment for commission of any other offense indicating a lack of business integrity or business honesty that seriously and directly affects the present responsibility of a Government contractor or subcontractor*”. Cfr. C.R. YUKINS, *The U.S. Federal Procurement System: An Introduction*, cit., p. 71; C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, cit., p. 48; World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, p. 106; 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](#) sulle potenzialità della tecnologia per garantire imprese “*responsible*”.

contraddittorio, all'applicazione del provvedimento di esclusione (*debarment* o *suspension*), all'imposizione e monitoraggio di misure riparatorie (nella forma degli *administrative agreement*), con effetti estesi a tutti gli altri enti aggiudicatori federali¹⁸⁸⁴.

Proprio la mancanza di professionalità delle amministrazioni aggiudicatrici sembra rappresentare una delle maggiori criticità del sistema europeo¹⁸⁸⁵: nel vecchio continente la qualificazione viene svolta generalmente solo sulla base delle autocertificazioni (l'ESPD) senza i successivi controlli, per la difficoltà di reperimento dei dati a comprova¹⁸⁸⁶.

In assenza di banche dati dei requisiti (ed eventualmente di *black list*) come adeguata base informativa, non si comprende come le stazioni appaltanti degli Stati membri possano conformarsi al richiamo della Corte di giustizia al rispetto del principio di proporzionalità nella valutazione delle cause di esclusione non automatiche, e soprattutto nella valutazione della sufficienza delle misure di *self cleaning*¹⁸⁸⁷. Peraltro sotto questo ultimo profilo, i *considerando* delle direttive forniscono esplicitamente il fondamento per un sistema di valutazione delle misure di *self cleaning* accentrato, o comunque affidato ad autorità specializzate e quindi dotate delle competenze necessarie¹⁸⁸⁸.

¹⁸⁸⁴ Si v. la *Subpart 9.4 - Debarment, Suspension, and Ineligibility del Federal Acquisition Regulation (FAR)*. Cfr. C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, cit., pp. 68 ss.; World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, pp. 103 ss. Sugli *administrative agreement* cfr. *supra*, cap. I, par. 5.3.

¹⁸⁸⁵ P. MCKEEN, *The importance of a professionally educated public procurement workforce: lessons learned from the U.S. experience*, cit., pp. 319 ss.

¹⁸⁸⁶ Secondo un "*tick the box exercise*": P. FRITON, *International Procurement Developments in 2018*, cit., p. 2-10. Ciò provoca naturalmente l'assunzione di un rischio significativo da parte della stazione appaltante, che potrebbe dover in un secondo momento escludere l'impresa avendo riscontrato l'assenza dei requisiti (e magari risolvere il contratto, se già concluso): P. TELLES, *Article 59. European Single Procurement Document*, cit., p. 654.

¹⁸⁸⁷ Art. 57, par. 6 della direttiva 2014/24/UE: "*Un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 4 può fornire prove del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione. Se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non è escluso dalla procedura d'appalto [...]*". S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*, cit., p. 144.

¹⁸⁸⁸ Il considerando n. 102 della direttiva 2014/24/UE, con riferimento alle adottande "*misure per garantire l'osservanza degli obblighi volte a porre rimedio alle conseguenze di reati o violazioni e a impedire efficacemente che tali comportamenti scorretti si verifichino di nuovo*" (c.d. *self cleaning*), prevede 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*". Si v. la sentenza della CGUE, 11 giugno 2020, causa C-472/19, "*Vert Marine*", parr. 28 e 29, relativi al considerando n. 71 della direttiva 2014/23/UE, di tenore analogo al considerando n. 102 della direttiva 2014/24/UE: "*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*

Per la riforma della normativa italiana, pur nel rispetto dei principi posti dalla giurisprudenza europea e interna circa la necessità di valutare in sede amministrativa le cause di esclusione non automatiche¹⁸⁸⁹ e l'adeguatezza delle misure riparatorie di *self cleaning*, è stato proposto un nuovo recepimento delle direttive per addivenire a un efficace sistema di “*green pass*” delle imprese¹⁸⁹⁰, affidato all'ANAC adeguatamente rafforzata¹⁸⁹¹ come autentica autorità (amministrativa¹⁸⁹²) centrale, specializzata in materia di contratti pubblici e presidio istituzionale anticorruzione¹⁸⁹³, superando così le incertezze per gli operatori economici e le stazioni appaltanti¹⁸⁹⁴.

*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». Cfr. G. FIDONE, *I gravi illeciti professionali come motivo di esclusione dalle gare pubbliche: l'affidabilità e l'integrità dell'impresa quali concetti giuridici indeterminati*, cit., passim; P. FRITON, J. ZÖLL, *Article 57. Exclusion grounds*, cit., pp. 628-629.*

¹⁸⁸⁹ F.F. GUZZI, *Il regime delle esclusioni non automatiche alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Ambientediritto.it*, 2023, 2, pp. 1 ss.

¹⁸⁹⁰ F. FRATTINI, *Introduzione* al volume cit. a cura di R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*; G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., p. 32; M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, cit., p. 85; G. FIDONE, *I gravi illeciti professionali come motivo di esclusione dalle gare pubbliche: l'affidabilità e l'integrità dell'impresa quali concetti giuridici indeterminati*, cit., p. 807 ss. Si vedano anche gli interventi di L. CARBONE nei convegni “La riforma digitale dei contratti pubblici” e “Contratti pubblici e digitalizzazione: le sfide del nuovo Codice” svoltisi presso l'Università di Torino il 20 giugno 2022 e il 10 marzo 2023.

¹⁸⁹¹ Sinora, l'ANAC ha specificato che “con riferimento alla documentazione che sarà resa disponibile attraverso il sistema, si evidenzia che l'Autorità si limita a garantire il trasporto e la pubblicazione sicura dei documenti senza nessuna trasformazione dei contenuti forniti dagli Enti convenzionati. Le valutazioni di merito dei contenuti esposti nell'ambito di ciascun documento fornito rimangono onere esclusivo della stazione Appaltante / Ente aggiudicatore” nella relazione di accompagnamento alla delibera n. 464 del 2022, cit., p. 11. L'attuale funzione dell'Autorità di mero “passacarte” (si direbbe confermata dall'art. 8 della nuova delibera n. 262 del 2023 sulla correttezza e veridicità dei dati contenuti nel FVOE, destinata ad acquisire efficacia dal 1° gennaio 2023) pare un po' poco, rispetto a un ruolo che potrebbe essere di effettiva vigilanza sulla qualificazione delle imprese che partecipano alle commesse pubbliche. Un simile cambio di passo però richiederebbe inevitabilmente di rafforzare in modo significativo la struttura e il personale dell'ANAC (come si vedrà anche più avanti).

¹⁸⁹² Facendo comunque salva la “riserva di amministrazione” di fatto indicata dalla Corte di giustizia: v. *supra*.

¹⁸⁹³ Si ricordi che il legislatore italiano del 2016, al fine di fronteggiare il rischio di corruzione negli appalti pubblici senza rinunciare all'efficienza, ha controbilanciato la concessione di maggiore discrezionalità alle stazioni appaltanti con il rafforzamento dell'ANAC come ente indipendente di vigilanza con finalità precipuamente anticorruptive: G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, cit., pp. 760-761.

¹⁸⁹⁴ S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede nelle procedure di gara, tra obblighi (dell'impresa) di informare e obblighi (dell'amministrazione) di informarsi*, in *Munus*, 2020, 3, p. 484, ritiene comunque opportuno “scorporare” l'accertamento dei requisiti dalla procedura di gara, “luogo poco adatto a istruttorie complesse”. Come già ricordato, in molti ordinamenti (come USA e Canada e in organizzazioni internazionali come la Banca mondiale), il procedimento di decisione sulle esclusioni è completamente indipendente rispetto al procedimento di affidamento dei contratti pubblici: World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021.

Basandosi sulle stesse direttive che incentivano, come si è visto, l’attuazione piena del principio *once-only* per la qualificazione delle imprese, il fascicolo virtuale in via di ultimazione presso la BDNCP dell’ANAC dovrebbe poter rilasciare una sorta di nulla osta contenente le informazioni riguardanti le vicende dell’impresa, rese disponibili in tempo reale dalle altre amministrazioni certificanti¹⁸⁹⁵. Da un lato, tale attestazione potrà rendere immediata la verifica dei requisiti e le cause di esclusione automatiche¹⁸⁹⁶. Dall’altro, con riguardo ai requisiti facoltativi, o comunque soggetti ad un margine di apprezzamento tecnico, l’esito della consultazione della banca dati potrebbe formare la solida base informativa – finora carente, con grave danno per le imprese, oberate dagli oneri dichiarativi¹⁸⁹⁷ – mediante la quale ciascuna amministrazione giudicatrice sia in grado di

¹⁸⁹⁵ L’art. 24, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede che gli enti certificanti rendano accessibili per interoperabilità le proprie banche dati all’ANAC, attraverso la Piattaforma digitale nazionale dei dati (sulla quale v. *supra*, cap. II, par. 3.4). La violazione di tale obbligo è sanzionabile come “violazione degli obblighi di transizione digitale” (art. 23, comma 8 del d.lgs. n. 36 del 2023), ai sensi del Codice dell’amministrazione digitale (art. 18-bis del d.lgs. n. 82 del 2005, che prevede l’irrogazione di sanzioni da 10.000 a 100.000 euro). In generale, l’art. 19, comma 4 del nuovo Codice richiede ai soggetti titolari di banche dati di “adottare le necessarie misure organizzative e di revisione dei processi e dei regolamenti interni per abilitare automaticamente l’accesso digitale alle informazioni disponibili presso le banche dati di cui sono titolari, mediante le tecnologie di interoperabilità dei sistemi informativi secondo le previsioni e le modalità” del CAD. L’art. 23, comma 7, aggiunge che “nei casi in cui si omettano informazioni o attività necessarie a garantire l’interoperabilità dei dati, l’ANAC effettua una segnalazione all’AGID per l’esercizio dei poteri sanzionatori di cui all’articolo 18-bis” del CAD.

¹⁸⁹⁶ G.M. RACCA, *Electronic Qualitative Selection of Economic Operators: the challenge of the European Single Procurement Document (ESPD)*, cit., p. 318. Si pensi all’elenco delle condanne per reati che comportano automaticamente l’esclusione (art. 94 del d.lgs. n. 36 del 2023; cfr. art. 80, comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016). Ad oggi, il fascicolo virtuale dell’operatore economico, come il precedente AVCPass, consente unicamente la lettura “umana” del certificato del Casellario giudiziale rilasciato dal Ministero della Giustizia. Si potrebbe quantomeno un’interconnessione informatica che consenta una verifica automatica della presenza di reati immediatamente escludenti ai sensi della normativa, accanto all’elenco completo dei reati da valutare – per ora, “umanamente”, in futuro, magari con l’ausilio dell’intelligenza artificiale – dei reati che possono rilevare come “gravi illeciti professionali” (art. 80, comma 5, lett. c del d.lgs. n. 50 del 2016; ora art. 98 del d.lgs. n. 36 del 2023).

¹⁸⁹⁷ La giurisprudenza ha progressivamente esteso gli obblighi dichiarativi per l’impresa su ogni vicenda progressiva dell’attività professionale di cui si sia accertata la contrarietà a un dovere posto da una norma civile, penale o amministrativa, se ritenuta in concreto idonea a metterne in dubbio l’integrità e l’affidabilità (da ultimo, Cons. Stato, sez. V, n. 8336 del 27 settembre 2022), al fine di consentire alla stazione appaltante una valutazione quanto più consapevole possibile circa i gravi illeciti professionali, stabilendo così un principio di “onnicomprendività”, limitato soltanto temporalmente (tre anni): ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, p. 453; A. AMORE, *Gli operatori economici nel “labirinto dei gravi illeciti professionali” e il periodo triennale di esclusione dalla gara dall’accertamento definitivo*, in *Urb. app.*, 2019, 6, pp. 797 ss.; M. BARBERIO, *Brevi considerazioni dissonanti in tema di illecito professionale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 25 ottobre 2022; F.F. GUZZI, *L’esclusione dell’operatore economico dalla gara ex art. 80, comma 5, lett. c), c-bis) e c-ter) del codice degli appalti pubblici: brevi riflessioni critiche*, in *Ambiente Diritto*, 2022, 4, pp. 1 ss.; M. MANGANO, *La rilevanza temporale del grave illecito professionale nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici dura (più o meno) tre anni*, in *Urb. app.*, 2021, 1, pp. 47 ss. Tale filone interpretativo si fonda su una concezione di buona fede nelle trattative intesa dalla giurisprudenza, secondo autorevole dottrina, in modo forse troppo ampio: S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede nelle procedure di gara*, cit., pp. 477 ss. Si è ritenuto che tale interpretazione abbia causato un clima di sospetto, con grave danno per tutte le parti coinvolte: le imprese soggette a oneri di allegazione diabolici e le amministrazioni che hanno l’obbligo di valutare i numerosissimi elementi prodotti (cfr. G. BALOCCO, P.M. MINETTI, *I requisiti di moralità tra principio di tassatività e discrezionalità amministrativa*, cit., p. 1459; P.

motivare un eventuale giudizio di inaffidabilità dell'impresa (dando finalmente sostanza ai “mezzi adeguati” con cui dimostrare i “gravi illeciti professionali”¹⁸⁹⁸), nel pieno rispetto

CERBO, *Le valutazioni riservate dell'amministrazione sull'affidabilità del concorrente negli appalti pubblici*, cit., pp. 754 ss.; C. DE PORTU, *La qualificazione delle imprese per un mercato efficiente*, cit., pp. 179 ss.; E. ROMANO, *Obblighi dichiarativi degli operatori economici*, cit., pp. 449 ss.; H. SIMONETTI, *Obblighi dichiarativi e reticenze nella partecipazione alla gara*, in *Urb. app.*, 2022, 2, pp. 153 ss.; S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede nelle procedure di gara*, cit., *passim*). A questo proposito, si vedano le ardue argomentazioni che l'Adunanza plenaria (sent. del 28 agosto 2020 n. 16) ha dovuto svolgere per definire la linea di demarcazione fra la presentazione di informazioni “false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione” (art. 80, comma 5, lettera c-bis) del d.lgs. n. 50 del 2016) e le dichiarazioni o documentazione “non veritiere” presentate nelle procedure di gara in corso e negli affidamenti di subappalti (art. 80, comma 5, lettera f-bis). Il Collegio ha scomodato il “risalente insegnamento filosofico secondo cui vero e falso non sono nelle cose ma nel pensiero e nondimeno dipendono dal rapporto di quest'ultimo con la realtà. In tanto una dichiarazione che esprima tale pensiero può dunque essere ritenuta falsa in quanto la realtà cui essa si riferisce sia in rerum natura” per stabilire che la prima disposizione mira a colpire l'informazione falsa ma anche “diretta ed in grado di sviare l'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti concernenti la procedura di gara”; mentre la seconda disposizione avrebbe carattere residuale. L'aspetto più sconcertante sta forse nel fatto che spetta ad ogni stazione appaltante stabilire “se l'informazione è effettivamente falsa o fuorviante; se inoltre la stessa era in grado di sviare le proprie valutazioni; ed infine se il comportamento tenuto dall'operatore economico incida in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità. Del pari dovrà stabilire allo stesso scopo se quest'ultimo ha ommesso di fornire informazioni rilevanti, sia perché previste dalla legge o dalla normativa di gara, sia perché evidentemente in grado di incidere sul giudizio di integrità ed affidabilità”. Ad ogni modo, la pronuncia della Plenaria ha giustamente chiarito che, almeno nella seconda ipotesi, non rileva *ex se* l'omessa dichiarazione di illeciti professionali – che si rivelerebbe una sanzione della mera “intenzione” – ma occorre che i fatti taciuti incidano effettivamente sull'integrità ed affidabilità del concorrente (dichiarando quindi illegittime le esclusioni c.d. “a strascico”: M. MANGANO, *L'incerto contenuto degli obblighi dichiarativi delle pregresse vicende professionali, tra strascichi ed omissioni*, in *Urb. app.*, 2022, 1, pp. 80 ss.). Il che non toglie, in ogni caso, la difficoltà di ogni stazione appaltante di effettuare valutazioni tanto complesse.

¹⁸⁹⁸ L'interpretazione condivisa nel testo sembra meno *tranchant* della formula utilizzata dal nuovo Codice dei contratti pubblici che, in base alla legge delega, ha previsto, direttamente, 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” (art. 1, comma 2, lett. n) della l. n. 78 del 2022). Come detto, secondo molti, l'elencazione tassativa delle fattispecie di grave illecito sembrerebbe in contrasto con l'interpretazione delle direttive fornita dalla Corte di giustizia: M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, cit., p. 84-85 e, già, C. CONTESSA, *Il nuovo “Codice dei contratti” e la polimorfa nozione di “gravi illeciti professionali”*, in *Urb. app.*, 2018, 5, pp. 667-668. Va segnalato peraltro che la minuscola classificazione contenuta nei lavori preparatori dell'art. 98 del d.lgs. n. 36 del 2023 si chiudeva, sino alla vigilia dell'approvazione definitiva, con la clausola di salvaguardia della “commissione, da parte dell'operatore economico, di condotte diverse da quelle di cui alle precedenti lettere, la cui gravità incida in modo evidente sull'affidabilità ed integrità del medesimo in misura tale da compromettere l'interesse pubblico” (comma 4, lett. i), dimostrata mediante “i provvedimenti di cui alle precedenti lettere g) ed h) ovvero ogni altro atto o fatto dai quali si desuma la presenza di indizi gravi, precisi e concordanti che rendano evidente il ricorrere della situazione escludente” (comma 7, lett. i) che sembrava riaprire all'indeterminatezza intrinseca nel concetto giuridico di “grave illecito professionale”. Solo la futura applicazione del nuovo Codice dirà se l'attuale formulazione tassativa passerà indenne al sindacato esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Anche M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *I principi di massima partecipazione e di tassatività delle cause di esclusione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Ambienteditto.it*, 2023, 2, pp. 1 ss., nutrono dubbi circa l'opera di tipizzazione codicistica, proponendo piuttosto il rafforzamento della motivazione del provvedimento di esclusione.

del principio di proporzionalità (e di legalità¹⁸⁹⁹), anche al fine di rendere effettive le possibilità di *self cleaning*¹⁹⁰⁰.

L'introduzione effettiva di una banca dati degli operatori economici, ancorché non del tutto vincolante per il decisore pubblico¹⁹⁰¹ ma, comunque, fonte informativa "forte"¹⁹⁰² si presenta in linea con i sistemi già utilizzati dalle istituzioni dell'Unione europea e della Germania¹⁹⁰³ e, soprattutto, l'accentramento delle funzioni di valutazioni delle misure di *self cleaning* presso l'Autorità nazionale anticorruzione, come avviene presso i *Suspension and Debarment Official* degli Stati Uniti, risolverebbe i problemi tecnico-giuridici maggiori che oggi incontrano le stazioni appaltanti nella qualificazione delle imprese¹⁹⁰⁴.

¹⁸⁹⁹ Giustamente osserva che anche il potere di esclusione dalle procedure di affidamento soggiace al principio di legalità, e quindi un'esclusione non chiaramente fondata sulla violazione di norme di comportamento da parte delle imprese deve ritenersi illegittima: M. BARBERIO, *Brevi considerazioni dissonanti in tema di illecito professionale*, cit., p. 5.

¹⁹⁰⁰ G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., p. 32; G. FIDONE, *I gravi illeciti professionali come motivo di esclusione dalle gare pubbliche: l'affidabilità e l'integrità dell'impresa quali concetti giuridici indeterminati*, cit., pp. 793 e 803 ss.

¹⁹⁰¹ Quindi non strettamente una *black list*, come nel sistema americano.

¹⁹⁰² Tenendo nel dovuto riguardo il considerando n. 85 della direttiva n. 2014/24/UE che già richiede letteralmente "che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici siano basate su informazioni recenti, in particolare per quanto attiene ai motivi di esclusione, [...]". Pertanto è preferibile che le amministrazioni aggiudicatrici verifichino tali informazioni, ove possibile, mediante l'accesso alle banche dati pertinenti, che dovrebbero essere nazionali in quanto gestite da autorità pubbliche. Occorre inoltre prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non debbano richiedere documentazioni ancora aggiornate di cui già dispongono da precedenti procedure d'appalto [...]", pur nella compatibilità con l'evoluzione della tecnologia perché le amministrazioni non incontrino "oneri sproporzionati in materia di archiviazione e fascicolazione"; evoluzione che però, si ritiene, oggi sia pienamente disponibile e quindi renda doveroso il ricorso a strumenti di semplificazione digitali. Il bando tipo n. 1 di ANAC (v. *supra*, cap. II, par. 4.2.1) chiede all'operatore economico di caricare nel fascicolo virtuale tutti i dati e le informazioni richiesti per la comprova dei requisiti che non siano già in possesso dell'amministrazione pubblica (parr. 5 e 6) mentre esclude il caricamento nel fascicolo e quindi il riuso di informazioni circa conflitti d'interesse, distorsioni della concorrenza, inadempimenti verso i subappaltatori, rispettivamente ex art. 95, comma 1, lett. b), c), d) e art. 98, comma 4, lett. b). Ciò conferma, *a contrario*, quanto si auspica nel testo sulla riutilizzabilità di tutte le informazioni presenti nel fascicolo virtuale anche ai fini dei requisiti "facoltativi".

¹⁹⁰³ Istituito nel 2017 e, a quanto pare, attivo dal 2020 presso l'Autorità *antitrust* federale tedesca, il Registro delle gare ("*Wettbewerbsregister*") raccoglie le condanne per una serie di illeciti come frode, riciclaggio, corruzione, violazioni fiscali, iscritte dalle autorità giudiziarie inquirenti. Simile il registro europeo EDES, che non ha effetto vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici, tenute però alla sua consultazione per contratti sopra determinate soglie. Di rilievo il fatto che presso l'Autorità federale *antitrust* è accentrata anche l'approvazione delle misure di *self cleaning* per le imprese che chiedono la propria cancellazione dal Registro: P. FRITON, *International Procurement Developments in 2018*, cit., pp. 2-14 ss.; ID., C. WOLTERS, *The German Register of Competition and Its International Context*, cit., pp. 125 ss. World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, p. 41, in cui tuttavia si indica il sistema di *black list* tedesco ancora in via di implementazione. In precedenza, sono state istituiti dei registri simili a livello di singoli *Länder*, ad es. nel Nord-Reno-Westfalia: M. BURGI, L.K. WITTSCHURKY, *The Qualification, Selection and Exclusion of Economic Operators (Tenders and Candidates) from a German Perspective*, in M. BURGI, M. TRYBUS, S. TREUMER (a cura di), *Qualification, Selection and Exclusion in EU Procurement*, cit., pp. 76-77.

¹⁹⁰⁴ C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, cit., p. 70, World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021, pp. 103 ss.

3.3. La valutazione della *past performance* delle imprese. Il Casellario informatico dei contratti pubblici

All'ANAC è altresì affidata la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture¹⁹⁰⁵, altra banca dati che dovrebbe svolgere un ruolo essenziale quale fonte conoscitiva per la qualificazione delle imprese, anche nell'ottica delle considerazioni appena svolte sull'evoluzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico¹⁹⁰⁶, soprattutto per gli aspetti di valutazione della *past performance*¹⁹⁰⁷, che tanto potrebbe rivelare sull'effettiva qualità degli esecutori delle commesse pubbliche¹⁹⁰⁸. Infatti, ai sensi del Codice del 2016, nel Casellario avrebbero dovuto essere raccolte “*tutte le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici*” con riferimento alle iscrizioni espressamente previste dalla normativa (quali i provvedimenti di esclusione da procedure d'appalto o concessione) e le “*ulteriori informazioni*” stabilite dall'Autorità “*che devono essere presenti nel casellario ritenute utili ai fini della tenuta dello stesso*”, della verifica dei gravi illeciti professionali, dell'attribuzione del *rating* di impresa e sul

¹⁹⁰⁵ Art. 222, comma 10 del d.lgs. n. 36 del 2023; già art. 213, comma 10 del d.lgs. n. 50 del 2016. Cfr. B. BOSCHETTI, *La governance* (artt. 212-215), cit., pp. 151 ss.; P. MALANETTO, *Il sistema dei controlli nella contrattualistica pubblica*, cit., pp. 807 ss.; G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, cit., p. 56.

¹⁹⁰⁶ Cfr. C. DE PORTU, *La qualificazione delle imprese per un mercato efficiente*, cit., pp. 180-181; S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede nelle procedure di gara*, cit., pp. 484 ss. e 492, il quale sottolinea l'importanza dello strumento digitale per render effettivo l'obbligo di acquisizione d'ufficio e di completezza dell'istruttoria nella verifica dei requisiti, senza gravare ingiustificatamente l'operatore privato.

¹⁹⁰⁷ A livello internazionale i sistemi di qualificazione sono comunque tendenzialmente rivolti a due macro obiettivi: minimizzare i rischi di “*non-performance*” ovvero di “*inadequate performance*” dell'appalto e i rischi di “*loss of reputation*” per la pubblica amministrazione derivanti da rapporti con imprese disoneste. P. BOGDANOWICZ, J. ROLINSKI (a cura di), *Exclusion grounds – the practice of application in the EU and EFTA States*, cit., p. 5. A ben vedere, le due questioni nel nostro ordinamento sono riconducibili al rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento: *supra*, cap. I, par. 3.3. La valutazione della *past performance* dell'impresa, con conseguente attribuzione del *rating*, è stata introdotta negli Stati Uniti negli anni Novanta: si veda nel dettaglio la *Subpart 42.15 - Contractor Performance Information* del *Federal Acquisition Regulation* (FAR), che istituisce il [Contractor Performance Assessment Reporting System](#) (CPARS) quale “*official source for past performance information*”.

¹⁹⁰⁸ Si ricordi che la legge sulla contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923 n. 2440) prevedeva, addirittura quale unica causa di esclusione dai pubblici incanti, che non potessero presentar offerte “*le persone o ditte che nell'eseguire altra impresa si sieno rese colpevoli di negligenza o malafede*” (art. 3). Il relativo regolamento (r.d. 23 maggio 1924 n. 827) aggiungeva che “*L'esclusione è dichiarata con atto insindacabile della competente amministrazione centrale da comunicarsi al ministero delle finanze (ragioneria generale), a cura del quale ne viene data notizia alle altre amministrazioni. Analogamente si provvede per le eventuali riammissioni*” (art. 68). Almeno *in nuce*, nella legislazione di un secolo fa era quindi già presente l'idea di un registro generale sulle esclusioni per negligenze esecutive utile per tutte le amministrazioni del Regno. La legge n. 57 del 1962 riformò il già menzionato Albo nazionale dei costruttori e l'annesso Casellario al quale i Comitati regionali dovevano trasmettere i giudizi complessivi espressi dai collaudatori; le informazioni utili circa il comportamento dei costruttori durante l'esecuzione di lavori ad essi affidati; le altre notizie riguardanti i costruttori che, “*anche indipendentemente dalla esecuzione di lavori, possano essere utili ai fini della tenuta del Casellario*” (art. 10). Sul concetto di utilità delle informazioni da indicare nel Casellario si v. subito *infra* nel testo.

conseguimento dell'attestazioni di qualificazione rilasciate dalla SOA. L'Autorità doveva assicurare, tra l'altro, il collegamento del Casellario con la BDNCP (e logicamente, in particolare, con la sua sezione relativa al fascicolo virtuale dell'operatore economico)¹⁹⁰⁹.

Il Codice del 2023 ha recepito l'istituto del Casellario eliminando, tuttavia, ogni riferimento all'"utilità" delle informazioni da iscrivere, come si vedrà¹⁹¹⁰.

Secondo l'attuale quadro regolatorio, aggiornato ai sensi del nuovo Codice ma nell'attesa di ulteriori modifiche quando sarà operativo il nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico¹⁹¹¹, il contenuto del Casellario risulta ripartito in tre sezioni (o "livelli", secondo la nuova delibera)¹⁹¹²: livello di libera consultazione (già "area pubblica-sezione A")¹⁹¹³, livello di accesso riservato alle stazioni appaltanti e agli organismi di attestazione (già "sezione B") e livello di accesso riservato all'ANAC (già "sezione C"). La parte di maggiore consistenza è senza dubbio la *ex* "sezione B", in cui vengono raccolti i provvedimenti di esclusione, le informazioni emerse nel corso dell'esecuzione di contratti pubblici (fra cui le risoluzioni, l'applicazione di penali, altri comportamenti sintomatici di carenze professionali), informazioni circa le attestazioni SOA, provvedimenti interdittivi a contrarre fra cui le note (e spesso oggetto di discussione) comunicazioni e informazioni antimafia¹⁹¹⁴.

La parte II del regolamento dell'ANAC definisce le norme sul procedimento in contraddittorio per l'annotazione delle informazioni nel Casellario, differente a seconda che vengano comunicate dalle stazioni appaltanti, dalle Procure della Repubblica, dalle Prefetture, dalle SOA o d'ufficio da parte dell'Autorità.

Fra tutte le tipologie di dati da annotare nel Casellario, gli elementi che hanno finora suscitato maggiori problematiche applicative sono le "*ulteriori informazioni*" "*ritenute utili*"

¹⁹⁰⁹ Art. 213, comma 10 del d.lgs. n. 50 del 2016.

¹⁹¹⁰ V. *infra*.

¹⁹¹¹ Art. 24 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, che ha sostituito la delibera n. 861 del 2 ottobre 2019, modificata con decisione del 29 luglio 2020.

¹⁹¹² Art. 6 della delibera ANAC n. 272 del 20 giugno 2023. La documentazione e l'accesso al Casellario è presente alla [pagina web](#) relativa sul sito dell'ANAC.

¹⁹¹³ Contente le attestazioni SOA: il servizio di ricerca delle attestazioni è accessibile al [link](#).

¹⁹¹⁴ È ormai consolidato in giurisprudenza che l'iscrizione delle interdittive antimafia nel Casellario di ANAC riveste "*natura dovuta e vincolata [...] di contenuto puramente ricognitivo*" (da ultimo, Cons. Stato, sez. III, sent. del 10 maggio 2023 n. 4733). Nel Casellario sono annotati anche i dinieghi di iscrizione o di cancellazione dalle *white list* tenute dalle Prefetture ai sensi dell'art. 1, comma 52 della legge n. 190 del 2012 (v. *supra*, par. 3.1): art. 3, comma 3 del d.p.c.m. 18 aprile 2013 sulle modalità per l'istituzione e l'aggiornamento delle *white list*. Sulle criticità di accertamento della presenza di interdittive antimafia mediante il fascicolo virtuale dell'operatore economici dell'ANAC, v. *supra*, paragrafo 3.1. Peraltro, non risulta che sia mai stato emanato il decreto ministeriale previsto per la definizione delle modalità per il collegamento tra la banca dati nazionale unica antimafia e la banca dati nazionale dei contratti pubblici (art. 8, comma 3 del d.p.c.m. 18 aprile 2013, cit).

ai fini della tenuta dello stesso”, e in particolare quelle da ritenersi utili ai fini della valutazione dei “*gravi illeciti professionali*”¹⁹¹⁵.

Intorno al concetto di “*utilità*” delle informazioni si è ampiamente espressa la giurisprudenza, indicando una serie di principi cui deve attenersi l’ANAC nel procedimento di loro annotazione¹⁹¹⁶, chiarendo in definitiva che “*utili*” non sono tutte le notizie concernenti la vita dell’impresa o tutte le vicende verificatesi in sede di partecipazione alle gare e durante l’esecuzione del contratto, bensì solo quelle che presentano un’oggettiva strumentalità rispetto alle specifiche finalità di tenuta del Casellario e quindi, per quel che concerne i gravi illeciti professionali, le informazioni rilevanti ai fini della valutazione – riservata alla stazione appaltante, come detto¹⁹¹⁷ – sull’integrità e affidabilità degli operatori economici¹⁹¹⁸.

L’ANAC aveva recepito tali indicazioni redigendo la bozza di aggiornamento delle *Linee guida n. 6* nelle quali, oltre che nel *Regolamento sulla tenuta del Casellario* del 2019, avrebbe dovuto individuare le informazioni ritenute utili ai fini della valutazione dei gravi illeciti professionali¹⁹¹⁹.

Ai sensi della normativa vigente sino al 2023 la predeterminazione, negli atti regolatori, delle informazioni oggetto di annotazione (e quindi di valutazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici) avrebbe dovuto favorire la certezza del diritto e la parità di trattamento degli operatori economici, pur non potendosi spingere fino ad una elencazione tassativa stante la formulazione aperta della norma codicistica, al fine di attribuire rilevanza

¹⁹¹⁵ Formulazione dell’art. 213, comma 10 del d.lgs. n. 50 del 2016.

¹⁹¹⁶ Onere di motivazione specifica con riferimento alle risultanze istruttorie, proporzionalità, ragionevolezza e completezza dell’annotazione, gravità del comportamento. Cfr. ampiamente: I. PAZIANI, *Il Casellario Informativo ANAC e il concetto di utilità*, in www.mediappalti.it, 15 novembre 2019.

¹⁹¹⁷ Al paragrafo che precede.

¹⁹¹⁸ Fra le più recenti pronunce: TAR Lombardia, Sez. I, sentenza n. 342 del 9 febbraio 2023; TAR Lazio, Sez. I-quater, sentenze n. 9451 dell’11 luglio 2022 e n. 8922 del 30 giugno 2022; Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 4299 del 7 giugno 2021. Per ulteriori precedenti: I. PAZIANI, *Il Casellario Informativo ANAC e il concetto di utilità*, cit.; A.M. NICO, *Il casellario informativo ANAC, la prevenzione della corruzione e la libertà di iniziativa economica privata*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2, pp. 1519 ss. La disposizione sull’“utilità” delle informazioni da iscrivere a carico delle imprese era già presente nella legge istitutiva dell’Albo nazionale e dell’annesso Casellario dei costruttori, nel quale dovevano essere inserite “*tutte le altre notizie riguardanti i costruttori che, anche indipendentemente dalla esecuzione di lavori, possano essere utili ai fini della tenuta del Casellario*” (art. 10, comma 2, lett. c) della l. n. 57 del 1962).

¹⁹¹⁹ Come già si è avuto modo di rilevare al precedente paragrafo. Cfr. A. AMORE, *Le cause di esclusione di cui all’art. 80 D.Lgs. n. 50/2016 tra Linee guida dell’ ANAC e principi di tassatività e legalità*, in *Urb. app.*, 2017, 6, pp. 763 ss.; L. MAZZEO, L. DE PAULI, *Le linee guida dell’ANAC in tema di gravi illeciti professionali*, in *Urb. app.*, 2018, 2, pp. 155 ss.

a qualsiasi condotta verificabile nella realtà che potesse incidere negativamente sulla moralità e affidabilità del concorrente¹⁹²⁰.

Proprio con riguardo a questo aspetto del funzionamento del Casellario, erano state espresse tuttavia significative riserve per l'incertezza derivante dall'assenza di un elenco tassativo di fattispecie oggetto di annotazione, che comunque incideva notevolmente sulla libertà d'iniziativa economica delle imprese¹⁹²¹. Per questo, si era auspicata la piena integrazione del Casellario nel nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico, per agevolare – e quando possibile automatizzare – la raccolta delle informazioni¹⁹²², chiarendo meglio gli stessi oneri informativi delle imprese¹⁹²³.

¹⁹²⁰ ANAC, Relazione AIR sulle Linee guida n. 6 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'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del codice dei contratti pubblici*, poste in pubblica consultazione il 18 gennaio 2022.

¹⁹²¹ A.M. NICO, *Il casellario informatico ANAC, la prevenzione della corruzione e la libertà di iniziativa economica privata*, cit., pp. 1524 ss.

¹⁹²² ANAC, relazione AIR sulle Linee guida n. 6, cit., p. 16: “*Nell'ambito delle attività volte alla digitalizzazione e standardizzazione dei processi e all'implementazione della BDNCP attualmente in corso, l'Autorità si riserva di verificare se e con quali modalità potrà essere automatizzato il procedimento di inserimento delle annotazioni - o di alcune di esse - nel casellario informatico. In particolare sarà valutata la possibilità di mettere a disposizione delle stazioni appaltanti moduli informatizzati da utilizzare per la trasmissione delle annotazioni da inserire nel casellario informatico che consentiranno di descrivere con maggior dettaglio la fattispecie accertata e di standardizzare al massimo le informazioni acquisite, in modo da rendere omogeneo sia il processo di annotazione che quello di valutazione. La finalità è da individuarsi nell'esigenza di acquisire e mettere a disposizione delle altre stazioni appaltanti notizie complete e standardizzate, agevolando l'attività di valutazione dell'incidenza della causa ostativa accertata in relazione a singoli affidamenti futuri. Eventualmente si potrà giungere, per fasi successive, alla completa automazione del processo, per alcune tipologie di annotazioni, consentendo alle stazioni appaltanti l'inserimento diretto della notizia nel casellario informatico. Tali evoluzioni si rendono necessarie in vista dell'attuazione delle previsioni normative contenute agli articoli 29 e 81 del codice dei contratti pubblici e, in particolare, al fine di consentire la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici attraverso l'acquisizione di dati nativi digitali e la conoscibilità in tempo reale delle informazioni*”.

¹⁹²³ Il Consiglio di Stato, nel parere della Commissione speciale n. 2616 del 13 novembre 2018 sullo schema delle nuove Linee guida ANAC n. 6, ha ritenuto “*poco o per nulla approfondita la questione generale di cosa intendere per “mezzi di prova adeguati” e di come provare gli errori commessi*”, sottolineando l'importanza della base conoscitiva in questa materia. “*Qualunque regolazione della materia dell'illecito professionale, anche la migliore, rischia di restare lettera morta ove non si assicuri un flusso costante di informazioni e di comunicazioni in entrata e in uscita dagli operatori e dalle stazioni appaltanti*”. Perciò, secondo il Collegio, “*meriterebbe ad esempio più di una precisazione, in primo luogo, il rapporto di queste linee guida con la banca dati nazionale degli operatori economici (BDOE)*”, ora sostituita dalla BDNCP. “*Se da un lato gli operatori economici debbono in prima battuta autocertificare mediante il documento di gara unico europeo (DGUE) l'assenza di cause o motivi di esclusione [...]; dall'altro lato, la verifica da parte della stazione appaltante, in ordine alla veridicità e completezza di quanto autodichiarato dagli operatori dovrebbe in linea di massima avvenire tramite la ricordata istituenda BDOE. E tuttavia – forse perché consapevole che la BDOE non è stata ancora istituita o forse anche perché nell'esperienza anche recente si è registrata più volte l'incompletezza e il mancato aggiornamento del casellario informatico di cui all'art. 213 – l'ANAC continua a far leva su di una sorta di previsione di chiusura o clausola di salvezza, al punto 4.2, che presuppone che le stazioni appaltanti vengano a conoscenza, per altra via, della sussistenza di una causa di esclusione. Simile previsione, per quanto da un canto potrebbe apparire opportuna, dall'altro canto poco si concilia con il sistema dei mezzi di prova che, all'indomani dell'adozione del codice, era sembrato ispirato al principio di tassatività; senza peraltro offrire il benché minimo chiarimento su quali potrebbero essere le fonti di prova alternative. Si tratta di un profilo, specifico ma evidentemente cruciale, in ordine al quale si rende necessario, ad avviso di questa Commissione, che l'ANAC fornisca maggiori chiarimenti, essenzialmente a beneficio*”.

Nell'estate del 2022 l'ANAC sospese l'emanazione delle nuove Linee guida n. 6, insistendo con il legislatore delegato per l'individuazione tassativa direttamente nel testo del nuovo Codice delle fattispecie che costituiscono grave illecito professionale, in attuazione del principio di delega¹⁹²⁴, come per l'appunto avvenuto¹⁹²⁵.

Probabilmente in conseguenza di tale scelta normativa, il Codice emanato nel 2023 non recepisce il concetto di "utilità" delle informazioni da iscrivere nel Casellario, anche se sembra doversi ritenere che la formulazione ampia della disposizione¹⁹²⁶ continui a rimettere alla potestà regolamentare dell'ANAC l'individuazione di tutte quelle fattispecie "ulteriori" che possono incidere negativamente sulla reputazione dell'impresa, ferma restando la nuova elencazione tassativa delle ipotesi di illecito professionale grave nel testo del Codice¹⁹²⁷. La lettura del nuovo *Regolamento per la gestione del Casellario* conferma tale ipotesi¹⁹²⁸.

Lo sviluppo di questo strumento conoscitivo, integrato nel sistema della BDNCP e del fascicolo virtuale dell'operatore economico¹⁹²⁹, potrebbe comunque dare attuazione a

delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, che debbono poter contare su di un di un quadro probatorio più definito. Per tale parte, quindi, il presente parere deve intendersi come interlocutorio, in attesa dei chiarimenti richiesti".

¹⁹²⁴ ANAC, atto di segnalazione n. 3 del 27 luglio 2022, *Concernente l'articolo 80, comma 5, lettere c, c-bis, c-ter e c-quater del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

¹⁹²⁵ Art. 98 del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁹²⁶ Art. 222, comma 10 del 2023: "*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 [cause automatiche di esclusione]. L'ANAC, nel medesimo provvedimento, individua le ulteriori informazioni da iscrivere 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)*", ossia i provvedimenti interdittivi dell'Autorità per false dichiarazioni.

¹⁹²⁷ Sui gravi illeciti professionali v. *supra*, al precedente paragrafo. Benché non più espressamente menzionate, le informazioni sulle "cause di esclusione non automatica" (nuovo art. 95), fra cui i "gravi illeciti professionali" hanno sempre costituito la vera *ratio* del Casellario, anche nell'ottica della valutazione della (*bad*) *past performance*, come evidenziato nel testo. Sembra pertanto coerente che l'ANAC stabilisca ancora una ricognizione nel Casellario – a maggior ragione connesso con il fascicolo virtuale – di tutte quelle ipotesi tassativamente indicate che costituiscono illecito professionale grave ai sensi del nuovo art. 98: ad es. i provvedimenti dell'*Antitrust*, le risoluzioni per inadempimento, ecc.

¹⁹²⁸ Art. 8 della delibera n. 272 del 20 giugno 2023 che indica, anzitutto, le "notizie, le informazioni e i dati concernenti i provvedimenti di esclusione dalla partecipazione alle procedure d'appalto o di concessione e di revoca dell'aggiudicazione per la presenza di uno dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del codice, che consolidano il grave illecito professionale posto in essere nello svolgimento della procedura di gara od altre situazioni idonee a porre in dubbio l'integrità o affidabilità dell'operatore economico".

¹⁹²⁹ Art. 2 della delibera n. 272 del 20 giugno 2023. Tanto con riferimento specifico al Casellario, quanto più in generale alla funzione oggi connessa al sistema del fascicolo virtuale, la giurisprudenza amministrativa aveva già rilevato che "la finalità del compito affidato all'Autorità traspare dalla stessa formulazione dell'enunciato normativo e consiste nella realizzazione di una banca dati integrata, che raccolga le informazioni e le notizie rilevanti per le stazioni appaltanti in vista della verifica del possesso dei requisiti generali e speciali degli operatori economici": TAR Lombardia, Sez. I, sentenza n. 342 del 9 febbraio 2023; Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 4299 del 7 giugno 2021.

quella indispensabile raccolta di informazioni circa la “*past performance*” (più che altro la “*bad past performance*”, per come è organizzato il Casellario italiano) finora scarsamente valorizzata¹⁹³⁰, anche nell’ottica di coordinare e implementare mediante interoperabilità tutti i dati acquisiti nel patrimonio informativo pubblico utili a descrivere le condotte imprenditoriali¹⁹³¹ e la qualità dei lavori, servizi e forniture prestati¹⁹³², i sistemi premiali¹⁹³³ (il c.d. *rating*, su modello americano¹⁹³⁴) finora poco sviluppati (il *rating* di legalità attribuito dall’Autorità garante per la concorrenza e il mercato¹⁹³⁵) o mai entrati in funzione (il *rating* d’impresa rilasciato dall’ANAC¹⁹³⁶).

¹⁹³⁰ 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*, cit., p. 126; G.M. RACCA, *Electronic Qualitative Selection of Economic Operators: the challenge of the European Single Procurement Document (ESPD)*, cit., pp. 320 ss.; C.R. YUKINS, M. KANIA, *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU’s Next Steps in Procurement*, cit., p. 48. Si vedano i primi casi di utilizzo dell’intelligenza artificiale per la valutazione della *performance* delle imprese nel sistema di *procurement* americano: J. TILLIPMAN, *Using AI to Reduce Performance Risk in U.S. Procurement*, loc. cit.

¹⁹³¹ M. MARRA, *Riorganizzazione e discrezionalità alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 150. A questo riguardo, si è già ricordata l’esperienza posta in essere dal Comando della Guardia di Finanza del Veneto, in collaborazione con l’Università Ca’ Foscari di Venezia, con la realizzazione dell’applicativo “P.R.I.C.E.” per l’incrocio di dati di oltre 160 banche dati (compreso il sistema Mo.Co.P. sugli appalti, richiamato nel paragrafo precedente) per individuare le imprese potenzialmente criminali nel mercato degli appalti: v. *supra*, cap. III, par. 4.1.

¹⁹³² E. D’ALTERIO, *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, cit., pp. 690 ss.

¹⁹³³ Fra le “*ulteriori informazioni da iscrivere nel casellario*”, l’ANAC può indicare 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*”: art. 222, comma 10 del d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁹³⁴ L’art. 42.1503 del *Federal Acquisition Regulation* (FAR) americano prevede un sistema di *rating* che comprende cinque livelli. Gli esiti sulle valutazioni e tutte le informazioni sulla *past performance* confluiscono nella banca dati del citato [Contractor Performance Assessment Reporting System](#) (CPARS).

¹⁹³⁵ Art. 5-ter, del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, conv. dalla l. 24 marzo 2012 n. 27. Cfr. G.M. RACCA, S. PONZIO, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, cit., pp. 133 ss. Secondo O. MAIN, *Rating di legalità e appalti*, in L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 293 ss., il *rating* di legalità conferito dall’Autorità *Antitrust* si sovrappone in gran parte con il sistema dei controlli dei requisiti, per cui andrebbe ripensato anche nell’ottica di una unificazione con il *rating* di impresa che dovrebbe conferire l’ANAC.

¹⁹³⁶ Cfr. l’art. 83, comma 10 del d.lgs. n. 50 del 2016. L’ANAC aveva avviato dal 2017 il lavoro per la definizione dei possibili criteri da adottare per la costruzione del sistema, in confronto con i principali *stakeholder* del mercato (con una consultazione pubblica dall’11 maggio 2018 al 29 giugno 2018), da cui sono emersi tuttavia elementi ostativi all’avvio del sistema, riconducibili principalmente alle perduranti incertezze del quadro normativo di riferimento (che include, ad esempio, tra i requisiti reputazionali, elementi estranei alla *past experience*), alla necessità di raccogliere una quantità elevata di dati sulla fase di esecuzione (molti dei quali attualmente non trasmessi alla BDNCP dalle stazioni appaltanti, oppure trasmessi non completi o per finalità diverse rispetto a quelle sottostanti al *rating*), all’opposizione delle associazioni di categoria. Per queste ragioni, l’ANAC ha chiesto un intervento del legislatore di riforma dell’istituto (ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 427 ss.). Si v. ora l’art. 109 del d.lgs. n. 36 del 2023: “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’affidabilità 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

Nell'ottica di richiedere l'adozione di misure organizzative anticorruzione anche agli operatori economici, il nuovo sistema di reputazione delle imprese (improntato al monitoraggio digitale delle prestazioni) potrebbe anche tenere in considerazione l'elaborazione di piani interni di *compliance* (c.d. “modelli 231” di cui si è trattato)¹⁹³⁷, che integrino anche gli aspetti della sostenibilità ambientale¹⁹³⁸ e sociale¹⁹³⁹.

4. Le altre banche dati per la prevenzione della corruzione

L'Autorità nazionale anticorruzione, oltre ai sistemi informativi relativi ai contratti pubblici che, come si è visto, costituiscono la parte più consistente della sua funzione conoscitiva, sta sviluppando banche dati strumentali alle attività di vigilanza e regolazione in tema di anticorruzione e di trasparenza, riguardanti gli strumenti preventivi di applicazione generale¹⁹⁴⁰.

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”.

¹⁹³⁷ V. *supra*, cap. I, par. 5.3. M. MARRA, *Riorganizzazione e discrezionalità alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 149. Propone di inserirli come requisito per la qualificazione delle imprese di lavori, fra le “certificazioni di qualità” verificate dalle SOA: C. DE PORTU, *La qualificazione delle imprese per un mercato efficiente*, cit., p. 185.

¹⁹³⁸ M. MARRA, *Riorganizzazione e discrezionalità alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 147. Cfr. A. MASSERA, F. MERLONI, *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, cit., pp. 589 ss.; A. MASSERA, *Introduzione. Quali contratti per quali interessi pubblici?*, in A. MALTONI (a cura di), *I contratti pubblici. La difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, cit., p. 123 ss. A questo proposito, il 25 novembre 2021 l'ANAC e il Ministero della transizione ecologica hanno sottoscritto un protocollo d'intesa il cui primo obiettivo è il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM), anche da attuare mediante la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Era previsto dall'art. 213, comma 9 del d.lgs. n. 50 del 2016 che la sezione centrale dell'Osservatorio monitorasse “l'applicazione dei criteri ambientali minimi di cui al decreto di cui all'articolo 34 comma 1 e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”. Monitoraggio mai effettuato: F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, 3, pp. 87-88. La disposizione è stata espunta dal nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023.

¹⁹³⁹ Un nuovo *rating* delle imprese potrebbe trovare fra i propri componenti anche gli strumenti di monitoraggio dell'adempimento agli obblighi datoriali da parte delle imprese verso i propri dipendenti. Con il messaggio 27 gennaio 2022 n. 428, l'INPS ha reso disponibile il sistema MoCOA (Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti) per la verifica della congruità degli adempimenti contributivi delle imprese affidatarie di appalti pubblici e privati di opere e servizi e di eventuali imprese subappaltatrici in termini di manodopera regolarmente denunciata. L'applicativo si fonda su un'attività di *data crossing* tra i dati dei lavoratori impiegati in appalto o subappalto, noti al committente, e quelli poi effettivamente denunciati in UNIMENS dagli appaltatori e subappaltatori. Il sistema elabora un *report* mensile denominato Documento Congruità Occupazionale Appalti (DoCOA) che evidenzia eventuali anomalie (cfr. il par. 3 del messaggio dell'INPS). Il MoCOA potrebbe essere effettivamente una fonte preziosa per il casellario di ANAC ai fini della qualificazione degli operatori economici.

¹⁹⁴⁰ Per un inquadramento, cfr. B. NERI, *I controlli dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 801 ss.

Anzitutto, un'apposita base dati raccoglie i nominativi dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)¹⁹⁴¹, nominati dalle pubbliche amministrazioni e dalle società partecipate ai sensi della normativa anticorruzione¹⁹⁴². Parallelamente rispetto a questo registro ufficiale, nel 2020 è stata inaugurata la piattaforma “Forum RPCT”, luogo virtuale dedicato al confronto e alla condivisione di esperienze, metodologie, buone pratiche fra responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza e il loro personale di supporto, con la moderazione di alcuni soggetti terzi rispetto all'ANAC¹⁹⁴³.

Anche l'analisi dei dati dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza – e delle relazioni dei responsabili di prevenzione della corruzione sull'efficacia delle misure di prevenzione in questi previsti¹⁹⁴⁴ – costituisce un'altra frontiera per accrescere il patrimonio informativo di ANAC sul grado di buona amministrazione.

Già il primo Piano nazionale anticorruzione del 2013 (in allora approvato dalla CIVIT su proposta del Dipartimento della funzione pubblica¹⁹⁴⁵) considerava fondamentale per attuare la strategia anticorruzione la raccolta dei dati relativi ai piani triennali anticorruzione al fine di valutarne l'adeguatezza, lo stato di diffusione dei codici di comportamento settoriali, misurare la percezione della corruzione e del valore dell'integrità, promuovere iniziative di diffusione delle migliori pratiche per l'implementazione di sistemi di prevenzione più efficienti, proporre aggiornamenti o modifiche al Piano nazionale, intraprendere le iniziative legislative e amministrative più adeguate in relazione alle aree a maggior rischio in base al monitoraggio¹⁹⁴⁶.

In questo senso, emergeva fin da subito la funzione, per così dire, “ciclicamente pedagogica” dei piani anticorruzione¹⁹⁴⁷: all'interno di ogni amministrazione vengono

¹⁹⁴¹ <https://dati.anticorruzione.it/#/rpct>

¹⁹⁴² Art. 1, comma 7 della l. n. 190 del 2012.

¹⁹⁴³ Intervento dalla prof. Nicoletta Parisi, consigliere ANAC, alla VI Giornata nazionale dei responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, 18 giugno 2020, svoltasi *online* (disponibile il [video](#)); E. GULIZZI, *Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corruzione*, in B. BOSCHETTI, E. VENDRAMINI (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, cit., p. 40.

¹⁹⁴⁴ S. DEL SARTO, M. GNALDI, *Considerazioni sull'efficacia delle relazioni del Responsabile della prevenzione della corruzione come strumento di prevenzione*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 154 ss. e M. GNALDI, *Building knowledge from datasets of public administrations*, in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 231 ss.

¹⁹⁴⁵ Ai sensi della formulazione originaria dell'art. 1, comma 4, lett. c) della l. n. 190 del 2012.

¹⁹⁴⁶ ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2013*, cit., p. 56.

¹⁹⁴⁷ “Nell'ottica della prevenzione, l'episodio di corruzione finisce per svolgere un ruolo paradossalmente positivo, perché è di insegnamento, ci traumatizza ma ci ammaestra, in termini organizzativi. Ci rivela le

elaborati i piani triennali (ovvero le sezioni di PIAO) sulla base degli indirizzi forniti dal Piano nazionale (oggi adottato direttamente dall'ANAC)¹⁹⁴⁸; l'Autorità ne raccoglie i dati e li analizza per riutilizzarli a sua volta nella redazione dei successivi piani nazionali e per l'esercizio più in generale della regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza.

La CIVIT prima, l'ANAC poi, hanno svolto per anni questa attività su un campione rappresentativo di amministrazioni tramite l'utilizzo di *check-list*. Tale sistema non riusciva però a coprire tutte le amministrazioni tenute al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione.

In virtù della previsione – evidentemente mai attuata altrimenti – secondo cui i piani triennali dovrebbero essere trasmessi all'ANAC¹⁹⁴⁹, dal 1° luglio 2019 è *online* una apposita “Piattaforma di acquisizione e monitoraggio dei Piani Triennali e delle misure di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza” con l'obiettivo di raccogliere, in maniera sistematica, le informazioni che riguardano la definizione della pianificazione, la programmazione delle misure e l'attuazione delle stesse¹⁹⁵⁰. Nel 2021 è stata menzionata come buona prassi dall'Unione europea¹⁹⁵¹.

La piattaforma, realizzata in collaborazione con l'Università Tor Vergata di Roma e l'Università della Campania “Luigi Vanvitelli”, è di natura sperimentale e non vincolante per le amministrazioni, sebbene queste vi abbiano aderito già in numero considerevole¹⁹⁵². Essa consente la compilazione di questionari volti ad indagare le principali dimensioni del processo di gestione del rischio corruttivo comprendenti l'analisi del contesto esterno, la mappatura dei processi, l'identificazione degli eventi rischiosi, la valutazione, ponderazione e trattamento del rischio attraverso l'individuazione di misure di prevenzione. La compilazione dei questionari avviene in due fasi: la prima al termine della redazione del piano triennale, corrispondente alla fase di programmazione delle attività e delle misure di prevenzione, la seconda volta al monitoraggio e rendicontazione dell'attuazione delle attività e misure programmate, che si conclude entro la fine dell'anno

pecche, e spiega dove dobbiamo migliorare il nostro piano di prevenzione: un episodio capitato ad un'amministrazione analoga alla nostra ci fornisce un indirizzo, un episodio che colpisce la nostra ci ammonisce ad innalzare il livello di attenzione e rafforzare le misure di prevenzione”: E. CARLONI, *L'anticorruzione tra prevenzione, manette e buonsenso*, loc. cit.

¹⁹⁴⁸ Ampiamente: R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., pp. 77 ss.; E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione*, cit., pp. 117 ss.

¹⁹⁴⁹ Art. 1, comma 8 della l. n. 190 del 2012.

¹⁹⁵⁰ ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, cit., p. 28 e *Allegato 1*, pp. 49-50); ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 127 ss. Cfr. E. GULIZZI, *Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corruzione*, cit., pp. 38-39.

¹⁹⁵¹ Capitolo sull'Italia della *Relazione sullo Stato di diritto nell'UE* del 2021: v. *supra*, cap. I, par. 5.1.

¹⁹⁵² Cfr. la *Relazione annuale 2019*, 2 luglio 2020, pp. 88 ss.

(o al più entro il primo mese dell'anno successivo). Al termine della rendicontazione, la piattaforma consente agli RPCT di scaricare un documento editabile contenente una sintesi delle informazioni acquisite mediante i questionari. Questo documento può essere utilizzato come bozza per la redazione della relazione che gli RPCT sono tenuti a pubblicare annualmente sul sito istituzionale della propria amministrazione¹⁹⁵³.

La redazione della relazione annuale sulla piattaforma consente anche una più semplice fruizione delle informazioni da parte dell'Autorità per svolgere analisi dei dati salienti presenti nei piani anticorruzione e della trasparenza. Gli esiti delle analisi, utili per la predisposizione degli atti regolatori in materia, a partire dai Piani nazionali anticorruzione, sono stati presentati in vari documenti istituzionali, da cui sono emerse criticità ma anche un generale riscontro positivo sull'effettività delle misure anticorruzione. Si è rilevato un tendenziale adempimento, non solo formale, all'individuazione delle misure di gestione del rischio corruttivo, anche se l'analisi dimostra che la bontà dei risultati dipende molto dai comparti e dalle dimensioni delle amministrazioni. Fra le misure più rilevanti compaiono la formazione e sensibilizzazione dei dipendenti all'anticorruzione, nonché alla cultura della trasparenza. Circa il monitoraggio sull'attuazione delle misure emerge come solo la metà delle amministrazioni non ne raccolga gli esiti; fra queste, risulta però che tutte ne tengono conto ai fini della programmazione successiva¹⁹⁵⁴.

Il quadro complessivo risultante indica un recepimento ormai generalizzato del sistema dell'anticorruzione all'interno delle amministrazioni, che secondo alcuni potrebbe però essere messo a rischio, o quantomeno essere destabilizzato dall'introduzione della nuova modalità pianificatoria del PIAO¹⁹⁵⁵.

Perché la piattaforma sperimentale compia un salto di qualità, occorrerebbe che i piani triennali anticorruzione (ora la sezione anticorruzione e trasparenza dei PIAO¹⁹⁵⁶), venissero redatti con documenti nativi digitali che trasmettano direttamente i dati alla

¹⁹⁵³ Ai sensi dell'art. 1, comma 14 della l. n. 190 del 2012.

¹⁹⁵⁴ Si vedano gli esiti delle analisi pubblicati dall'ANAC nell'allegato 11 al PNA 2022, cit.; il documento approvato il 2 febbraio 2022, *Sull'onda della semplificazione e della trasparenza. Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*, pp. 45 ss. e nella *Relazione annuale 2021, 23 giugno 2022*, pp. 127 ss.

¹⁹⁵⁵ E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione*, cit., pp. 120 ss.

¹⁹⁵⁶ Si ricorda, peraltro, che ai sensi dell'art. 6, comma 4 del d.l. n. 80 del 2021, conv. l. n. 113 del 2021, i PIAO debbono essere pubblicati sul sito Internet istituzionale dell'amministrazione e inviati obbligatoriamente al Dipartimento della Funzione pubblica entro il 31 gennaio di ogni anno per la pubblicazione sul relativo portale (accessibile al [link](#)). Si v. la nota circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 2 dell'11 ottobre 2022.

piattaforma per evitare, anche in questo caso, duplicazioni di invii e caricamenti manuali¹⁹⁵⁷.

Almeno un cenno va dedicato alla piattaforma informatica dell'ANAC per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di illeciti (*whistleblowing*¹⁹⁵⁸) e delle comunicazioni di misure ritorsive contro i segnalanti, sviluppata per garantire sicurezza e confidenzialità ai sensi di legge¹⁹⁵⁹. Come specificato dalle linee guida in materia¹⁹⁶⁰, attraverso il protocollo di crittografia i dati identificativi del segnalante vengono "segregati" in una sezione riservata della piattaforma, in modo che all'ufficio istruttore dell'Autorità pervenga il contenuto della segnalazione ma non l'identità del *whistleblower*. Il dirigente dell'ufficio procede all'esame e all'assegnazione delle segnalazioni e delle comunicazioni acquisite per la successiva trattazione. La piattaforma consente comunque al segnalante di accedere alla propria segnalazione fino a cinque anni successivi alla data della segnalazione tramite l'utilizzo di un codice identificativo univoco e di dialogare con l'Autorità, rimanendo quindi garantito il suo anonimato. Secondo la normativa di recente adozione, anche i soggetti pubblici e privati tenuti all'osservanza delle norme in materia di *whistleblowing*

¹⁹⁵⁷ Come si è rilevato a proposito dei contratti pubblici.

¹⁹⁵⁸ Cui si è fatto breve cenno *supra*, cap. I, par. 3.

¹⁹⁵⁹ Sinora, art. 54-*bis*, comma 5 del d.lgs. n. 165 del 2001: "L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione". Nel d.lgs. n. 24 del 2023, nuovo recepimento della direttiva europea 2019/1937, cfr. l'art. 7, sul "canale esterno" di segnalazione presso l'ANAC, e l'art. 11, disposizioni finanziarie relative al rafforzamento del personale dell'ANAC e per lo sviluppo della piattaforma informatica. Sottolineano l'importanza delle piattaforme digitali per la tutela della riservatezza dei segnalanti: R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., p. 293; A. RICCIO, *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in *Amministrazioneincammino.it*, 26 marzo 2018, pp. 8-9.

¹⁹⁶⁰ ANAC, delibera n. 469 del 9 giugno 2021, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-*bis*, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021, pp. 33 ss. Nel medesimo documento sono riportati i requisiti che i sistemi informatici pubblici devono possedere per il processo di gestione delle segnalazioni (*ivi*, pp. 29 ss.). Per agevolare l'adempimento da parte delle amministrazioni, a partire dal 15 gennaio 2019 l'Autorità ha messo a disposizione per il riuso il *software open source* "Whistleblower", con relativa documentazione di installazione: <https://github.com/anticorruzione/openwhistleblowing>. La mancata adozione da parte delle amministrazioni di procedure informatizzate adeguate ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle indicate dall'ANAC è sanzionabile in via amministrativa dalla stessa, ai sensi dell'art. 54-*bis*, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001. Nel d.lgs. n. 24 del 2023, applicabile dal 15 luglio 2023, cfr. l'art. 21, comma 1, lett. b). D'interesse l'introduzione, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo *best practice* della Commissione europea (cfr. il [sito web](#) ufficiale) e di altre autorità *antitrust*, di una piattaforma per la ricezione di segnalazioni di violazioni delle regole concorrenziali (accessibile al [link](#)). Come per le piattaforme di *whistleblowing* anticorruzione, anche il nuovo sistema dell'AGCM, grazie all'utilizzo della crittografia, garantisce l'anonimato al segnalante che voglia inviare informazioni in merito ad accordi segreti sui prezzi dei prodotti, ripartizione dei mercati, boicottaggi di concorrenti ([comunicato stampa](#) del 27 febbraio 2023).

(in particolare le imprese con più di cinquanta dipendenti e quelle che adottano un “modello 231”¹⁹⁶¹) dovranno dotarsi di piattaforme per garantire la riservatezza del “canale interno” di segnalazione¹⁹⁶².

Ferma restando la riservatezza del suo contenuto, è indubbio che la piattaforma rappresenti una preziosa base informativa per l’ANAC, anche per sondare dall’interno lo stato di salute – in termini di integrità, nei suoi risvolti più delicati – delle amministrazioni¹⁹⁶³. Sarebbe interessante un potenziamento dello strumento al fine di creare un archivio digitale (naturalmente anonimizzato) in cui confluiscono le segnalazioni di illeciti e gli eventuali sviluppi, creando una casistica utile per il futuro¹⁹⁶⁴.

4.1. (segue) Verso una piattaforma unica della trasparenza?

Fra gli obiettivi del PNRR è stata indicata la realizzazione di uno strumento digitale dalla portata potenzialmente dirompente nell’attuale assetto della normativa sugli obblighi di pubblicità delle amministrazioni. Nella riforma abilitante “*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*”, il Governo ha ritenuto che occorra “*evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti*”, quali le disposizioni sulla trasparenza che prevedono obblighi di pubblicazione “*non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori*”, nonché i tre tipi di accesso. “*Un’unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo ad avere evidenti effetti di semplificazione*”¹⁹⁶⁵.

¹⁹⁶¹ Art. 3 del d.lgs. n. 24 del 2023 in materia di ambito soggettivo.

¹⁹⁶² Art. 4 del d.lgs. n. 24 del 2023. Cfr. G. FALASCA, *Whistleblowing, piattaforme sicure per le segnalazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2023.

¹⁹⁶³ Fra il 2016 e il 2019 sono stati prodotti dall’ANAC quattro monitoraggi nazionali sull’applicazione dell’istituto del *whistleblowing* in Italia (cfr. il [sito](#) dell’Autorità). Sarebbe auspicabile la ripresa della pubblicazione degli esiti di questa fondamentale attività di vigilanza.

¹⁹⁶⁴ Da un punto di vista internazionale: I. ADAM, M. FAZEKAS, *Are emerging technologies helping win the fight against corruption?*, cit., p. 7.

¹⁹⁶⁵ Testo del PNRR approvato dal Governo il 24 aprile 2021. Circa le modalità di attuazione si prevede che “*Le semplificazioni della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 39/2013, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull’accesso alle informazioni pubbliche, richiedono un intervento legislativo. La piattaforma unica per la trasparenza può essere realizzata in via amministrativa dall’Autorità Nazionale Anticorruzione*”. L’infelice formulazione di questa sezione di Piano è stata criticata, dal momento che non sono le norme sulla trasparenza, per quanto poco coordinate, a favorire la corruzione: N. PARISI, D. RINOLDI, *Lo strano attacco del Recovery alla trasparenza amministrativa*, in *Il Sussidiario* del 7 giugno 2021. Di simile opinione E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 307 ss., il quale però riconosce che forse,

L'idea di realizzare una "piattaforma della trasparenza" presso l'Autorità in realtà non è del tutto nuova, ma si poteva già rinvenire nel progetto di attuazione della disposizione del 2012 che impone all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture l'obbligo di pubblicazione dei dati trasmessi dalle stazioni appaltanti¹⁹⁶⁶. Si è ricordato inoltre come il Codice dei contratti pubblici del 2016 ha previsto la creazione di un portale presso l'ANAC per la pubblicazione di tutti i bandi e avvisi di gara, finora mai realizzato¹⁹⁶⁷.

Esteso (pare) a tutti i documenti e dati pubblicati nei siti Internet delle pubbliche amministrazioni, il nuovo portale unico della trasparenza di ANAC dovrebbe presentarsi quale "nodo di rete"¹⁹⁶⁸, forse concepito come struttura nazionale di supporto in cui verranno caricati i documenti e dati da pubblicare ai sensi di legge, connessi con i siti delle amministrazioni¹⁹⁶⁹, secondo quel modello di *back office* centralizzato cui corrispondono punti di *front office* decentrati di cui s'è detto¹⁹⁷⁰. Un simile sistema potrebbe sollevare le amministrazioni da tutti gli oneri di gestione dei propri portali della trasparenza e, al tempo stesso, favorire il controllo centralizzato anche da parte dei cittadini grazie ad un'immediata confrontabilità dei dati¹⁹⁷¹.

L'ANAC – da cui è mossa la proposta di istituzione della piattaforma¹⁹⁷² – ha però dovuto constatare che per raggiungere l'obiettivo del progetto, ossia la realizzazione di "*una piattaforma innovativa per favorire politiche e pratiche di trasparenza e integrità del sistema pubblico, e attraverso di esse ottenere sia un rafforzamento delle attività di prevenzione della corruzione sia un miglioramento della partecipazione degli*

troppi meccanismi non coordinati (quali le tre tipologie esistenti di diritto d'accesso) possono inceppare gli ingranaggi su cui si regge la trasparenza: *ivi*, p. 156. Per questi aspetti, sia ancora consentito il rinvio a F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia*, cit., *passim*.

¹⁹⁶⁶ G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, cit., p. 150, nt. 114. Cfr. *supra*, cap. III, par. 3.1 e cap. IV, par. 2.4.

¹⁹⁶⁷ *Supra*, par. 2.4.

¹⁹⁶⁸ ANAC, *Relazione annuale 2021. Presentazione del Presidente avv. Giuseppe Busia*, 23 giugno 2022, cit., p. 6.

¹⁹⁶⁹ V. VARONE, "Amministrazione trasparente" al banco di prova della nuova Governance della trasparenza, cit., pp. 265-266.

¹⁹⁷⁰ V. cap. II, par. 4.2.

¹⁹⁷¹ B. PONTI, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Ist. federalismo*, 2022, 3, pp. 651 ss. Già si sono ricordate alcune opinioni contrarie: v. cap. III, par. 4. E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., pp. 310-311, dubita della sostituzione di un "meccanismo ormai rodato (la pubblicazione nel proprio sito istituzionale) con uno tutto da costruire", che si rivelerebbe un'unica sede in cui convergono le informazioni di "circa sedicimila soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione", con il conseguente rischio di "opacità per confusione". Sul rischio che si possano così "tradire" le ragioni istitutive della trasparenza: F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, cit., pp. 239 ss.

¹⁹⁷² Audizione del Presidente ANAC presso l'8^a Commissione della Camera dei Deputati - 2 febbraio 2021 "Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR".

*stakeholder (rappresentanti delle istituzioni, ONG, attivisti, giornalisti, cittadini)”, “è necessario uno specifico intervento normativo che, oltre a prevederne l’istituzione e l’implementazione, vi convogli le necessarie risorse”*¹⁹⁷³.

I primi passaggi legislativi – per ora, a dire il vero, indiretti¹⁹⁷⁴ – verso la costruzione della Piattaforma unica della trasparenza si rinvergono nella legge sulla concorrenza del 2022¹⁹⁷⁵ e nel conseguente decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica emanato nel mese di dicembre dello stesso anno. Le nuove disposizioni non paiono tuttavia esenti da criticità, soprattutto vista la giustapposizione della nuova piattaforma ai sistemi di trasparenza esistenti (le sezioni “Amministrazione trasparente” che, anzi, vengono ulteriormente appesantite) senza una autentica semplificazione¹⁹⁷⁶.

¹⁹⁷³ ANAC, *Relazione annuale 2021*, 23 giugno 2022, pp. 126.

¹⁹⁷⁴ V. VARONE, “Amministrazione trasparente” al banco di prova della nuova Governance della trasparenza, cit., pp. 264 e 273-274, la quale ritiene insufficiente tale base giuridica per la creazione della piattaforma.

¹⁹⁷⁵ Art. 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118: “1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l’adozione di un apposito testo unico. 2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...] u) rafforzamento, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all’articolo 29, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, resa interoperabile con le banche dati nazionali già costituite, e la piattaforma unica della trasparenza, ivi compreso l’Osservatorio di cui all’articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, ivi compreso l’affidamento in house, la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio e il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico”.

¹⁹⁷⁶ Art. 31 del d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201: “Trasparenza nei servizi pubblici locali. 1. Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all’articolo 10, comma 5, la relazione di cui all’articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all’articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all’articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. 2. Gli atti di cui al comma 1 e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell’ente affidante e trasmessi contestualmente all’Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un’apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione. 3. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2. 4. Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall’ANAC sono anche resi accessibili, secondo le modalità di cui al comma 3: a) gli ulteriori dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici; b) le rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall’Osservatorio di cui all’articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; c) gli atti e gli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali. 5. Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall’ente che li produce in conformità a quanto previsto dall’articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005. 6. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell’ANAC, ai sensi dell’articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente”.

Anche il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 vi fa riferimento, prevedendo nella norma sulla trasparenza che al fine dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione¹⁹⁷⁷ facciano fede i dati trasmessi alla BDNCP dell'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto¹⁹⁷⁸ e, coerentemente, che la BDNCP sia integrata con la piattaforma unica¹⁹⁷⁹.

In assenza di una normativa istitutiva espressamente dedicata, il progetto di costruzione di tale nuova infrastruttura è quindi ancora ad uno stadio preliminare in attesa (soprattutto) dello stanziamento delle risorse necessarie alla sua realizzazione e della predisposizione di un chiaro piano di sviluppo progettuale¹⁹⁸⁰, mentre non è ancora chiarita la sua funzione nel nuovo “ecosistema dell'*e-procurement*” che la richiama vagamente, dando maggior spazio alla pubblicazione dei dati della BDNCP ai fini di trasparenza e alla Piattaforma per la pubblicità legale nuovamente istituita presso l'ANAC¹⁹⁸¹.

5. Esperienze di analisi dati nell'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ANAC di regolazione e vigilanza

Alcune notazioni conclusive saranno dedicate alla disamina di casi, oltre a quelli già trattati, di attività dell'Autorità nazionale anticorruzione fondate direttamente sull'analisi dati o che comunque abbiano richiesto l'accesso alle informazioni detenute nel suo patrimonio conoscitivo digitale.

Gli uffici dell'Autorità hanno già fatto uso delle banche dati istituzionali per la predisposizione degli atti di regolazione, lo svolgimento di indagini conoscitive di mercato,

¹⁹⁷⁷ Sui quali v. *supra*, cap. III, par. 3.1.

¹⁹⁷⁸ Art. 28, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023. Anche l'art. 37 del d.lgs. n. 33 del 2013 è stato modificato dal d.lgs. n. 36 del 2023, rinviando all'art. 28 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

¹⁹⁷⁹ Art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023. Sul percorso già intrapreso e le prospettive ulteriori di apertura della BDNCP v. *supra*, par. 2.4.

¹⁹⁸⁰ Ritiene un'occasione mancata la legge di bilancio 2022: V. VARONE, “*Amministrazione trasparente*” al banco di prova della nuova Governance della trasparenza, cit., p. 274. Sicuramente non agevola la predisposizione della piattaforma unica della trasparenza l'ultimo comma dell'art. 27 del d.lgs. n. 36 del 2023 sulla pubblicità legale degli atti: “5. L'ANAC svolge l'attività di cui al comma 1 [cioè la pubblicazione di tutta la documentazione di gara nella BDNCP con collegamento alla piattaforma unica della trasparenza] con le risorse finanziarie previste a legislazione vigente”.

¹⁹⁸¹ La delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 fa menzione della Piattaforma unica della trasparenza ma non ne chiarisce la funzione. È invece ben chiaro che, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, le stazioni appaltanti potranno far rinvio (con un *link*) ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto inviati alla BDNCP, ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 (art. 3 della delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023) mentre, ai fini della pubblicità legale, invieranno all'opportuno il *link* di pubblicazione degli atti e documenti della procedura alla Piattaforma per la pubblicità legale (art. 6 della delibera ANAC n. 263 del 20 giugno 2023).

il compimento di verifiche che ricadono nella nozione ampia di “vigilanza” in materia di contratti pubblici e di anticorruzione¹⁹⁸². Occorre nondimeno rilevare che, sul complesso delle attività svolte dall’ANAC in quasi dieci anni dal suo avvio, si è trattato finora di casi piuttosto isolati, seppur significativi. Si può dire che essi offrano un saggio delle potenzialità che rivestirebbe uno sfruttamento ampio e costante delle basi di dati a disposizione – soprattutto qualora integrate e migliorate, pur considerate le carenze evidenziate – se le forze di cui dispone l’Autorità fossero adeguatamente incrementate¹⁹⁸³. Alcune tipologie di analisi dati sono comunque divenute ormai una virtuosa abitudine: a partire dalla pubblicazione dei rapporti quadrimestrali sull’andamento del mercato dei contratti pubblici, che riscuote periodicamente risonanza per il monitoraggio dei flussi di spesa e degli investimenti pubblici¹⁹⁸⁴.

Quale strumento di *benchmarking* mirato a efficientare gli acquisti della pubblica amministrazione, anche nell’ottica di individuare fenomeni corruttivi, spesso connessi con l’utilizzo scorretto del denaro pubblico¹⁹⁸⁵, l’ANAC è stata investita sin dal 2011 del compito di elaborare i prezzi di riferimento, dapprima non vincolanti e limitati al settore sanitario¹⁹⁸⁶, poi di portata regolatoria¹⁹⁸⁷, infine vincolanti ed estesi a tutti i settori quali prezzi massimi di aggiudicazione, la cui violazione determina la nullità del contratto¹⁹⁸⁸.

¹⁹⁸² Sulla quale si veda il cap. III, par. 2.4.

¹⁹⁸³ Non a caso nell’audizione del 4 maggio 2021 presso la XIV Commissione del Senato sul disegno di legge europea 2019-2020, il Presidente ha chiesto il rafforzamento del personale dell’Autorità per lo sviluppo delle strutture tecnologiche oggetto di potenziamento per l’attuazione del PNRR (BDNCP, fascicolo virtuale, portale unico della trasparenza). La proposta è stata accolta e l’art. 45 della legge 23 dicembre 2021 n. 238 autorizza l’ANAC all’assunzione di 28 unità nel decennio 2021-2031.

¹⁹⁸⁴ I rapporti quadrimestrali vengono realizzati dall’Ufficio Osservatorio studi e analisi banche dati. Dal rapporto sul primo quadrimestre 2021 la struttura del *report* è stata integrata con nuove analisi interessanti, come i dati sulla distribuzione delle procedure di affidamento suddivise per tipologia di strumento di svolgimento delle procedure, da cui si può ricavare anche il tasso di utilizzo degli strumenti di *e-procurement*. Il 12 maggio 2023 è stato pubblicato, oltre ai rapporti quadrimestrali, una ulteriore analisi del mercato dei contratti pubblici a livello provinciale per le annualità 2020-2021. Vi si è registrato un record di crescita nella provincia di Crotone per appalti di forniture: crescono del 391,7% a livello di numerosità e del 1346,9% a livello di importo, per lo più in ambito sanitario.

¹⁹⁸⁵ F. SBICCA *et al.*, *I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l’efficienza della spesa per contratti pubblici e per l’individuazione di indicatori di rischio corruttivo*, cit., pp. 111 ss.; B. BOSCHETTI, *La governance (artt. 212-215)*, cit., pp. 165 ss.; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., p. 34; G.M. RACCA, S. PONZIO, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, cit., pp. 133 ss.

¹⁹⁸⁶ Art. 17, comma 1, lett. a), del d.l. n. 98 del 2011, conv. legge n. 111 del 2011.

¹⁹⁸⁷ Art. 15, comma 13, lett. b) del d.l. n. 95 del 2012, conv. legge n. 135 del 2012, che conferì il potere alle amministrazioni sanitarie di recedere, in deroga al codice civile, dai contratti ove il fornitore non avesse accolto la proposta di rinegoziazione del prezzo che si discostasse significativamente dal valore di riferimento.

¹⁹⁸⁸ Art. 9, comma 7 e art. 10, comma 3 del d.l. n. 66 del 2014, conv. legge n. 89 del 2014. Ad es. si veda la delibera ANAC n. 369 del 27 luglio 2022, *Aggiornamento dei prezzi di riferimento del servizio di lavanolo in ambito sanitario*, e l’allegato A che riporta l’aggiornamento 2023.

La BDNCP finora ha costituito una fonte conoscitiva solo parzialmente utile a questo scopo: come si è visto, non vi possono essere svolte direttamente le analisi sui prezzi, dal momento che non contiene traccia dei prezzi unitari né dei quantitativi di beni acquistati dalle amministrazioni¹⁹⁸⁹. Al momento è stato possibile sfruttarla soltanto per individuare le stazioni appaltanti di un certo settore merceologico da interpellare, mediante l'invio di questionari, per ricavare manualmente i prezzi medi d'acquisto¹⁹⁹⁰.

Simili considerazioni circa l'assenza nella BDNCP di un campo specifico in cui siano registrate le quantità oggetto di affidamento o l'indicazione dei singoli beni che costituiscono la fornitura o sulle articolazioni specifiche dei servizi, vengono svolte rispetto alle verifiche di congruità che l'ANAC finora ha svolto sui prezzi provvisori concordati nelle procedure di somma urgenza e di protezione civile di importo superiore a 40.000 euro¹⁹⁹¹.

Già si è esaminato il caso di utilizzo della BDNCP come base informativa propedeutica all'attività regolatoria in materia di contratti pubblici per la redazione del nuovo bando tipo sulle procedure aperte di scelta del contraente svolte mediante strumenti digitali¹⁹⁹². Anche la stesura delle linee guida del 2022 per la qualificazione delle stazioni appaltanti si è fondata, in buona parte, sulla consultazione dei dati della BDNCP, così come il sistema che da tale atto regolatorio (recepito, nei termini che si diranno, dal Codice del 2023) dovrebbe prendere l'avvio.

Non essendo mai stato attuato l'istituto della qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal Codice dei contratti pubblici del 2016¹⁹⁹³, il *Piano nazionale di ripresa e*

¹⁹⁸⁹ In questo capitolo, par. 2.3.2.

¹⁹⁹⁰ F. SBICCA *et al.*, *I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo*, cit., pp. 113-114.

¹⁹⁹¹ *Ex art. 163, comma 9 del d.lgs. n. 50 del 2016. Cfr. F. SBICCA et al., Appalti pubblici: sistemi di monitoraggio e vigilanza*, cit., pp. 321 ss. Questo studio contiene anche un approfondimento sui pareri resi sulla congruità dei prezzi rilasciati nel corso della pandemia da Covid-19. Tali prezzi sono risultati inferiori rispetto a quelli rilevati nelle procedure non d'urgenza. Secondo gli Autori, l'esito paradossale dell'indagine – giacché ci si sarebbe aspettati esattamente il contrario, ossia prezzi in somma urgenza giustificatamente superiori rispetto a quelli ordinari – potrebbe significare da un lato la rigidità dei prezzi proposti dalle imprese che, pur al di fuori delle procedure di gara, non sarebbero aumentati per evitare perdite reputazionali; oppure, potrebbe essere dovuto all'effetto deterrente generato dalla presenza della stessa verifica di congruità da parte di ANAC. Si tratterebbe allora di un caso di osservazione dell'effettività del sistema normativo mediante l'analisi dei dati del mercato (*ivi*, p. 334, nt. 11). Si segnala che il d.lgs. n. 36 del 2023 all'art. 140 in materia di procedure di somma urgenza non prevede più il parere di congruità dell'ANAC considerato, nella *Relazione allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, "incongruo aggravio procedimentale".

¹⁹⁹² Cfr. *supra*, cap. II, par. 4.2.1, anche sulla perdurante importanza dello strumento dei bandi, capitolati e contratti-tipo redatti dall'ANAC, accolta dal nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, nonostante l'abolizione dello strumento delle discusse linee guida vincolanti e non vincolanti in materia di contratti pubblici.

¹⁹⁹³ Art. 38 del d.lgs. n. 50 del 2016.

resilienza ha posto fra gli obiettivi della semplificazione dei contratti pubblici la riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, come misura che non avrebbe richiesto di per sé un intervento legislativo. Perciò la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ANAC hanno stipulato a dicembre 2021 un protocollo d'intesa avente ad oggetto “*l’attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza*”, in base al quale l'ANAC assunse l'impegno di adottare delle linee guida per l'individuazione delle modalità operative per l'attuazione, anche a fasi progressive, del nuovo sistema di qualificazione da render operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici¹⁹⁹⁴.

Il 30 marzo 2022 sono state approvate le linee guida di “prima fase”¹⁹⁹⁵, poste in consultazione pubblica. Sostanzialmente, l'ANAC vi prospettò un sistema di qualificazione in cui vengono attribuiti punteggi per ciascun requisito “di base” e “premiante”. I dati necessari per dimostrare il possesso dei requisiti sono in parte già acquisiti dall'Autorità tramite l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) e la BDNCP, o risultano acquisibili mediante il collegamento con banche dati pubbliche ovvero dalle dichiarazioni rese dalle stazioni appaltanti¹⁹⁹⁶. Nel procedimento di formazione dei punteggi, l'analisi del contenuto della BDNCP è venuta in rilievo ad es. per il calcolo del numero e dell'importo di gare svolte nell'ultimo quinquennio, ma anche per valutare lo stesso grado di assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici all'ANAC. Similmente, in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, si è prevista la valutazione dell'assolvimento dell'obbligo di trasmissione dei dati alla BDAP¹⁹⁹⁷. La piattaforma di acquisizione delle informazioni sui piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza avrebbe dovuto essere utilizzata per calcolare il requisito della valutazione positiva di ANAC in ordine all'attuazione delle misure di anticorruzione e promozione della legalità¹⁹⁹⁸.

¹⁹⁹⁴ *Protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione*, stipulato il 17 dicembre 2021 dall'ANAC e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁹⁹⁵ ANAC, *Linee guida recanti «Attuazione – anche a fasi progressive – del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici» - PRIMA FASE*, approvate con delibera ANAC n. 141 del 30 marzo 2022.

¹⁹⁹⁶ ANAC, *Linee guida di prima fase*, cit., pp. 3-4.

¹⁹⁹⁷ *Ivi*, p. 8.

¹⁹⁹⁸ *Ivi*, p. 12, ove si rileva, tuttavia, come la BDNCP necessiti di un aggiornamento per calcolare i requisiti relativi al contenzioso e all'applicazione dei criteri di sostenibilità ambientale e sociale: il campo sul contenzioso oggi è presente nel tracciato SIMOG ma perlopiù non valorizzato.

È parso dunque condivisibile l'intento di fondare il sistema su dati oggettivi in modo da tener conto delle caratteristiche del contesto in cui operano le stazioni appaltanti, con riferimento agli ambiti territoriali e ai percorsi di aggregazione avviati¹⁹⁹⁹.

Gli esiti della consultazione pubblica sulle linee guida e le proposte conseguenti sono confluiti nella relazione del 27 giugno 2022²⁰⁰⁰. Il documento contiene una illustrazione esemplificativa del metodo di verifica dei requisiti per l'attuazione del sistema di qualificazione, a partire dai dati presenti nella BDNCP e da quelli inviati dalle amministrazioni che hanno risposto alla consultazione²⁰⁰¹, con la raccomandazione alle stazioni appaltanti di continuare a integrare il sistema SIMOG con i dati relativi alle fasi di affidamento e di esecuzione delle gare per rafforzare la base conoscitiva nelle prossime fasi di implementazione del sistema²⁰⁰². Confermando le scelte individuate nelle fasi di predisposizione, le linee guida definitive sono state adottate a fine settembre 2022²⁰⁰³.

Lo *Schema di Codice dei contratti pubblici* redatto dal Consiglio di Stato prevedeva che le suddette linee guida assumessero direttamente la forma di allegato al nuovo testo di legge²⁰⁰⁴. Il legislatore delegato ha invece formulato un proprio testo che però, in gran parte, recepisce le linee guida predisposte dall'Autorità anticorruzione e i requisiti già indicati quali la disponibilità di piattaforme per l'approvvigionamento digitale, il grado di assolvimento degli obblighi di comunicazione alle banche dati dell'ANAC e altre

¹⁹⁹⁹ G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., pp. 20-21. Sulla proposta di realizzare un sistema di centrali di committenza specializzate a sostegno dell'aggregazione della funzione acquisti (in particolare, per quelle stazioni appaltanti non sufficientemente qualificate): ID, *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici*, cit., pp. 185 ss.; A. GIACHI (a cura di), *Dalla centrale di committenza alla centrale di competenza: la fattibilità di un modello di qualificazione delle stazioni appaltanti basato sulle categorie di acquisto. Utopia o alternativa possibile per la gestione della spesa pubblica post Covid?*, Fondazione PromoP.A., in collaborazione con Jaggaer, 2021.

²⁰⁰⁰ ANAC, *Relazione sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione trasmessa alla Cabina di Regia di cui all'articolo 212 del codice dei contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del Protocollo d'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione del 17 dicembre 2021*, 27 giugno 2022. Fornendo le risposte alle osservazioni pervenute nel corso della consultazione, con riferimento al requisito "necessario/fondamentale/vincolante" della disponibilità di una piattaforma telematica per la procedura di gara l'ANAC ha chiarito che, ai fini del possesso del requisito, non è necessario che la stazione appaltante sia proprietaria della piattaforma, ma è sufficiente che ne abbia la disponibilità. Pertanto, il requisito sarà soddisfatto anche nell'ipotesi di avalimento, mediante apposite convenzioni, della piattaforma messa a disposizione da terzi: *ivi*, p. 17.

²⁰⁰¹ ANAC, *Relazione sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione*, cit., pp. 54 ss.

²⁰⁰² *Ivi*, p. 9. Ha riscontrato le difficoltà di reperimento dei dati per la predisposizione del nuovo sistema di qualificazione E. D'ALTERIO, *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, cit., p. 694.

²⁰⁰³ ANAC, delibera n. 441 del 28 settembre 2022, di approvazione delle *Linee guida recanti «attuazione – anche a fasi progressive – del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici»*.

²⁰⁰⁴ Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, allegato II.4.

caratteristiche (es. numero di gare svolte nel quinquennio precedente) desumibili dall'analisi dei dati della BDNCP²⁰⁰⁵.

A maggio 2023 l'Autorità ha pubblicato le prime indicazioni per l'avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti²⁰⁰⁶, nelle quali vengono dettagliati i dati relativi alle “gare svolte”, “obblighi di comunicazione all'Autorità” e “utilizzo piattaforme di approvvigionamento digitale” desumibili soltanto dalle basi informative dell'ANAC²⁰⁰⁷. L’“assolvimento obblighi monitoraggio opere pubbliche” viene infine verificato mediante accesso al sistema BDAP-MOP della Ragioneria dello Stato²⁰⁰⁸. Il sistema ha preso avvio il 1° luglio 2023 e le stazioni appaltanti stanno pertanto procedendo alla qualificazione anche sulla base dei dati già inviati alla BDNCP²⁰⁰⁹.

A parte l'uso dei dati al fine dell'emanazione di atti di regolazione, l'attività dell'ANAC più consistente che comprende lo svolgimento di analisi dati è (o dovrebbe essere) la vigilanza sui contratti pubblici, peraltro spesso con ricadute regolatorie²⁰¹⁰.

La vigilanza può essere svolta per ambiti più o meno ampi, ad es. per categorie di stazioni appaltanti o per settori merceologici, in concomitanza con eventi (e quindi contratti) significativi²⁰¹¹, oppure mirata a fronte di segnalazioni riguardanti casi specifici i cui esiti

²⁰⁰⁵ Art. 63 del d.lgs. n. 36 del 2023 e allegato II.4. Non è invece richiamato, ad es., il requisito premiante della presenza dei dati relativi ai piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza nella piattaforma predisposta dall'ANAC (sulla quale si v. al precedente par. 4).

²⁰⁰⁶ Comunicato del Presidente del 17 maggio 2023 e FAQ sulla qualificazione delle stazioni appaltanti aggiornate al 17 maggio 2023, accessibili al [link](#). Da notare che l'ANAC vi ha dovuto correggere il disallineamento fra la soglia fissata dall'art. 62 del Codice (qualificazione non necessaria per forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti; lavori d'importo pari o inferiore a 500.000 euro) differente rispetto a quella posta dall'art. 2 dell'Allegato II.4 (qualificazione necessaria per lavori di importo pari o superiore a 500 mila euro e per l'acquisizione di servizi e forniture d'importo pari o superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti), chiarendo che in base al criterio gerarchico di risoluzione della antinomie prevale la lettera del Codice.

²⁰⁰⁷ L'Autorità esclude categoricamente che queste informazioni possano essere sostituite con elenchi compilati manualmente dalle stazioni appaltanti e inviati in separata sede all'ANAC.

²⁰⁰⁸ Cap. III, par. 2.2.

²⁰⁰⁹ Si v., da ultimo, il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 20 giugno 2023 sull'avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

²⁰¹⁰ Come si è visto *supra*, cap. III, par. 2.4.

²⁰¹¹ Come prevede, da ultimo, la *Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'A.N.A.C. e sull'attività ispettiva di iniziativa curata dagli Uffici dell'A.N.A.C. per l'anno 2022*, approvata con delibera n. 413 del 6 settembre 2022. Con riferimento alla vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, il Consiglio chiede la consultazione della BDNCP per la predisposizione di campioni “ragionati” di piccoli e medi Comuni di cui verificare gli appalti di lavori per fasce di importo, le procedure in somma urgenza, le opere incompiute. Per i contratti di servizi e forniture viene indicato l'uso “preponderante” della BDNCP per individuare le procedure di affidamento diretto per ragioni di infungibilità del bene o della prestazione (art. 63, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 50 del 2016); delle procedure di *project financing* e gli appalti di *facility management*, servizi informatici, energia e acquisti sanitari banditi dalle centrali di committenza. Infine, si chiede agli Uffici di vigilare sul rispetto delle previsioni in materia di avvalimento, sottoponendo a indagine un campione di imprese ausiliarie costituite in forma di consorzi stabili, selezionato tra tutte le dichiarazioni di avvalimento trasmesse all'Autorità, nonché sulla base delle informazioni disponibili presenti nella banca dati.

confluiscono in atti del Presidente o in deliberazioni del Consiglio, trasmesse oltre che alla stazione appaltante interessata eventualmente ad altre amministrazioni, alle procure della Repubblica e presso la Corte dei conti²⁰¹² e, spesso, pubblicate sul sito istituzionale con intento, per l'appunto, di regolazione del settore.

Com'è noto, i provvedimenti di vigilanza dell'ANAC non contengono sanzioni dirette alla stazione appaltante che ha violato la normativa; ciononostante l'Autorità può avviare un procedimento sanzionatorio in caso di mancata risposta oppure impugnare gli atti di gara nell'esercizio della legittimazione straordinaria, ove ve ne siano i presupposti²⁰¹³.

Forse una delle indagini conoscitive più ampie finora svolte ha riguardato gli appalti connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19, svolta a più riprese su base nazionale nel 2020²⁰¹⁴. Sono stati presi in considerazione gli acquisiti nei settori merceologici immediatamente connessi con la lotta al virus (mascherine e altri dispositivi di protezione, tamponi, reagenti e forniture connesse alla diagnosi, ventilatori polmonari e forniture per ossigenoterapia, disinfettanti), che nel periodo della fase più acuta dell'epidemia (marzo-aprile 2020) hanno “cubato” quasi 5,8 miliardi di euro, derivanti per il 94,1% da procedure di importo pari o superiore a 40.000 euro, per un totale di oltre 61.431²⁰¹⁵, bandite per il 42,3 % (pari a 2,4 miliardi di euro) dalle strutture centrali del Commissario straordinario e del Dipartimento della protezione civile, per il 31,8% (1,8 miliardi di euro) dal settore della sanità e per il 19% (oltre 1 miliardo di euro) da centrali di committenza²⁰¹⁶.

Si è trattato di contratti affidati nel 93% dei casi mediante procedure che non prevedevano l'evidenza pubblica, esito comunque da considerarsi quasi fisiologico in quel frangente eccezionale²⁰¹⁷. Piuttosto, in una fase successiva dell'indagine, che ha comportato la ricognizione diretta presso le stazioni appaltanti, per l'Autorità sono parsi critici l'eccessiva variabilità dei prezzi, il frequente esito negativo delle verifiche sul possesso dei requisiti di ordine generale e l'inaffidabilità dell'offerente che non ha fornito idonee garanzie di

²⁰¹² P. LAZZARA, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, cit., pp. 105-106.

²⁰¹³ W. GIULIETTI, *La vigilanza dell'A.N.A.C. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, cit., pp. 110 ss. Cfr. *supra*, cap. III, par. 2.4.

²⁰¹⁴ ANAC, *L'Autorità e l'emergenza Covid-19*, documento allegato alla *Relazione annuale 2019*, 2 luglio 2020; più dettagliata la relazione *Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell'epidemia da COVID 19 – Report di seconda fase. Elaborazione ed analisi dei dati forniti dalle stazioni appaltanti sull'intero territorio nazionale degli affidamenti campionati – Criticità rilevate – Proposte per lo sviluppo dell'attività di vigilanza ed ispettiva*, approvata dal Consiglio dell'Autorità il 4 agosto 2020. Si v. anche lo studio di F. SBICCA *et al.*, *Appalti pubblici: sistemi di monitoraggio e vigilanza*, cit., pp. 287 ss.

²⁰¹⁵ ANAC, *Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale*, cit., p. 19.

²⁰¹⁶ *Ivi*, p. 23.

²⁰¹⁷ *Ivi*, cit., p. 26.

competenza tecnica e solidità economico-finanziaria, il ricorrente mancato rispetto dei tempi previsti per il completamento delle forniture e delle condizioni contrattuali relativamente a difformità qualitative o quantitative delle forniture con, talvolta, la conseguente risoluzione contrattuale attivata dalla committenza²⁰¹⁸.

La combinazione di rilevazioni preliminari sui dati della BDNCP, interlocuzioni in contraddittorio e ispezioni *in loco* si rinviene anche nei casi di vigilanza su stazioni appaltanti specifiche. D'altronde, occorre ricordare che le vigenti *Linee guida per lo svolgimento delle ispezioni dell'Autorità*²⁰¹⁹ prevedono espressamente che “*per la buona riuscita dell'ispezione è fondamentale un'accurata preparazione, finalizzata ad acquisire una conoscenza preventiva quanto più possibile precisa degli atti da acquisire e del soggetto ispezionato. Al riguardo, è necessario che i due dirigenti ispettori dell'ANAC incaricati verifichino, innanzitutto, le informazioni e i documenti già disponibili e cerchino di comprendere quali ulteriori elementi è necessario ottenere nel corso dell'ispezione. [...] Tra le informazioni disponibili rientrano senz'altro quelle contenute nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'Autorità, riguardanti il numero di procedure bandite (per tipologia, criterio di aggiudicazione, ecc.), il numero di imprese partecipanti, il nominativo del RUP, il prezzo di aggiudicazione etc., nonché quelle desumibili dal Casellario informatico dell'Autorità. Ulteriori informazioni sono, altresì, ricavabili dall'analisi dei siti web delle pubbliche amministrazioni nella sezione Amministrazione Trasparente*”, dimostrando di considerare i dati come prezioso elemento conoscitivo di base per lo svolgimento dell'ispezione, sia essa d'ufficio o su segnalazione²⁰²⁰.

²⁰¹⁸ *Ivi*, pp. 51 ss.

²⁰¹⁹ Approvate con la delibera del 21 febbraio 2018.

²⁰²⁰ F. DI LASCIO, *L'attuazione dei controlli: ispezioni e anticorruzione*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 531 ss.; W. GIULIETTI, *La vigilanza dell'A.N.A.C. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, cit., pp. 102 ss.; G. SCAZZERI, *La trasparenza amministrativa nell'attività di controllo e vigilanza*, in G. ANDRIANI *et al.*, *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, cit., pp. 245 ss.; V. TENORE, *Studio sull'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 391 ss., il quale, redigendo un “decalogo” per l'esecuzione delle ispezioni (attingendo, oltre che dalle Linee guida di ANAC, dalla *Direttiva sull'attività ispettiva* adottata dal Dipartimento della Funzione pubblica il 2 luglio 2002 e dalle *Linee guida per lo svolgimento dell'attività ispettiva* della Ragioneria generale dello Stato del 6 settembre 2016), pone particolare attenzione proprio al presupposto conoscitivo, oggi potenziato dagli strumenti tecnologici delle banche dati e dalle sezioni “Amministrazione trasparente” dei siti internet delle amministrazioni: *ivi*, p. 411. D'interesse l'istituzione del portale sperimentale “LaTuaPA” (accessibile al [link](#)) del Dipartimento della Funzione pubblica per l'acquisizione digitale delle segnalazioni di inadempienze o irregolarità e per la gestione delle conseguenti verifiche di competenza dell'Ispettorato per la funzione pubblica che, ai sensi dell'art. 60, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, vigila sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, potendo sollecitare le amministrazioni a correggere le disfunzioni rilevate, non dissimilmente dalla piattaforma per il *whistleblowing* dell'ANAC (sulla quale cfr. *supra*, par. 4).

Fra le prime attività ispettive di certo rilievo, la vigilanza del 2015 sui contratti di Roma Capitale (in concomitanza con l'indagine penale c.d. "Mafia Capitale") ha comportato l'analisi di una considerevole mole di dati della BDNCP relativi al periodo contrattuale 2012-2014. Ne è emerso il ricorso generalizzato e indiscriminato a procedure prive di evidenza pubblica, in difformità ed in elusione alla normativa di settore; l'uso improprio delle procedure negoziate, rivelato dal difetto di motivazione, dalla non trasparente scelta dell'affidatario, dal carente controllo e verifica della prestazione resa. In particolare, nel settore delle politiche sociali²⁰²¹, si è rilevata la presenza di operatori economici con un esorbitante numero di affidamenti di rilevante valore avvenuti in gran parte in forma diretta. Incrociando i dati emersi in sede d'indagine ispettiva con la documentazione acquisita nella fase conclusiva dell'istruttoria, l'Autorità scoprì un quadro estremamente critico nella gestione amministrativa delle procedure di affidamento di Roma Capitale connotata da significative carenze, in parte imputabili alla struttura organizzativa e in parte dipendenti da superficialità e omissioni. In conclusione, secondo l'ANAC, l'aver sottratto alle regole di competitività del mercato una cospicua quota di appalti e la mancata rotazione fra fornitori nei casi in cui era ammissibile l'affidamento diretto, con ricadute negative anche in termini di incremento dei costi, determinò una grave violazione dei principi di buon andamento e imparzialità²⁰²².

Nello stesso anno, l'ANAC aveva svolto un'indagine ad ampio raggio sull'attività di centosedici Comuni da cui emersero novanta casi di frammentazione abusiva dei contratti in violazione della normativa sulle modalità di calcolo del valore presunto dell'appalto²⁰²³ e il conseguente utilizzo delle prescritte procedure di scelta del contraente²⁰²⁴.

Nel 2017 si è chiusa un'articolata attività di vigilanza sui contratti della società Hera spa e della controllata Herambiente, partecipate per la gestione di servizi pubblici (forniture idriche, energetiche e smaltimento dei rifiuti) in alcune province di Emilia-Romagna, Marche, Veneto e Friuli²⁰²⁵. Proprio il settore "a rischio" della gestione del ciclo dei

²⁰²¹ Altri settori oggetto dell'ispezione di ANAC sono stati l'innovazione tecnologica, attività culturali e turismo, politiche abitative, attività produttive, infrastrutture, tutela ambientale, servizi educativi e scolastici.

²⁰²² ANAC, delibera n. 207 del 2 marzo 2016, avente ad oggetto *Roma Capitale – Attività contrattuale con particolare riferimento alle procedure negoziate - Attività ispettiva*.

²⁰²³ Art. 29 del d.lgs. n. 163 del 2006, corrispondente al vigente art. 35 del d.lgs. n. 50 del 2016.

²⁰²⁴ ANAC, comunicato del Presidente del 16 aprile 2015, *Indagine sulla corretta applicazione delle regole riguardanti l'individuazione dell'importo stimato dell'appalto in relazione alle soglie comunitarie*. In materia di frazionamento abusivo si v. anche il caso già esaminato della vigilanza sull'ASL della Provincia autonoma di Bolzano, svolta dall'ANAC in collaborazione con la Guardia di finanza: delibera n. 949 del 4 novembre 2020; v. *supra*, par. 2.4.

²⁰²⁵ ANAC, delibera n. 626 del 7 giugno 2017, avente ad oggetto *l'Attività ispettiva eseguita presso le società Hera Spa e della sua partecipata Herambiente Spa al fine di acquisire elementi conoscitivi sull'attività*

rifiuti²⁰²⁶ è stato oggetto delle attenzioni dell’Autorità che ha riscontrato una serie di criticità relative alle modalità di affidamento dei contratti a terzi, all’oggetto degli affidamenti e dei subaffidamenti, ai rapporti tra Hera ed Herambiente, al regime di *prorogatio* delle convenzioni. La disamina svolta sui dati della BDNCP ha evidenziato il cospicuo ricorso a procedure non ad evidenza pubblica (il 96,39% delle procedure espletate, con importi medi per affidamento anche superiori a 1 milione di euro) spesso dovute al rinnovo, strumento utilizzato non per ragioni oggettive ma per problematiche di sistema: la carente interpretazione del proprio ruolo da parte dell’agenzia di vigilanza Atersir (con una sostanziale “*cattura del regolatore*”) e la mancanza di un’adeguata programmazione tecnico-amministrativa che prevedesse il termine delle situazioni di *prorogatio*. La delibera conclusiva di questa attività di vigilanza contiene anche un interessante passaggio sulla qualità dei dati trasmessi alla BDNCP: l’ANAC ha scoperto che la stazione appaltante – ad avviso di questa “*al mero ed unico scopo di garantire la totale correttezza e tracciabilità dei flussi finanziari*”, poiché non trovava alcun campo dedicato alle attività di trattamento e smaltimento di rifiuti speciali – nel finalizzare il processo di acquisizione del CIG ha selezionato il campo “*settori speciali*”, pur se gli appalti in questione rientravano in quelli ordinari. L’Autorità ha censurato tale prassi, in quanto l’impropria comunicazione attraverso una “*forzatura*” del sistema informatico ha determinato “*un inquinamento della qualità della banca dati oltre a falsare le attività di analisi o quelle, come nel caso dell’ispezione richiamata, di verifica*”²⁰²⁷.

Molteplici osservazioni – oltre ad altre violazioni della normativa sui contratti pubblici – circa la presenza di anomalie nell’adozione dei CIG, sia in riferimento al loro mancato perfezionamento, sia alla digitazione errata in fase di compilazione delle relative schede mediante l’applicativo SIMOG, ad es. in ordine alla tipologia di procedura di selezione del contraente effettivamente seguita e alla difformità fra il nominativo del RUP effettivo e quello risultante dalla BDNCP, sono state indicate a conclusione dell’attività ispettiva

contrattuale svolta nell’ultimo triennio nell’ambito della gestione del servizio integrato dei rifiuti e alla verifica del ricorso agli istituti delle proroghe e rinnovi.

²⁰²⁶ Cfr. la parte speciale dell’*Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, adottato con la delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018. In generale, G.A. ROMANO, L. MASSERINI, G.V. LOMBARDI, *Environmental performance of waste management: Impacts of corruption and public maladministration in Italy*, in *Journal of Cleaner Production*, 2021, 288, pp. 125521 ss.

²⁰²⁷ ANAC, delibera n. 626 del 7 giugno 2017, cit., p. 25.

svolta in collaborazione con i Servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato nei confronti del Comune di Milano nel 2019²⁰²⁸.

È dei primi giorni del 2023 la pubblicazione degli esiti dell'indagine condotta sulle modalità di gestione delle situazioni di conflitto di interesse nell'ambito degli affidamenti diretti aventi oggetto servizi tecnici (ad es. di progettazione e collaudo) da parte dei Comuni non capoluogo di provincia²⁰²⁹. Sul campione di quasi 5.000 affidamenti diretti estratto dalla BDNCP, nel 42% dei casi si sono riscontrate difformità formali nelle dichiarazioni sulla sussistenza di conflitti di interesse del responsabile unico del procedimento²⁰³⁰; sul campione più ristretto di quasi 1.000 affidamenti esaminati effettivamente è emerso più del 55% di casi di difformità sostanziali. Nella maggior parte delle ipotesi si è fra l'altro rilevata la scorretta formazione e conservazione dei documenti rispetto alla modalità di protocollazione digitale prescritta, funzionale alle successive verifiche. L'attività di vigilanza così svolta, estesa ad ampio raggio grazie all'analisi dei dati della BDNCP, ha così potuto consentire all'ANAC di rinvenire la sostanziale inadeguatezza nella gestione del conflitto di interesse da parte degli enti locali, ritenuta invece essenziale per gli affidamenti diretti caratterizzati dalla strutturale assenza di confronto competitivo nell'individuazione dell'assegnatario. In conclusione, il Presidente ha raccomandato a tutte le stazioni appaltanti di raccogliere conformemente alle indicazioni dell'ANAC le dichiarazioni sui potenziali conflitti d'interesse dei RUP, per far fronte a specifiche situazioni a rischio e *“scongiurare che il perseguimento del primario interesse pubblico possa essere compromesso dall'operato del dipendente in conflitto di interesse”*²⁰³¹.

²⁰²⁸ ANAC, Delibera n. 92 del 7 febbraio 2019, avente ad oggetto *Esito degli accertamenti ispettivi eseguiti dagli ispettori S.I.Fi.P., ai sensi del Protocollo d'intesa del 11.2.2015 A.N.A.C.- Ragioneria generale dello Stato, presso il Comune di Milano relativamente all'attività negoziale di detta S.A. per gli anni 2012-2015.*

²⁰²⁹ Comunicato del Presidente dell'ANAC n. 1 dell'11 gennaio 2023.

²⁰³⁰ Ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 il personale di una stazione appaltante che, intervenendo nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o potendo influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale percepibile come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza, deve darne comunicazione ed astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione. Le linee guida n. 15 dell'ANAC adottate con la delibera n. 494 del 5 giugno 2019 specificano la portata di tali obblighi dichiarativi.

²⁰³¹ Il Presidente dell'ANAC ha altresì ribadito le preoccupazioni in relazione alla nozione di conflitto di interesse prevista dall'art. 16 dello *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, che mirava a restringere la nozione stessa dell'istituto introducendo un onere probatorio a carico di chi intende far valere il conflitto di interesse. Nondimeno, la formulazione è stata accolta tal quale dal legislatore nel d.lgs. n. 36 del 2023. A ben vedere, però, la nuova norma (art. 16, comma 3) non modifica comunque l'obbligo di dichiarazione e astensione per il *“soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione”* e richiede (comma 4, inserito su proposta dell'ANAC) che le stazioni appaltanti adottino misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilino affinché gli adempimenti dichiarativi siano rispettati.

Nell'aprile del 2023 è stato presentato il *Rapporto intermedio sulle infrastrutture prioritarie della programmazione PNRR-PNC*, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati e dall'Istituto Cresme in collaborazione con l'ANAC. Il documento pubblicato contiene i risultati sintetici²⁰³², rinviando al portale SILOS - Sistema Informativo Legge Opere Strategiche per l'analisi dei dati puntuali sulle singole opere, effettuata anche grazie alle informazioni contenute nelle basi di dati dell'ANAC²⁰³³. L'iniziativa dimostra ancora una volta l'importanza della presenza della Banca dati nazionale dei contratti pubblici come fonte conoscitiva strategica per monitorare i valori, i tempi e l'andamento delle opere pubbliche, a partire da quelle più rilevanti per il rilancio del Paese²⁰³⁴.

6. Considerazioni di sintesi

Con la disamina svolta si è cercato di dimostrare come la digitalizzazione possa influire profondamente su tutte le partizioni in cui viene suddivisa la struttura del diritto amministrativo: fonti normative, organizzazione e svolgimento delle funzioni.

Rispetto alle molteplici strategie accolte dall'ordinamento per la prevenzione della corruzione – o, se si preferisce, per favorire la “buona amministrazione”²⁰³⁵ – si è rilevato che la trasformazione digitale può davvero rappresentare uno strumento che le racchiude e potenzia complessivamente²⁰³⁶ perché, se correttamente affrontata, reca una significativa razionalizzazione nel senso di maggiore semplicità e linearità, e non solo di opera semplificatoria (spesso controproducente), intorno al basilare quanto ambizioso principio istituzionale *once-only* (originato, non a caso, dalla scienza dei dati)²⁰³⁷.

²⁰³² Da cui risulta un fortissimo incremento dei nuovi bandi di gare d'appalto (di cui una porzione molto rilevante finanziata dal PNRR, che rappresenta il 21% degli importi messi a gara nel 2022) nel 2021 (+131%) e nel 2022 (+17,4%), rispetto ai vent'anni precedenti: *ivi*, p. 47.

²⁰³³ Il [portale SILOS](#) è frutto della collaborazione fra il Servizio Studi della Camera, l'Istituto Cresme e l'ANAC, avente l'obiettivo di svolgere una ricostruzione puntuale dello stato di attuazione dei contratti in corso riguardanti le infrastrutture strategiche già individuate dalla legge n. 443 del 2001, c.d. “legge obiettivo” (abrogata dal d.lgs. n. 50 del 2016); le infrastrutture prioritarie individuate negli allegati ai Documenti di economia e finanza (DEF) dal 2015; gli interventi commissariati individuati ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 32 del 2019, conv. l. n. 55 del 2019 (decreto “sblocca cantieri”); gli interventi nel settore dei trasporti, di competenza del Ministero delle Infrastrutture, inseriti nel PNRR e nel PNC. Ad es. si v. la scheda di dettaglio relativa al potenziamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, infrastruttura strategica, commissariata, finanziata dal PNRR al [link](#).

²⁰³⁴ [Rapporto intermedio sulle infrastrutture prioritarie della programmazione Pnrr-Pnc](#), predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca Cresme, presentato il 12 aprile 2023 (video disponibile al [link](#), con intervento del Presidente dell'ANAC Giuseppe Busia).

²⁰³⁵ Cap. I, par. 1.

²⁰³⁶ Cap. I, par. 4.

²⁰³⁷ Cap. II, parr. 1 e 2.

Dal punto di vista dell'impatto sulle regole dedicate ai pubblici uffici o che questi sono chiamati ad attuare, si è visto come il *corpus* normativo amministrativo debba progressivamente adeguarsi alle tecnologie disponibili e a quelle emergenti venendo riformato, ove possibile, contestualmente alla loro evoluzione, secondo un canone di sostenibilità non soltanto più finanziaria (art. 81 Cost.), ma anche digitale²⁰³⁸.

Allo stesso tempo, si sono considerati i procedimenti che in modo innovativo si fondano sull'acquisizione (quali *input* dell'azione amministrativa) delle informazioni ricavabili direttamente dai dati, tracciati nelle banche dati pubbliche, tendendo a superare le logiche documentali proprie della funzione conoscitiva tradizionale²⁰³⁹.

Sotto il profilo della ripartizione delle competenze, da tempo si è evidenziato che la trasformazione digitale richiede l'esercizio di un coordinamento informatico e informativo, la cui centralità è stata richiamata dalla stessa Corte costituzionale²⁰⁴⁰. Lo Stato, pur nel rispetto della leale collaborazione e dell'assetto delle competenze, deve esercitare appieno una chiara regia in termini di *governance* nell'ordinamento multilivello della evoluzione digitale delle amministrazioni²⁰⁴¹, per la stessa tenuta complessiva del sistema istituzionale di integrità pubblica (che comprende non solo gli enti pubblici, ma anche i cittadini, le imprese, le organizzazioni della società civile)²⁰⁴².

Nel particolare settore degli appalti le criticità, ma anche le potenzialità di un sistema informativo federato sono emerse dall'esame anche storico dell'evoluzione dell'Osservatorio, che dovrà essere regolato dalla raccolta dei dati saldamente guidata dall'ANAC, liberando dalle incombenze tecniche le strutture decentrate che debbono invece svolgere pienamente il loro ruolo di supporto delle amministrazioni, ma anche di studio e formazione a livello territoriale²⁰⁴³.

Accanto alla digitalizzazione, il presente lavoro ha voluto prendere in considerazione fra gli strumenti di prevenzione il profilo in certo modo "a valle" della gestione delle banche dati pubbliche, nonché l'utilizzo del loro contenuto per l'attività amministrativa. Si sono

²⁰³⁸ Cap. II, parr. 4 ss., ove si è esaminato in particolare l'esempio della riforma in materia di contratti pubblici.

²⁰³⁹ Come nel caso del monitoraggio dei contributi ministeriali attribuiti ai Comuni (cap. II, par. 4.1.1), o nelle prospettive di evoluzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico presso l'ANAC (cap. IV, parr. 3 ss.).

²⁰⁴⁰ Cap. II, par. 3.2.

²⁰⁴¹ Cap. II, parr. 3 ss.

²⁰⁴² Cap. I, parr. 5 ss.

²⁰⁴³ Sarebbe auspicabile che lo "sportello unico di supporto tecnico" (*help desk*) istituendo presso la Cabina di regia di cui all'art. 221 del d.lgs. n. 36 del 2023 fosse in qualche modo collegato con Osservatori regionali dei contratti pubblici, nella loro veste di struttura di supporto alle stazioni appaltanti: sull'evoluzione del loro ruolo v. *supra*, par. 2.3.1.

quindi ripercorse le funzioni pubbliche “tradizionali” potenziate dall’analisi dei dati: la conoscenza quale fondamento delle decisioni, non solo in seno all’istruttoria procedimentale ma anche rilevante di per sé; quindi le funzioni di vigilanza e controllo della Ragioneria dello Stato, della Corte dei conti e dell’ANAC sui flussi di finanza pubblica.

D’altronde, si è visto come la realtà digitale porti alla nascita di funzioni amministrative nuove o, quantomeno, difficilmente attuabili in passato: si è assistito alla transizione da un controllo amministrativo tipicamente statico, esercitato su atti e documenti, al monitoraggio continuo e flessibile sui dati, sempre più riletto in chiave collaborativa di interpretazione, correzione, raccomandazione e supporto²⁰⁴⁴. Inoltre, la tracciabilità delle attività pubbliche ha aperto alla trasparenza verso i cittadini che però, come molti sottolineano (anche osservando esperienze estere), deve essere governata in chiave di comprensibilità delle informazioni, per evitare che la pubblicazione massiva e disordinata di enormi moli di dati generi la c.d. opacità per confusione²⁰⁴⁵.

Le ricerche e i progetti avviati (non solo italiani) di misurazione soggettiva, ma soprattutto oggettiva della corruzione²⁰⁴⁶ hanno introdotto lo studio del patrimonio conoscitivo dell’Autorità nazionale anticorruzione e dei profili digitali delle funzioni ad essa attribuite: dalle banche dati in materia di appalti – *in primis* la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e il fascicolo virtuale istituito per la più rapida ed efficace valutazione dei requisiti di partecipazione delle imprese alle gare d’appalto – all’introduzione del portale unico della trasparenza, della piattaforma per la raccolta dei dati dei piani anticorruzione, sino agli esempi di utilizzo dei dati pubblici nella sua attività istituzionale di vigilanza (anche collaborativa), regolazione e, come estrema *ratio*, sanzionatoria.

Di qui ha trovato conferma la constatazione di come l’analisi svolta su dati di qualità possa incidere notevolmente sull’effettività della base informativa²⁰⁴⁷ per la regolazione, anche nel contesto della riforma dei contratti pubblici²⁰⁴⁸ e la vigilanza da parte delle istituzioni

²⁰⁴⁴ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit., pp. 195 ss.

²⁰⁴⁵ Cap. III, par. 3 ss.

²⁰⁴⁶ Cap. III, par. 4.

²⁰⁴⁷ Ora autorevolmente rafforzata dalla menzionata Comunicazione della Commissione europea del 16 marzo 2023, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l’elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l’accesso delle PMI alle gare d’appalto* che indica, quali elementi centrali a livello di Stati membri per la costruzione di un *European Procurement Data Space*, introdotto al cap. I, par. 5.1, (i) il miglioramento della qualità dei dati e (ii) l’automatizzazione dei flussi di dati.

²⁰⁴⁸ A. MASSERA, F. MERLONI, *L’eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 629 e la più volte richiamata introduzione del Presidente FRATTINI, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l’attuazione della legge delega*, cit.

preposte, come l'ANAC, alla promozione del rispetto dei principi costituzionali d'imparzialità e buon andamento²⁰⁴⁹, per riuscire a garantire maggiormente ai cittadini e alla collettività nel suo insieme una buona pubblica amministrazione²⁰⁵⁰.

²⁰⁴⁹ Su cui ci si è soffermati delineando la nozione di prevenzione della corruzione nel primo capitolo.

²⁰⁵⁰ Non va mai dimenticato che i principi costituzionali rimangono il riferimento costante per le istituzioni pubbliche – compresa per la materia della prevenzione della corruzione, come si è visto – le quali devono continuare a sforzarsi di attuarla affinché il nostro Paese possa essere “*più giusto e anche più felice*”, come ha ricordato la Senatrice a vita Liliana Segre in apertura della prima seduta della XIX legislatura, Senato della Repubblica, 13 ottobre 2022.

BIGLIOGRAFIA

- AA.VV., *Whistleblowing 2021*, Transparency International Italia, 2021
- ABDOU A., ÁGNES CZIBIK A., TÓTH B., FAZEKAS M., *COVID-19 emergency public procurement in Romania: Corruption risks and market behavior*, in *Working Paper series: GTI-WP*, 2021, 3, Budapest, Government Transparency Institute
- ACKERMAN S.R., *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- ADAM I., FAZEKAS M., *Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence*, in *Information Economics and Policy*, 2021, 57, p. 1 ss.
- ADAM I., FAZEKAS M., *Big data analytics as a tool for auditors to identify and prevent fraud and corruption in public procurement*, in *ECA Journal*, 2019, 2, pp. 172 ss.
- ADDANTE F., *Anac, poco trasparente la banca dati contratti pubblici: ecco perché*, in www.agendadigitale.eu, 29 giugno 2018, disponibile al [link](#)
- AINIS M., *La semplificazione complicante*, in *federalismi.it*, 2014, 18, pp. 1 ss.
- ALBERTI I., *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in *Ist. federalismo*, 2022, 2, pp. 473 ss.
- ALDINUCCI M., *L'infrastruttura necessaria per creare interoperabilità tra pubbliche amministrazioni*, in CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021, pp. 225 ss.
- ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e costituzione*, CEDAM, Padova, 1996
- ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pp. 131 ss.
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1965.
- ALGOSTINO A., *Prevenire o reprimere? Un dibattito parlamentare di fine Ottocento*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 2, pp. 509 ss.
- AMATO G., *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2020 pp. 11 ss.
- AMATO G., *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, prolusione alla Sapienza, Roma, 15 settembre 2022, disponibile al [link](#)
- AMATO G., MARONGIU G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982
- AMMANNATI L., *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *federalismi.it*, 2019, 7, p. 1 ss.

- AMORE A., *Gli operatori economici nel “labirinto dei gravi illeciti professionali” e il periodo triennale di esclusione dalla gara dall’accertamento definitivo*, in *Urb. app.*, 2019, 6, pp. 797 ss.
- AMORE A., *Le cause di esclusione di cui all’art. 80 D.Lgs. n. 50/2016 tra Linee guida dell’ANAC e principi di tassatività e legalità*, in *Urb. app.*, 2017, 6, pp. 763 ss.
- AMOROSINO S., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 7-8, pp. 2635 ss.
- ANDREANI A., *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1979
- ANDRIANI G. et al., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, Aracne, Canterano, 2020
- ARCIDIACONO L., *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, CEDAM, Padova, 1984
- ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006,
- ARENA G., *Semplificazione normativa: un’esperienza e alcune riflessioni*, in *Regioni*, 1999, pp. 849 ss.
- ARENA G., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlam.*, 1997, 3-4, pp. 29 ss.
- ARPAIA C.M., FERRO P., GIUZIO W., IVALDI G., MONACELLI D., *L’e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, Roma, 2016, pp. 29 ss.
- ARSÌ M., *L’obbligo d’acquisizione d’ufficio di atti e documenti*, in *Giornale dir. amm.*, 1996, 12, pp. 1133 ss.
- ASHLEY K.D., *Artificial Intelligence and Legal Analytics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017
- ATTIAS L., MELCHIONDA M., MIGLIORINI M.G., *Emergenza digitale e correlazione tra digitalizzazione e corruzione*, in *Il documento digitale*, 2016, 3, p. 10 ss.
- ATTIAS L., SCORZA G., *La consapevolezza digitale al servizio dell’etica*, in *Dir. inf.*, 2019, 6, pp. 1191 ss.
- AUBY J.-B., *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Ist. fed.*, 2019, 3, pp. 619 ss.
- AUBY J.-B., *Le droit administratif dans la société du risque. Quelques réflexions*, in *Conseil d’Etat, Rapport public 2005*, Parigi, 2005, pp. 351 ss.
- AVANZINI G., *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale: vantaggi, limiti ed esigenze di una specifica data governance*, in PAJNO A., DONATI F., PERRUCCI A. (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. 2, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 75 ss.
- AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, CEDAM, Padova, 1989
- BACHELET V., *Coordinamento* (voce), in *Enc. dir.*, X, 1962, pp. 630 ss.
- BACHELET V., *L’attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967

BALDIN S., *Diritto e interdisciplinarietà: note sulla integrazione metodologica con le altre scienze sociali*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2019, 25, pp. 1 ss.

BALDINI L., *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in MATTARELLA B.G., FIORENTINO L., CARDONE M. (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, 2021, pp. 106 ss.

BALDUZZI P., BORDIGNON M., COLOMBO L.V.A., *Pnrr, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in *Vita e pensiero*, 2022, 1, pp. 1 ss.

BALOCCO G., MINETTI P.M., *I requisiti di moralità tra principio di tassatività e discrezionalità amministrativa*, in *Giur. it.*, 2022, 6, pp. 1457 ss.

BALTRUNAITE A., GIORGIANTONIO C., MOCETTI S., ORLANDO T., *Discretion and supplier selection in public procurement*, Banca d'Italia, Roma, 2018

BALTRUNAITE A., ORLANDO T., PIZZOLLA I., RAGOZINI V., ROVIGATTI G., *Il ricorso all'inversione procedimentale nell'affidamento dei contratti pubblici*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 750, marzo 2023

BANDIERA O., PRAT A., VALLETTI T., *Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment*, in *American Economic Review*, 2009, pp. 1278 ss.

BARBATI C., *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubb.*, 2021, 1, pp. 15 ss.

BARBERIO M., *Brevi considerazioni dissonanti in tema di illecito professionale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 25 ottobre 2022

BARBERIS M., *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Mat. stor. cultura giur.*, 2016, 1, pp. 155-175

BARONE A., *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006

BATTINI S., LOSTORTO V., *Il ruolo della formazione nella politica di prevenzione della corruzione*, in DONATO LUIGI (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Banca d'Italia, Roma, 2020, pp. 225 ss.

BECK U., *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Roma, 2000

BELLIARDO E., *Accesso, partecipazione e garanzia di buona amministrazione: verso un consolidamento del diritto di difesa del cittadino*, in *DPCE online*, 2018, 1, pp. 189 ss.

BENETAZZO C., *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020

BENETAZZO C., *Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione*, in *federalimi.it*, 2021, 29, pp. 122 ss.

BENVENUTI F., *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in AMATO G., MARONGIU G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, cit., pp. 111 ss.

- BENVENUTI F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1, pp. 1 ss.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.
- BENVENUTI F., *Funzione, I) Teoria generale* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, XIV, 1989, pp. 1 ss.
- BENVENUTI F., *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Scritti in memoria di Enrico Guicciardi*, CEDAM, Padova, 1975, pp. 807 ss.
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994
- BENVENUTI L., *La discrezionalità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1986
- BERLINER D., DUPUY K., *The promise and perils of data for anti-corruption efforts in international development work*, CMI Institute, U4Brief, 2018, disponibile al [link](#)
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968
- BEVILACQUA C., *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del PNRR: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*, in *Amministrazioneincammino.it*, 4 febbraio 2022, pp. 1 ss.
- BIAGIOLI A., REGOLIOSI C., *Approccio ai modelli orientati alla gestione del fenomeno corruttivo*, ESI, Napoli, 2022
- BIAGIOLI C., MERCATALI P., SARTOR G., *Elementi di legimatica*, CEDAM, Padova, 1993
- BIANCAREDDU S., *Il procedimento amministrativo per fascicolo informatico: la problematica concretizzazione di un'aspirazione*, in CAMMAROTA G., ZUDDAS P. (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 35 ss.
- BIFULCO R., *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in ID., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 285-293.
- BOBBIO L., *Le arene deliberative*, in *Riv. it. di politiche pubbliche*, 2002, pp. 5 ss.
- BOBBIO N., *Studi per una teoria generale del diritto*, a cura di GRECO T., Giappichelli, Torino, 2012
- BODINO M.C., ERCOLANI A., PIUNNO S., RUGGIERO G., *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, in *medium.com*, 21 dicembre 2018
- BOGDANOWICZ P., ROLINSKI J. (a cura di), *Exclusion grounds – the practice of application in the EU and EFTA States*, Public Procurement Law Association, Varsavia, 2019
- BOMBARDELLI M., *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (... che è diversa dalla complicazione!)*, in *Ridiam.it*, 3 marzo 2018
- BOMBARDELLI M., *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, in *Giur. it.*, 2021, 6, pp. 1442 ss.

BOMBARDELLI M., *Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con le P.A.*, in GAROFOLI R., TREU T. (a cura di), *Il libro dell'anno del diritto 2013*, Treccani, Roma, 2013, pp. 201 ss.

BOMBARDELLI M., *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. fed.*, 2013, 3-4, p. 658 ss.,

BOMBARDELLI M., *Il testo unico delle disposizioni sulla documentazione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 7, pp. 664 ss.

BOMBARDELLI M., *Le autorità amministrative indipendenti. Report annuale 2013 – Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, 4, p. 1 ss.

BOMBARDELLI M., *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubb.*, 2015, pp. 1029 ss.

BONFIGLI S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, pp. 109 ss.

BORDALO FAUSTINO P., *Regulating discretion in public procurement: an anti-corruption tool?*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 147 ss.

BORRA S., GIACHI A., *Come appalta la Pubblica Amministrazione. Il Rapporto Nazionale 2014. Il punto di vista delle stazioni appaltanti e delle imprese*, PromoPA, Bravo Solution, 2014

BOSCHETTI B., *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione in cammino*, 30 marzo 2018, pp. 1 ss.

BOSCHETTI B.L., *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattive tra settori e sistemi*, ETS, Pisa, 2018

BOSCHETTI B., *La governance (artt. 212-215)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 137 ss.

BOSCHETTI B., *Pathways of anti-corruption law in the global arena*, in *JusOnline*, 2018, 1, pp. 352 ss.

BOSCHETTI B., *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *Studi parlam.*, 2021, 1, pp. 53 ss.

BOSCHETTI B., BERTI N., *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012: prove di un nuovo diritto amministrativo (tra risultato, fiducia e discrezionalità)*, in *Ist. federalismo*, 2022, 3, pp. 599 ss.

BOSCHETTI B., CELATI B. (a cura di), *La buona amministrazione*, Laboratorio Futuro, Istituto Toniolo, RecoveryLab, Università Cattolica, Milano, 2022

BOSCHETTI B., VENDRAMINI E. (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2021

- BOSCO G., *Il sistema preventivo nella educazione della gioventù*, introduzione e testi critici a cura di P. Braido, LAS, Roma, 1985
- BOTTO A., *L'Autorità di Vigilanza, gli Osservatori regionali ed il controllo sull'applicazione del diritto comunitario*, in BENACCHIO G.A., COZZIO M. (a cura di), *Mercato, regole e innovazione nel settore degli appalti e dei servizi pubblici*, EDK, Poggio Torriana, 2010, pp. 107 ss.
- BOZZI C., MASSARO G., VIGGIANI F., *La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A. Dall'analisi del fenomeno agli strumenti di contrasto e prevenzione*, Aracne, Canterano, 2018
- BRANCASI A., *Etica pubblica e forme di controllo*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 46 ss.
- BRIGANTE V., *Law enforcement against corruption in Italian Public procurement, between hetero-imposed Measures and procedural solutions*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 1, pp. 334 ss.
- BRIGANTE V., *Evolving pathways of administrative decisions. Cognitive activity and data, measures and algorithms in the changing administration*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- BRIGANTE V., *Fenomeni corruttivi nell'affidamento di commesse pubbliche: la discrezionalità multilivello come soluzione di matrice procedimentale*, in *Dir. econ.*, 2018, 3, pp. 955 ss.
- BURGI M., WITTSCHURKY L.K., *The Qualification, Selection and Exclusion of Economic Operators (Tenders and Candidates) from a German Perspective*, in BURGI M., TRYBUS M., TREUMER S. (a cura di), *Qualification, Selection and Exclusion in EU Procurement*, Djof Publishig, Copenhagen, 2016, pp. 63 ss.
- BURRONI F., *La qualità dei dati: una sfida percepita da pochi*, in *Informatica e documentazione*, 1998, 2, pp. 37 ss.
- BUSIA G., *Prevenzione della corruzione e fiducia nelle istituzioni: problemi e prospettive*, in *Studi parlam.*, 2020, 2, pp. 121 ss.
- BUTTARELLI G., *L'interoperabilità dei dati della pubblica amministrazione*, in BONTEMPI V. (a cura di), *Lo Stato digitale nel PNRR*, RomaTrePress, Roma, 2022, pp. 141 ss.
- CAFAGNO M., *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 493 ss.
- CAFAGNO M., *Spunti per una riflessione empirica sulla disciplina degli appalti pubblici*, in *Dir. econ.*, 2021, 2, p. 11 ss.
- CALABRÒ M., PIETROSANTI A.G., *I principi di massima partecipazione e di tassatività delle cause di esclusione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Ambientediritto.it*, 2023, 2, pp. 1 ss.
- CALAMANDREI P., *Opere giuridiche. Volume III. Diritto e processo costituzionale*, RomaTrePress, Roma, 2019
- CALZONI R., *L'ANAC, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, in *Nomos*, 2019, 1, pp. 1 ss.
- CALZONI R., *Autorità nazionale anticorruzione e funzione di vigilanza collaborativa: le novità del Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2016, 23, pp. 2 ss.

Camera dei deputati, Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *La lotta alla corruzione*, Laterza, Roma-Bari, 1998

CAMMAROTA G., ZUDDAS P. (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Giappichelli, Torino, 2020

CAMMELLI M., *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in ID., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 65 ss.

CAMMELLI M., *Amministrazione di risultato*, in ID., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi. Scritti scelti*, cit., pp. 289 ss.

CANTINO V., DE VINCENZIIS P., RACCA G. (a cura di), *Risk management: perspectives and open issues. A multi-disciplinary approach*, Mc Graw Hill Education, London, 2016

CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, pp. 1 ss.

CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020

CANTONE R., *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 8-9, pp. 888 ss.

CANTONE R., BOVA C., *L'Anac alle prese con la vigilanza sui contratti pubblici: un ponte verso il nuovo Codice degli appalti?*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 2, pp. 166 ss.

CANTONE R., CARLONI E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018

CANTONE R., CARLONI E., *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 3, pp. 903 ss.

CANTONE R., PARISI N., *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale. L'esperienza innovativa di ANAC dal 2014 al 2020*, ESI, Napoli, 2021

CAPORALE F., *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 3, pp. 853 ss.

CAPOROSSI P., *I Comuni e la sfida della sostenibilità. Misurazione della capacità amministrativa pubblica, tra efficienza, trasparenza e anticorruzione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021

CARANTA R., *L'analisi di impatto del contenzioso amministrativo sugli appalti*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 2, pp. 259 ss.

CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar, Cheltenham, 2021

CARBONE L., *Quali rimedi per l'inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it, 1° febbraio 2022

CARDARELLI F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2015, pp. 227 ss.

CARDI E., COGNETTI S., *Eccesso di potere (atto amministrativo)* (voce), in *Dig. pubbl.*, V, Torino, 1987, pp. 340 ss.

- CARDONE M., *La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'utilizzo dei dati per accelerare il processo di gestione delle risorse europee*, in MATTARELLA B.G., FIORENTINO L., CARDONE M. (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, 2021, pp. 5 ss.
- CARLONI E., *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 2, pp. 363 ss.
- CARLONI E., *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, 2019, 3, pp. 497 ss.
- CARLONI E., *Corruzione (prevenzione della)* (voce), in *Enc. dir., I tematici*, 2022, pp. 319 ss.
- CARLONI E., *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, in MASTRAGOSTINO F., PIPERATA G., TUBERTINI C. (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bononia University Press, Bologna, 2016, pp. 267 ss.
- CARLONI E., *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023
- CARLONI E., *L'anticorruzione tra prevenzione, manette e buonsenso*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4 marzo 2019, pp. 1 ss.
- CARLONI E., *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022
- CARLONI E., *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, pp. 273 ss.
- CARLONI E., *L'accesso civico generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pp. 579 ss.
- CARLONI E., *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, pp. 641 ss.
- CARLONI E., *La qualità dei dati pubblici*, in PONTI B. (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008, pp. 253 ss.
- CARLONI E., *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Munus*, 2012, 1, pp. 179-198.
- CARLONI E., *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 2017, 3, pp. 445 ss.
- CARLONI E., *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 117 ss.
- CARLONI E., CANTONE R., *Limits of Corruption Repression and New Prevention Policies*, in CARLONI E., GNALDI M. (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham, 2021, pp. 5 ss.

CARLONI E., GNALDI M. (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham, 2021

CARLONI E., NIELI A., *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Ist. fed.*, 2022, 1, pp. 117 ss.

CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing Corruption through Administrative Measures*, Morlacchi, Perugia, 2019

CARLONI E., PETTINARI G., *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, 2019, pp. 181 ss.

CARLONI E., POLINORI P., DAVID D., *Public Procurement and Corruption: Perspectives, Rules, Experiences*, in CARLONI E., GNALDI M. (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 127 ss.

CARLOTTI G., *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 26 aprile 2023

CARLUCCI C., GIORGIANTONIO C., ORLANDO T., *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d'Italia, Roma, 2019

CARRINO M.A., *La certificazione di qualità nella P.A. come fulcro per il buon funzionamento dei processi operativi*, in DONATO LUIGI (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Banca d'Italia, Roma, 2020, pp. 257 ss.

CARULLO A., *Appalti pubblici* (voce), *Enc. dir., Aggiornamento*, 2001, pp. 79 ss.

CARULLO G., *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, pp. 181 ss.

CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017

CARULLO G., *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

CASSETTA E., *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1957, pp. 293 ss.

CASSETTA E., *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, ora in ID., *Scritti scelti*, Jovene, Napoli, 2015, pp. 453 ss.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011

CASSETTA E., *Riflessioni sul ruolo attuale del difensore civico*, in *Dir. econ.*, 1997, ora in ID., *Scritti scelti*, cit., pp. 421 ss.

CASSETTA E., *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, ora in ID., *Scritti scelti*, cit., pp. 337 ss.

CASSESE S., *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, 1, pp. 1 ss.

- CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 2, pp. 265 ss.
- CASSESE S., *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in *Sinapsi*, 2018, 1, pp. 5 ss.
- CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017
- CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 601 ss.
- CASSESE S., *L'educazione del giurista*, relazione all'Università Bocconi, Milano, 17 maggio 2011, disponibile in www.irpa.eu
- CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 43 ss.
- CASSESE S., *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, in *Amministrare*, 2007, 3, pp. 471 ss.
- CASSESE S., *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi: la vicenda intellettuale della scienza dell'amministrazione*, in *Foro it.*, 1992, V, 3, pp. 41 ss.
- CASSESE S., «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, pp. 243 ss.
- CASSESE S., *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005
- CASSESE S., *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, relazione al Convegno AIPDA 2016, *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, in www.diritto-amministrativo.org
- CASSESE S., *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2016, pp. 12 ss.
- CASSESE S., *Universalità del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005
- CASU A., *Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*, Franco Angeli, Milano, 2015
- CATALANO L., SILVETTI V., *La valutazione processuale dei sistemi di compliance ex d.lgs. 231/2001*, in LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile. Strumenti innovativi e proposte operative. Casistica e giurisprudenza*, Pacini, Pisa, 2022, pp. 201 ss.
- CATALDI G., *Le funzioni della Corte dei conti e la elaborazione elettronica dei dati*, in *Foro amm.*, 1973, II, pp. 197 ss.
- CATANIA A., *La regolarità fiscale e previdenziale*, in LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, in LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, Aracne, Roma, 2021, pp. 371 ss.
- CATARCI T., [Perché le migliori università puntano su corsi e ricerche interdisciplinari \(ostacolati in Italia\)](http://www.agendadigitale.eu), in www.agendadigitale.eu, 15 giugno 2018
- CAUDURO A., *La partecipazione amministrativa come trasparente "associazione" o "dissociazione" dalle scelte dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2022, 1, pp. 181 ss.
- CAVALLO PERIN R., *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Dir. pubb.*, 2021, 1, pp. 73 ss.

CAVALLO PERIN R., *Il contenuto dell'art. 113 Cost. fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, pp. 517 ss.

CAVALLO PERIN R., *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2021, 3, pp. 587 ss.

CAVALLO PERIN R., *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, pp. 639 ss.

CAVALLO PERIN R., *La digitalizzazione e l'analisi dati*, in ID., LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022, pp. 119 ss.

CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021

CAVALLO PERIN R., *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in MERLONI F., CAVALLO PERIN R. (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 147 ss.

CAVALLO PERIN R., *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in ID., POLICE A., SAITTA F. (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, vol. 1, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di FERRARA L. e SORACE D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 3 ss.

CAVALLO PERIN R., *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in ID., COLOMBINI G., MERUSI F., ROMANO A. (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano Pisa 14-15 giugno 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 41 ss.

CAVALLO PERIN R., *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990

CAVALLO PERIN R., *Pubblica amministrazione e data analysis*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 11 ss.

CAVALLO PERIN R., *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, pp. 305 ss.

CAVALLO PERIN R., ALBERTI I., *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.-U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 119 ss.

CAVALLO PERIN R., GALETTA D.-U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020

CAVALLO PERIN R., LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022

CAVALLO PERIN R., RACCA G.M., *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, pp. 325 ss.

CELONE C., *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, in *Dir. econ.*, 2016, 3, pp. 669 ss.

- CELONE C., *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in AA.VV., *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 525 ss.
- CELONE C., *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2012
- CELONE C., *Legalità, interpretazione adeguatrice e risultato amministrativo nell’attività di regolazione dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, in IMMORDINO M., POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 332 ss.
- CERBO P., *Le valutazioni riservate dell’amministrazione sull’affidabilità del concorrente negli appalti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2020, 3, pp. 739 ss.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ A., *Public transparency as a tool to prevent corruption in public administration*, in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 81 ss.
- CERULLI IRELLI V., *Per una politica dell’etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in VANDELLI L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 27 ss.
- CHIRULLI P., *La valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del controllo parlamentare*, in *federalismi.it*, 2022, 31, pp. 15 ss.
- CHITI E., MARCHETTI B., RANGONE N., *L’impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in PAJNO A., DONATI F., PERRUCCI A. (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, cit., pp. 43 ss.
- CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2018
- CHITI M.P., *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 2000, pp. 303 ss.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L., (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di FERRARA L., SORACE D., Firenze University Press, Firenze, 2016
- CLARICH M., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 655 ss.
- CLARICH M., *La tutela della concorrenza nei contratti pubblici*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, pp. 744 ss.
- CLARICH M., *Le innovazioni per la qualificazione dell’operatore economico*, in CAVALLO PERIN R., LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l’attuazione della legge delega*, cit., pp. 79 ss.
- CLARICH M., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1, pp. 159 ss.
- CLARIZIA P., *La digitalizzazione*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 3, pp. 302 ss.

CLARIZIA P., *La digitalizzazione dei contratti pubblici: lo stato dell'arte*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 2, pp. 273 ss.

CLARIZIA P., *Procedure aperte telematiche: il bando n. 1 e il self restraint dell'Anac*, in www.irpa.eu, *Osservatorio sullo Stato digitale*, 28 giugno 2022, disponibile al [link](#)

CLARIZIA P., *L'e-procurement*, in BONTEMPI V. (a cura di), *Lo Stato digitale nel PNRR*, cit., pp. 109 ss.

COLOMBO E., *Prolusione del Ministro del Tesoro*, in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1967, pp. 3 ss.

COLOMBO GIOVANNI, *Il progetto europeo per la sperimentazione dei patti di integrità*, in Transparency International Italia, *I patti di integrità negli appalti pubblici: strumenti per la legalità e la cittadinanza attiva. Osservazioni a margine del Patto di integrità applicato alla realizzazione del secondo lotto della Metropolitana leggera di Cagliari*, Trento, 2021, pp. 4 ss.

COLOMBO GHERARDO (a cura di), *Il sistema degli appalti*, Giuffrè, Milano, 1995

COLOMBO G., DAVIGO P., *La tua giustizia non è la mia. Dialogo fra due magistrati in perenne disaccordo*, Milano, Longanesi, 2016

COMBA, A. *Organizzazione internazionale e ordinamento dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1974

COMBA M., *Ombudsman* (voce), in *Dig. pubbl.*, X, 1995, pp. 298 ss.

COMPORI G.D., *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano, 1996

COMPORI G.D., *Il principio di unità nella funzione amministrativa*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 307 ss.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014

Consiglio regionale del Piemonte, *Il Difensore civico*, Torino, 2022

CONTESSA C., *Il nuovo "Codice dei contratti" e la polimorfa nozione di "gravi illeciti professionali"*, in *Urb. app.*, 2018, 5, pp. 662 ss.

CONTESSA C., *Il ruolo dell'ANAC nel nuovo codice dei contratti*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, Roma, 2017

CONTESSA C., *La nuova governance del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2021, 6, pp. 751 ss.

COPPOLA P., + *Digitale – Corruzione + Democrazia. La trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022

CORRADINO M., *L'Italia immobile*, Chiarelettere, Milano, 2020

CORRADO A., *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018

CORRADO A., *Il futuro della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa: una moda destinata a passare? L'ultima parola al Legislatore*, in *federalismi.it*, 2021, 29, pp. 135 ss.

- CORRADO A., *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *federalismi.it*, 2022, 27, pp. 186 ss.
- CORRADO A., *La trasparenza negli appalti pubblici, tra obblighi di pubblicazione e pubblicità legale*, in *federalismi.it*, 2018, 1, pp. 2 ss.
- CORSO G., DE BENEDETTO M., RANGONE N., *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2022
- CORTESE F., *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, pp. 329 ss.
- CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano 2012
- COSMAI P., *Ad un anno dalle linee guida il primo rendiconto ANAC sul whistleblowing*, in *Azienditalia – il Personale*, 2016, 10, pp. 509 ss.
- COSTANTINO F., *Art. 3 bis. Uso della telematica*, in ROMANO ALB. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 245 ss.
- COSTANTINO F., *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012
- COSTANTINO F., *Il principio di semplificazione*, in *RISG*, 2014, numero speciale, pp. 425 ss.
- COSTANTINO F., *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra Open e Big Data*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, pp. 799 ss.
- COSTANTINO F., *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 43 ss.
- COSTANTINO F., *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pp. 623 ss.
- CRAIG P., *Article 41 – The Right to Good Administration*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, Oxford, 2021, pp. 1125 ss.
- CRAVERO C., *Les pactes d'intégrité dans les marchés publics: les expériences en Italie, Allemagne, Bulgarie, Suisse et Mexique*, in FOLLIOT-LALLIOT L., TORRICELLI S. (a cura di), *Contrôles et contentieux des contrats publics. Oversight and challenges of public contracts*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 549 ss.
- CRISAFULLI V., *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giur. cost.*, 1962, I, pp. 130 ss.
- CRISMANI A., *Segnalazione di legislazione “oscura, imperfetta od incompleta” da parte del Consiglio di Stato (nota a Cons. Stato, sez. Consultiva, 9 luglio 2020 n. 1271 e 10 luglio 2020 n. 1278)*, in *www.giustiziainsieme.it*
- CROCE M., *Prevenzione e contrasto della corruzione: il quarto compliance report del GRECO sull'Italia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 12 febbraio 2019
- CROCE G., *Trasmissione dati e rendicontazione ... la chimera del principio di unicità dell'invio dei dati*, in *In pillole*, 17 febbraio 2020, rivista online del sito *www.mediappalti.it*.

CROCCO D., *Managerialità e digitalizzazione nella P.A. Spunti di scienza e tecnica dell'organizzazione amministrativa*, in ID., NERI G. (a cura di), *La digitalizzazione della società moderna. Incidenze e refluenze della tecnologia digitale sulle istituzioni pubbliche e il diritto nell'esperienza italiana*, Jovene, Napoli, pp. 33 ss.

CROZIER M., *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969

CUCCHIARELLI A., *Bandi tipo dell'Anac: tipologie e funzioni*, in LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 307 ss.

CUDIA C., *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Giuffrè, Milano, 2008

D'ALBERTI M., *Corruzione*, Treccani, Roma, 2020

D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 2017

D'ALTERIO E., *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, Bologna, 2021

D'ALTERIO E., *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015

D'ALTERIO E., *I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: "post fata resurgam"*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 6, pp. 757 ss.

D'ALTERIO E., *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, pp. 681 ss.

D'ALTERIO E., *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, in *Le carte e la storia*, 2020, 2, pp. 27 ss.

D'ALTERIO E., *Regolare, vigilare, punire, giudicare: l'Anac nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 4, pp. 499 ss.

D'ALTERIO E., *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, pp. 667 ss.

D'AMICO A., *Concorsi pubblici: il digitale evita ogni contenzioso? Norme, giurisprudenza, problemi*, in www.agendadigitale.eu, 22 giugno 2022, disponibile al [link](#)

D'ANCONA S., *Contributo allo studio della progettazione in materia di appalti e concessioni. Una prospettiva dalle scienze comportamentali e cognitive*, Giappichelli, Torino, 2021

D'ANCONA S., *Il documento informatico e il protocollo informatico*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.-U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. 159 ss.

D'AURIA G., *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 403 ss.

D'AURIA G., *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, pp. 705 ss.

D'AVANZO W., *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, in *Open Journal of Humanities*, 2020, 6, pp. 85 ss.

- DAVIS K.E., *Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2014, 10, pp. 37 ss.
- DAVIS K.E., FISHER A., KINGSBURY B., MERRY S.E. (a cura di), *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford University Press, Oxford, 2012
- DAVIS K.E., KINGSBURY B., MERRY S.E. (a cura di), *The Quiet Power of Indicators. Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015
- DE BENEDETTO M., *Corruption from a regulatory perspective*, Hart, Oxford, 2021
- DE BENEDETTO M., *Corruzione e controlli: una introduzione*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 377 ss.
- DE BENEDETTO M., *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, in *Studi parlam.*, 2020, 2, pp. 11-35.
- DE BLASIO G., NICITA A., PAMMOLLI F. (a cura di), *Evidence-based Policy! Ovvero perché politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica rendono migliore l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021
- DECAROLIS F., GIORGIANTONIO C., *Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders*, in *EPJ Data Science*, n. 11/2022
- DECAROLIS F., GIORGIANTONIO C., *Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders*, Banca d'Italia, Roma, 2020
- DECAROLIS F., FISMAN R., PINOTTI P., VANNUTELLI S., *Rules, discretion, and corruption in procurement: evidence from italian government contracting*, in *NBER Working Paper Series*, Cambridge, 2020
- DECAROLIS F., PINOTTI P., *Appalti e corruzione: alcune evidenze sulla penetrazione criminale negli appalti di lavori*, in *Dir. econ.*, 2021, 3, pp. 113 ss.
- DE FINETTI B., *Applicazione delle nuove tecniche meccanografiche ed elettroniche*, in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., pp. 73 ss.
- DEIDDA GAGLIARDO E., *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico* in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, aprile 2022, pp. 151 ss.
- DE LEONARDIS F., *I principi generali dell'azione amministrativa*, in ROMANO ALB. (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 1 ss.
- DE LEONARDIS F., *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, 3, pp. 62 ss.
- D'ELIA CIAMPI I., *L'informatica e le banche dati*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1647 ss.

DELLA SCALA M.G., *I profili organizzativi della prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC tra funzionalità e semplificazione*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 749 ss.

DELLA TORRE M. (a cura di), *Diritto e informatica*, Giuffrè, Milano, 2007,

DEL MONTE D., *Identificare, mappare, analizzare la corruzione. Gli strumenti di misurazione più innovativi di Transparency International Italia* in GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione. Obiettivi, metodi, esperienze*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 173 ss.

DEL SARTO S., GNALDI M., *Considerazioni sull'efficacia delle relazioni del Responsabile della prevenzione della corruzione come strumento di prevenzione*, in GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 154 ss.

DELSIGNORE M., RAMAJOLI M., *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, pp. 61 ss.

DE MAIO G., *Semplificazione e digitalizzazione: un nuovo modello burocratico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016

DEMICHIELIS E., *I processi di risk assessment e risk management e la responsabilità delle stazioni appaltanti*, in CANTINO V., DE VINCENZIIS P., RACCA G. (a cura di), *Risk management: perspectives and open issues. A multi-disciplinary approach*, cit., pp. 857 ss.

DEMICHIELIS M., *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, in *federalismi.it*, 2022, 27, pp. 212 ss.

DE NICTOLIS R., *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urb. app.*, 2021, 6, pp. 729 ss.

DE NICTOLIS R., *La tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici e il nuovo Codice*, in *Urb. app.*, 2017, 2, pp. 153 ss.

DEODATO C., *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 15 aprile 2022

DE PORTU C., *La qualificazione delle imprese per un mercato efficiente: liberi suggerimenti o... mere suggestioni in attesa del Regolamento del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2020, 1, pp. 173 ss.

DE PRETIS D., *I principi del diritto amministrativo europeo*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 41 ss.

DI GIUDA G.M., PATTINI G., *Transizione digitale per l'ambiente costruito*, ESI, Napoli, 2021

DI GIUDA G.M., RACCA G.M., *From Works Contracts to Collaborative Contracts: The Challenges of Building Information Modeling (BIM) in public procurement*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., pp. 223-271

DI GIUDA G., VALAGUZZA S., *Gli accordi collaborativi come elemento cruciale per una regolazione strategica nel settore delle costruzioni*, ESI, Napoli, 2019

- DI GIUDA G.M., VILLA V., *Il BIM. Guida completa al Building Information Modeling per committenti, architetti, ingegneri, gestori immobiliari e imprese*, Hoepli, Milano, 2016
- DI LASCIO F., *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, pp. 804 ss.
- DI LASCIO F., *L'attuazione dei controlli: ispezioni e anticorruzione*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 531 ss.
- DI LASCIO F., NERI B., *I poteri di vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 4, pp. 454 ss.
- DI MARTINO A., *L'amministrazione per algoritmi ed i pericoli del cambiamento in atto*, in *Dir. econ.*, 2020, 3, pp. 599 ss.
- DI MASCIO F., *Miti e realtà degli open data all'italiana*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 3, pp. 399 ss.
- DI MASCIO F., PIATTONI S., *Corruption Control in the Developed World*, in *Politics and Governance*, 2020, Volume 8, Issue 2, pp. 72-77
- DI POLITO S., ROBIATI A., ROSSI R., *C'è chi dice no*, Chiarelettere, Milano, 2013
- DI PORTO F., *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985
- DOGLIANI M., MASSA PINTO I., *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015
- DONATI D., *Digitalizing to prevent corruption and ensure rights* in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 281 ss.
- DONATI D., *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in VANDELLI L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 151 ss.
- DONATO A., *Affidamenti in house e partecipazione pubblica totalitaria: lo strano caso del Cineca*, in *Foro amm.*, 2016, pp. 503 ss.
- DONATO LETTERIO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015
- DONATO LUIGI (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Banca d'Italia, Roma, 2020
- DONATO LUIGI, MARICONDA M., MIRRONE M., *La digitalizzazione possibile degli appalti pubblici. L'analisi della Banca d'Italia per l'Anac sulle prospettive dell'e-procurement*, in *Astrid Rassegna*, 2020, 8, pp. 1 ss.
- DONATO M.P., *L'archivio del mondo*, Laterza, Roma-Bari, 2018
- D'ORLANDO E., *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2011, pp. 223 ss.
- DUGATO M., *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in *Munus*, 2015, pp. 667 ss.

- DUNI G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008
- DUNI G., *Dal procedimento sequenziale al procedimento "a stella". Introduzione al convegno "L'informatica nelle pubbliche amministrazioni: un problema di globalità"*, Cagliari, 22-23 ottobre 2004, disponibile al [link](#)
- EINAUDI L., *Conoscere per deliberare. Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1956, pp. 1 ss.
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954
- FALCONE M., *Big Data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 3, 601 ss.
- FALCONE M., *La big data analytics per conoscere, misurare e prevenire la corruzione*, in GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 90 ss.
- FALDUTO L., *Il ruolo dei "red flag indicators" nella strategia anticorruzione*, in *Azienditalia*, 2017, 3, pp. 337 ss.
- FALLETTA P., *Le linee guida di AgID nel processo di digitalizzazione*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., pp. 139 ss.
- FALZONE G., *Il dovere di buona amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1953
- FARO S., *Scienze sociali computazionali, diritto, informatica giuridica (verso la scienza giuridica computazionale)*, in PERUGINELLI G., RAGONA M. (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014, pp. 603 ss.
- FAZEKAS M., TÓTH B., *Proxy indicators for the corrupt misuse of corporations*, CMI Institute, U4Brief, 2017
- FAZEKAS M., TÓTH I.J., KING L.P., *An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data*, in *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2016, 22, 3, pp. 369–397
- FAZEKAS M., KOCSIS G., *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data*, in *GTI-WP*, 2015, 02, Budapest, Government Transparency Institute
- FELDMAN Y., *The Law of Good People. Challenging States' Ability To Regulate Human Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018
- FERK P., FERK B., *Article 53. Electronic availability of procurement documents*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 543 ss.
- FERRANTE M., GUCCIONE C., SERAFINI A., *I contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 6, pp. 753 ss.
- FERRANTE L., VANNUCCI A., *Anticorruzione pop. È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Torino, 2017

- FERRARA R., *Abuso d'ufficio e discrezionalità amministrativa: alle origini del problema*, in *Dir. e proc. amm.*, 2022, 1, pp. 1 ss.
- FERRARA R., *Art. 15. Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 673 ss.
- FERRARA R., *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicitari*, Giuffrè, Milano, 1983
- FERRARA R., *Emergenza e protezione dell'ambiente della "società del rischio"*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 10, pp. 3356 ss.
- FERRARA R., *Il difensore civico e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini: note preliminari in margine ad un dibattito in corso*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 2, pp. 231 ss.
- FERRARA R., *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, 4, pp. 1043 ss.
- FERRARA R., *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, pp. 773 ss.
- FERRARA R., *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta": tra flessibilità e sicurezza*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 1, pp. 14 ss.
- FERRARA R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi* (voce), in *Dig. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pp. 543 ss.
- FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2014
- FERRARA R., *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla "specialità" amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in ID., SICARDI S. (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia, amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, CEDAM, Padova, 1998, pp. 131 ss.
- FERRARA R., *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, pp. 323 ss.
- FERRARA R., *Il lavoro come professione... e come vocazione: alcuni punti fermi e molte questioni aperte*, in IANNOTTA L. (a cura di), *Le molteplici dimensioni del lavoro: personale, oggettiva, spirituale, sociale, politica*, Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 53 ss.
- FERRARA R., *Il «metodo giuridico» negli scritti di Antonio Romano Tassone: il diritto fra regole e regolarità*, in *Dir. amm.*, 2014, 3, pp. 525 ss.
- FERRARA R., *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, pp. 31 ss.
- FERRARA R., *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2020
- FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, pp. 99 ss.

- FERRARA R., *Premesse ad uno studio sulle banche dati della pubblica amministrazione: fra regole della concorrenza e tutela della persona*, in *Dir. amm.*, 1997, 4, pp. 555 ss.
- FERRARA R., *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 241 ss.
- FERRARA R., *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 1, pp. 63 ss.
- FERRARI G.F., *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE Online*, n. 1, 2019, pp. 164 ss.
- FERRARIS V., MAZZA C., *Gli strumenti di prevenzione della illegalità negli appalti: red flags e sistemi di listing*, in SCOMPARIN L. (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 45 ss.
- FERRERO E., *Concetti giuridici indeterminati e poteri discrezionali delle amministrazioni*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, 3, pp. 759 ss.
- FIDONE G., *Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valorale di Riferimento*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, pp. 359 ss.
- FIDONE G., *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 3, pp. 325 ss.
- FIDONE G., *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, pp. 753 ss.
- FIDONE G., *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.*, 2022, 3, pp. 779 ss.
- FIDONE G., CLARICH M., *La contrattualistica pubblica nel "ginepraio" delle fonti*, in MALTONI A. (a cura di), *I contratti pubblici. La difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 27 ss.
- FIORENTINO L., LA CHIMIA A. (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Il Mulino, Bologna, 2021
- FLICK G.M., *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in *Cass pen.*, 2015, 9, pp. 2980 ss.
- FLORIDI L., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017
- FOÀ S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2017, pp. 65 ss.
- FOÀ S., RICCIARDO CALDERARO M., *I "gravi illeciti professionali" dell'operatore economico come elenco esemplificativo*, in *Giur. it.*, 2018, 7, pp. 1681 ss.
- FORTI G., *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Vita e pensiero, Milano, 2018
- FORTI U., *Vigilanza e tutela amministrativa (voce)*, in *Enc. it.*, vol. XXXV, Treccani, Roma, 1937

FRACCHIA F., *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, 2, pp. 360 ss.

FRACCHIA F., *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in MASTRAGOSTINO F., PIPERATA G., TUBERTINI C. (a cura di), *L'amministrazione che cambia*, cit., pp. 219 ss.

FRANCHINI C., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 245 ss.

FRANCI L., BELLUSCIO T. et al., *Semplificare... rimuovere le pieghe della pubblica amministrazione: istruzioni per l'uso*, in *Azienditalia*, 2014, 8-9, pp. 605 ss.

FRANGIPANE U., *La controversa natura giuridica delle linee guida Anac*, ESI, Napoli, 2022

FRATTINI F., *Introduzione*, in CAVALLO PERIN R., LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 1 ss.

FREDIANI E., *Vigilanza collaborativa e funzione "pedagogica" dell'ANAC*, in *federalismi.it*, 2017, 23, pp. 1 ss.

FRISCHHUT M., *Strengthening transparency and integrity via the new 'Independent Ethics Body' (IEB)*, Brussels, 2020

FRITON P., *International Procurement Developments in 2018 – Part II: Debarment in EU Public Procurement Law – Tentative Progress or Treading Water?*, in *Thomson Reuters' Government Contracts Year In Review covering 2018 Conference Briefs*, 2019, pp. 2-8 ss.

FRITON P., WOLTERS C., *The German Register of Competition and Its International Context*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2018, 2, pp. 119-128

FRITON P., ZÖLL J., *Article 57. Exclusion grounds*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 588 ss.

FROSINI V., *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Dir. inf.*, 1993, 3, pp. 599 ss.

FROSINI V., *Telematica e informatica giuridica* (voce), in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, pp. 60 ss.

GAGLIARDI J., *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in *Amministrazioneincammino*, 26 agosto 2020, p. 1 ss.

M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 20, pp. 2 ss.

GALETTA D.-U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.-U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. 85 ss.

GALETTA D.-U., *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, 2023, 12, pp. IV ss.

GALETTA D.-U., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in PIERRO M. (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 1-32

GALETTA D.-U., *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2020

GALETTA D.-U., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in federalismi.it, 2022, 7, pp. 110 ss.

GALETTA D.-U., *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham*, in *Dir. soc.*, 2017, 1, pp. 43 ss.

GALETTA D.-U., *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 2, pp. 265 ss.

GALETTA D.U., CORVALÀN J.G., *Intelligenza artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in federalismi.it, 2019, 3, pp. 2 ss.

GALLO C.E. (a cura di), *Autorità e consenso nei contratti pubblici. Dalle direttive 2014 al Codice 2016*, Giappichelli, Torino, 2016

GALLO C.E., *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1977, I, pp. 1643 ss.

GALLONE G., *La prevenzione amministrativa del rischio corruzione*, in *Dir. econ.*, 2018, pp. 349 ss.

GALLONE G., OROFINO A.G., *Tra misure preventive e strumenti di contrasto: la via italiana all'anticorruzione*, in federalismi.it, 2020, 29, pp. 77 ss.

GARDINI G., *Autocertificazione* (voce), in *Dig. Pubbl., Aggiornamento*, 2005, pp. 41 ss.

GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019

GARDINI G., TUBERTINI C., *L'amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022

GARRI F., GARRI F., *Il mercato dei contratti pubblici: il ruolo dell'Autorità di vigilanza di settore e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., *Trattato sui contratti pubblici. Vol. I. I principi generali, i contratti pubblici, i soggetti*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 625 ss.

GASPARRI P., *Corso di diritto amministrativo. Volume I. Teoria della organizzazione amministrativa*, Bologna, 1953

GENINATTI SATÈ L., *Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?*, in LUTHER J., VIPIANA PERPETUA P.M. (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, POLIS Working Papers n. 208, 2013, pp. 11 ss.

GIACHI ANNALISA (a cura di), *Dalla centrale di committenza alla centrale di competenza: la fattibilità di un modello di qualificazione delle stazioni appaltanti basato sulle categorie di acquisto. Utopia o alternativa possibile per la gestione della spesa pubblica post Covid?*, PromoPA, Jagger, 2021

GIAMPAOLINO L., PONZONE L., *L'autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, in SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., *Trattato sui contratti pubblici. Vol. I. I principi generali, i contratti pubblici, i soggetti*, cit., pp. 697 ss.

GIANNATTASIO G., *Le fasi più critiche nelle procedure di gara: l'e-procurement può migliorare l'efficienza e la qualità nel ciclo degli acquisti?*, in LA SPINA A., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici secondo gli operatori. Un'indagine sul campo*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, Roma, 2022, pp. 35 ss.

GIANNINI M.S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1263 ss.

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970

GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939

GIANNINI M.S., *Certezza pubblica* (voce), in *Enc. dir.*, VI, 1960, pp. 780 ss.

GIUFFRÈ F., *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *federalismi.it*, 2016, 25, pp. 1 ss.

GIUFFRIDA A., *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili della sua giustiziabilità*, Giappichelli, Torino, 2012

GIULIETTI W., *La vigilanza dell'A.N.A.C. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 2, pp. 99 ss.

GIUVA L., VITALI S., ZANNI ROSIELLO I., *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società moderna*, Bruno Mondadori, Milano, 2007

GNALDI M., *Building knowledge from datasets of public administrations*, in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 231 ss.

GNALDI M., *Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione*, in EAD., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 31 ss.

GNALDI M., DEL SARTO S., FALCONE M., M. TROÌA, *Measuring Corruption*, in CARLONI E., GNALDI M. (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 43 ss.

GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, 2018

GOLDEN M.A., PICCI L., *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, in *Economics and Politics*, vol. 17, n. 1, 2005, pp. 37 ss.

GORDON D.I., RACCA G.M., *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*, cit., pp. 117 ss.

GORGERINO F., *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 4, pp. 1266 ss.

GORGERINO F., *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, 2022, 5, pp. 96 ss.

GORGERINO F., *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in KRIMMER R., PRENTZA A., MAMROT S. (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, Springer, Cham, 2021, pp. 104 ss.

GORGERINO F., *Problemi attuali della «riserva di amministrazione»: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, pp. 595 ss.

GRASSO A., *Il controllo successivo sulle gestioni pubbliche*, in TENORE V., NAPOLI A. (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020, pp. 139 ss.

GRAUX H., *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, in KRIMMER R., PRENTZA A., MAMROT S. (a cura di), *The Once-Only Principle*, cit., pp. 83 ss.

GROSSO C.F., PELISSERO M., *Reati contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2015

GROSSO G., *Lezioni di storia del diritto romano*, Giappichelli, Torino, 1965, pp. 305 ss.

GUARINO G., *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., pp. 27 ss.

GUIDA G., *Sinergie tra controlli sulla gestione e le altre tipologie di controllo nell'esperienza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, 2022, 28, pp. 26 ss.

GULIZZI E., *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, ESI, Napoli, 2020

GULIZZI E., *Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corruzione*, in BOSCHETTI B., VENDRAMINI E. (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, cit., pp. 35 ss.

GUERRA M.P., *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 2, pp. 525 ss.

GUERRA M.P., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 1996

GUERRA M.P., *Statistica pubblica e funzione conoscitiva*, in F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 95 ss.

GUICCIARDI E., *La giustizia amministrativa*, CEDAM, Padova, 1957

GULLO N., *Il regolamento per il funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 4, pp. 476 ss.

GUZZI F.F., *Il regime delle esclusioni non automatiche alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Ambientediritto.it*, 2023, 2, pp. 1 ss.

GUZZI F.F., *L'esclusione dell'operatore economico dalla gara ex art. 80, comma 5, lett. c), c-bis) e c-ter) del codice degli appalti pubblici: brevi riflessioni critiche*, in *Ambiente Diritto*, 2022, 4, pp. 1 ss.

HARTUNG W., KUZMA K., *Article 51. Form and manner of publication of notices*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar, Cheltenham, 2021, pp. 531 ss.

HAWLEY S., *What makes a good debarment regime? Keeping corrupt and fraudulent companies out of post-Brexit public procurement*, in *Public Procurement Law Review*, 2021, 3, pp. 124 ss.

HJELMENG E., SOREIDE T., *Debarment in public procurement: rationale and realization*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts*, cit., pp. 215 ss.

HOD S., CHAGAL-FEFEKORN K., ELKIN-KOREN N., GAL A., *Data Science Meets Law. Learning Responsible AI together*, in *Communication of the ACM*, 2022, 2, pp. 35 ss.

HONSELL F., *La cultura informatica: tra scienza e tecnologia*, in E. NARDELLI, *Informatica: un ponte tra le due culture*, in ID. (a cura di), *Informatica: cultura e società*, Carocci, Roma, 2006, pp. 31 ss.

IACOVONE G., *Lineamenti della pianificazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010,

IANNOTTA L., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, pp. 1 ss.

IMMORDINO M., POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004

KAHN T., BARON A., CRUZ VIEYRA J., *Digital Technologies for Transparency in Public Investment. New Tools to Empower Citizens and Governments*, Inter-American Development Bank, *Discussion Paper*, n. IDB-DP-634, 2018

KAHNEMAN D., SIBONY O., SUNSTEIN C.R., *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, UTET, Milano, 2021

KELMAN S., YUKINS C.R., *Overcoming Corruption and War. Lessons from Ukraine's ProZorro Procurement System*, in *NCMA Contract Management Magazine*, July 2022, pp. 22 ss.

KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 2000

KRANZBERG M., *Technology and History: "Kranzberg's Laws"*, in *Technology and Culture*, 1986, vol. 27, n. 3, p. 544-560.

KRIMMER R., PRENTZA A., MAMROT S. (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, Springer, Cham, 2021

KRIMMER R., PRENTZA A., MAMROT S., *The Once-Only Principle: A Matter of Trust*, in ID., ID., ID. (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, cit., pp. 1 ss.

KRIMMER R., KALVET T., TOOTS M., CEPILOVS A., TAMBOURIS A., *Exploring and Demonstrating the Once-Only Principle: A European Perspective*, in *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*, pp. 546 ss.

KROLL J.A., HUEY J. et al., *Accountable Algorithms*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2017, vol. 165, pp. 633 ss.

LAMANUZZI M., *L'evoluzione delle strategie di contrasto dei fenomeni corruttivi*, in BOSCHETTI B., VENDRAMINI E. (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, cit., pp. 25 ss.

LA SPINA A., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici secondo gli operatori. Un'indagine sul campo*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, Roma, 2022

LAULETTA M., ROSSI M.A., CRUZ VIEYRA J., ARISI D., *Monitoring public investment: The impact of MapaRegalías in Colombia*, in *IDB Working Paper Series*, n. IDB-WP-1059, Inter-American Development Bank (IDB), Washington DC, 2019

LAVIOLA F., *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal-Rivista di Bio Diritto*, 2020, 3, pp. 389 ss.

LAZZARA P., *Autorità indipendenti e discrezionalità*, CEDAM, Padova, 2001

LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, Aracne, Roma, 2021

LAZZARA P., *Il principio di semplificazione del procedimento*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 533 ss.

LAZZARA P., *Introduzione al sistema dei contratti della pubblica amministrazione*, in ID., (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 11 ss.

LAZZARA P., *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, in BARGONE A., STELLA RICHTER P. (a cura di), *Manuale del diritto dei lavori pubblici. La riforma e i procedimenti di attuazione*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 71 ss.

LAZZARA P., *Le dichiarazioni sostitutive di certificazione*, in ROMANO ALB., *L'azione amministrativa*, cit., pp. 572 ss.

LAZZARA P., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 4, pp. 679 ss.

LAZZARA P., PALAZZO D., *Legittimazione a ricorrere di ANAC e centralizzazione delle committenze*, in *Foro amm.*, 2020, 5, pp. 999 ss.

LAZZARO A., *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, Milano 2017

LAZZARO F.M., *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Ist. fed.*, 2011, 3, 659-681

LEDDA F., *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3303 ss.

LEGGIO V., *Anticorruzione e semplificazione degli appalti nel contesto internazionale*, in DONATO LUIGI (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 55 ss.

LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967

LIBenter, *Il monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a cura di comunità, associazioni, cittadini. Una proposta per la tutela della trasparenza, dell'integrità e della*

realizzazione degli investimenti pubblici, linee guida presentate il 23 dicembre 2021, disponibili al [link](#)

LICCIARDELLO S., *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Giappichelli, Torino, 2000

LIPARI M., *La legittimazione processuale speciale dell'ANAC*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, Roma, 2018

LIPARI M., *Le innovazioni per l'effettività della tutela*, in CAVALLO PERIN R., LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 90 ss.

LIPPI A., *Il policy making europeo come "rete"* in PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, cit., pp. 1 ss.

LISCIANDRA M., MILANI R., MILLEMACE E., *Corruption risk indicator for public procurement*, in *European Journal of Political Economy*, 2022, vol. 73, pp. 102141 ss.

LOCATELLI I., *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 31 ss.

LOIODICE A., *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Inform. dir.*, 1, 1975, pp. 118 ss.

LOMBARDI F., *La trasparenza tradita*, ESI, Napoli, 2021

LOMBARDI P., *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, in *federalismi.it*, 29/2021, pp. 215 ss.

LOMBARDI R., *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, in *Dir. amm.*, 1997, 1, pp. 153 ss.

LOSANO M.G., *Diritto e informatica*, in RUBERTI A. (a cura di), *Tecnologia domani. Utopie differite e transizione in atto*, Laterza, Roma-Bari, 1985, pp. 259 ss.

LOSANO M.G., *Il diritto pubblico dell'informatica*, Einaudi, Torino, 1986

LOSANO M.G., *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica*, Einaudi, Torino, 1985

LOSANO M.G., *Introduzione. La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.-U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. XXI ss.

LOSANO M.G., *Il diritto pubblico dell'informatica*, Torino, Einaudi, 1986

LOSANO M.G., *Saggio sui fondamenti tecnologici della democrazia*, Fondazione Adriano Olivetti, Ivrea, 1991

LOSANO M.G., *Scripta volant: la volatilizzazione dei documenti nell'era digitale*, in *Dir. inf.*, 2020, pp. 17 ss.

LO SAPIO G., *Il regolatore alle prese con le tecnologie emergenti. La regulatory sandbox tra principi dell'attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, in *federalismi.it*, 2022, 30, pp. 88 ss.

LUHMANN N., *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005

LUNARDELLI M., *Il procedimento a evidenza pubblica come strumento di prevenzione della corruzione*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 163 ss.

LUNGARO E., *Sistemi di compliance per la prevenzione della corruzione*, in ID., P. MAGRI, MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 127 ss.

LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile. Strumenti innovativi e proposte operative. Casistica e giurisprudenza*, Pacini, Pisa, 2022

LUONGO T., *L'Unità Operativa Speciale dell'ANAC*, Napoli, ESI, s.d. [2019]

LUPO N., *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., pp. 53 ss.

LUTHER J., *Semplificare la semplificazione? I lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI legislatura*, in J. LUTHER, P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, cit., pp. 1 ss.

MACRÌ I., *CAD: alcuni profili di miglioramento*, in *Azienditalia*, 2021, 7, 1240 ss.

MACRÌ I., *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, 2012, 7, pp. 533 ss.

MACRÌ I., *Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only*, in *Azienditalia*, 2023, 1, pp. 32 ss.

MAGATTI M., *Il regno di Behemot. Corruzione e società complessa*, in *Vita e pensiero*, 1997, 3, pp. 192 ss.

MAGGINO F., CICERCHIA G., *Algoritmi, etica e diritto*, in *Dir. inf.*, 2019, 6, 1161-1167.

MAGRI P., GUASTONI B., *Criteri di valutazione degli indici di corruzione nella casistica giurisprudenziale*, in LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 93 ss.

MAIN O., *Rating di legalità e appalti*, in FIORENTINO L., LA CHIMIA A. (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 293 ss.

MALANETTO P., *Il sistema dei controlli nella contrattualistica pubblica*, in TENORE V., NAPOLI A. (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, cit., pp. 779 ss.

MAMROT S., RZYSZCZAK K., *Implementation of the 'Once-Only' Principle in Europe – National Approach*, in KRIMMER R., PRENTZA A., MAMROT S. (a cura di), *The Once-Only Principle*, cit., pp. 9 ss.

- MANACORDA S., CENTONZE F., FORTI G. (a cura di), *Preventing Corporate Corruption. The Anti-Bribery Compliance Model*, Springer, Cham, 2014
- MANFREDI G., *Brevi note su contratti pubblici e corruzione*, in *Urb. app.*, 2015, 7, pp. 749 ss.
- MANGANO M., *La rilevanza temporale del grave illecito professionale nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici dura (più o meno) tre anni*, in *Urb. app.*, 2021, 1, pp. 47 ss.
- MANGANO M., *L'incerto contenuto degli obblighi dichiarativi delle pregresse vicende professionali, tra strascichi ed omissioni*, in *Urb. app.*, 2022, 1, pp. 80 ss.
- MANNELLA F., *Corruption and the right to good administration*, in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 137 ss.
- MARANO V., *Il codice dei contratti pubblici in Italia tra obiettivi di semplificazione, criticità e procedure d'acquisto in emergenza*, in LA SPINA A., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici secondo gli operatori*, cit., pp. 16 ss.
- MARCHETTI B., *Amministrazione digitale* (voce), in *Enc. dir.*, I tematici, 2022, pp. 75 ss.
- MARENGHI C., *La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea: concezione dell'istituto e opportunità da cogliere in sede di attuazione*, in BOSCHETTI B., VENDRAMINI E. (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, cit., pp. 11 ss.
- MARONGIU D., *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in CAMMAROTA G., ZUDDAS P. (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., pp. 115 ss.
- MARICONDA M., RUGGIERO E., *La digitalizzazione degli appalti pubblici: l'attesa continua*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 17, pp. 1 ss.
- MARLETTA G., *I profili innovativi dell'introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, in *federalismi.it*, 2022, 25, pp. 49 ss.
- MARONGIU D., *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L., (a cura di), *La tecnificazione*, cit., pp. 77 ss.
- MARONGIU D., *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2005, pp. 109 ss.
- MARRA A., *Il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'ANAC*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 1, pp. 71 ss.
- MARRA A., *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino, 2018
- MARRA A., RAMAJOLI M., (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022
- MARRA M., *Riorganizzazione e discrezionalità alla luce delle recenti riforme legislative*, in FIORENTINO L., LA CHIMIA A. (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 137 ss.
- MARRAMA R., *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in MAZZAROLLI L. et al., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2001, pp. 409-430.

MARSOCCI P., *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. n. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Ist. fed.*, 2013, 3-4, pp. 687 ss.

MARTÍN DELGADO I., *La riforma dell'amministrazione digitale: un'opportunità per ripensare la pubblica amministrazione*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L., (a cura di), *La tecnificazione*, cit., pp. 133 ss.

MARTÍNEZ-PLUMED F., CASAMAYOR J.C., FERRI C., GÓMEZ J.A., VENDRELL VIDAL E., *SALER: A Data Science Solution to Detect and Prevent Corruption in Public Administration*, in ALZATE C. et al. (a cura di), *ECML PKDD 2018 Workshops. ECML PKDD 2018*, Springer, Cham, 2019, pp. 103 ss.

MARTINI A., SISTI M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009

MASCALI L., *La vigilanza collaborativa*, in LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 329 ss.

MASCALI L., *L'esecuzione del contratto di appalto. Le varianti*, in LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 647 ss.

MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003

MASSARO G., *La corruzione in Italia*, in BOZZI C., MASSARO G., VIGGIANI F., *La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A.*, cit., pp. 11 ss.

MASSARO G., MASULLI M., SGUEO G., *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, Studio I-Com per Riparte il Futuro, giugno 2018, pp. 43 ss.

MASSARO G., VIGGIANI F., *Un'analisi del ruolo della digitalizzazione nella lotta alla corruzione*, in BOZZI C., MASSARO G., VIGGIANI F., *La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A.*, cit., pp. 85 ss.

MASSERA A., *Introduzione. Quali contratti per quali interessi pubblici?*, in MALTONI A. (a cura di), *I contratti pubblici. La difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, cit., pp. 123 ss.

MASSERA A., MERLONI F., *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 2, pp. 587 ss.

MASUCCI A., *L'algorithmizzazione delle decisioni amministrative tra Regolamento europeo e leggi degli Stati membri*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 3, pp. 943 ss.

MATTARELLA B.G., *La delega (in bianco) per la riforma dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 5, pp. 589 ss.

MATTARELLA B.G., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la funzione di coordinamento*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., pp. 166 ss.

MATTARELLA B.G., *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 920 ss.

MATTARELLA B.G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007

- MATTARELLA B.G., FIORENTINO L., CARDONE M. (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, 2021
- MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013
- MAZZEO L., DE PAULI L., *Le linee guida dell'ANAC in tema di gravi illeciti professionali*, in *Urb. app.*, 2018, 2, pp. 155 ss.
- MCKEEN P., *The importance of a professionally educated public procurement workforce: lessons learned from the U.S. experience*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts*, cit., pp. 319 ss.
- MELANDRI A., BEVILACQUA G., MORANDO F., ALLAVENA D., *Misurare la corruzione sul grafo dei contratti pubblici italiani*, in GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 113 ss.
- MELONCELLI A., *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali (voce)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, XVI, pp. 1 ss.
- MENDES M., FAZEKAS M., *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data. An Implementer's Guide*, progetto DIGIWHIST, 2017, disponibile al [link](#)
- MEO R., LAI M., PASTERIS P., *Machine learning per la pubblica amministrazione*, in CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 131 ss.
- MERLONI F., *Corruption and Public Administration. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Routledge, Oxon-New York, 2019
- MERLONI F., *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in *Ist. federalismo*, 2022, 3, pp. 481 ss.
- MERLONI F., *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubb.*, 2013, 2, 481 ss.
- MERLONI F., *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 1, pp. 81 ss.
- MERLONI F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008
- MERLONI F. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002
- MERLONI F., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in PONTI B. (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, cit., pp. 153 ss.
- MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in ID. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002, pp. 15 ss.
- MERLONI F., CAVALLO PERIN R. (a cura di), *Al servizio della Nazione: etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009

MERLONI F., PIRNI A., *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma, 2021

MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010

MONICA A., *Lo sportello digitale unico: uno strumento che può unire cittadini e amministrazioni europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 3, pp. 486 ss.

MONTEROSSO M.W., *Estrazione e (ri)utilizzo di informazioni digitali all'interno della rete Internet. Il fenomeno del c.d. web scraping*, in *Dir. Inf.*, 2020, pp. 327 ss.

MERUSI F., *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, relazione al Convegno AIPDA 2016, *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, in www.diritto-amministrativo.org.

MILANI R., CALDERONI F., CARBONE C., ROTONDI M., *L'impatto di corruzione e mafia sugli appalti pubblici: un'esplorazione empirica*, in GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 137 ss.

MINELLI D., *"White list" e interdittive antimafia*, in *Urb. appalti*, 2019, 5, pp. 680 ss.

Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato. Origine e sviluppi*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1959

Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1967

MIRANDA M.C., *Amministrazione di risultato ed e.Government*, in *Amministrazioneincammino.it*, 19 dicembre 2003, pp. 1 ss.

MODUGNO F., *Funzione* (voce), in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, pp. 301 ss.

MODUGNO F., MANETTI M., *Eccesso di potere II) eccesso di potere amministrativo* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, XII, pp. 1 ss.

MOLITERNI A., *Il problema del metodo e il diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 2, pp. 467 ss.

MOLITERNI A., *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell'ordinamento*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 207 ss.

MONTEDURO F., MOI S., *The "risk" approach and the standards to fight corruption in public organizations*, in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 159 ss.

MORANDO F., *Open data, come usarli nella lotta alla corruzione: il caso di Anac*, in *agendadigitale.eu*, in www.agendadigitale.eu, 9 marzo 2021, disponibile al [link](#)

MORANDO F., *Procurement, come cambieranno gli acquisti pubblici per affrontare il dopo coronavirus*, in www.agendadigitale.eu, 3 giugno 2020, disponibile al [link](#)

MORTATI C., *Costituzione. Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana* (voce), in *Enc. dir.*, XI, 1962, pp. 139 ss.

- MORTATI C. (a cura di), *L'Ombudsman (Il difensore civico)*, UTET, Torino, 1974,
- MORZENTI PELLEGRINI R., *Le procedure di scelta del contraente*, in GALLO C.E. (a cura di), *Autorità e consenso nei contratti pubblici*, cit., pp. 69 ss.
- MUNDULA L., *La corruzione: dalle determinanti alle modalità di contrasto*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 867 ss.
- NAI R., SULIS E., PASTERIS P., GIUNTA M., MEO R., *Exploitation and Merge of Information Sources for Public Procurement Improvement*, in *Machine Learning and Principles and Practice of Knowledge Discovery in Databases. International Workshops of ECML PKDD 2022*, Springer, Cham, 2023, pp. 89 ss.
- NAPOLITANO G., *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 2, pp. 153 ss.
- NAPOLITANO G., *Il governo debole e asimmetrico dei contratti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 3, pp. 378 ss.
- NARDELLI E., (a cura di) *Informatica: cultura e società*, Carocci, Roma, 2006
- NARDELLI E., *Informatica: un ponte tra le due culture*, in ID. (a cura di), *Informatica: cultura e società*, cit., pp. 17 ss.
- NATALINI A., *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2022, 1, pp. 99 ss.
- NATALINI A., *Linee generali della semplificazione amministrativa*, in DONATO LUIGI (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 243 ss.
- NERI B., *I controlli dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 801 ss.
- NICO A.M., *Il casellario informatico ANAC, la prevenzione della corruzione e la libertà di iniziativa economica privata*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2, pp. 1519 ss.
- NICOLETTI F., *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Dir. econ.*, 2006, 4, pp. 775 ss.
- NICOTRA I.A. (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino, 2016
- NIGRO M., *Convenzioni urbanistiche e rapporti fra privati*, in COSTANTINO M. (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1995, pp. 33 s.
- NIGRO M., *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, CEDAM, Padova, 1972, pp. 1125 ss.
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966
- NOTARI F., *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 1, pp. 26 ss.

NOTARMUZI C., *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 10, pp. 1014 ss.

ONGARO E., *I rimedi contro la Maladministration tra l'approccio "scientifico" di Simon e la praxis di Waldo: prospettive per l'Italia e l'Europa*, relazione al Convegno AIPDA 2016, *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, in www.diritto-amministrativo.org

ORLANDO V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Università degli Studi di Modena, Modena, 1925

OROFINO A.G., *La semplificazione digitale*, in *Dir. econ.*, 2019, 3, pp. 87 ss.

OROFINO A.G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020

ORTEGA ÀLVAREZ L., *Amministrazione digitale e buona amministrazione*, in MARONGIU D., MARTÌN DELGADO I., *Diritto amministrativo e innovazione*, ESI, Napoli, 2016, pp. 269 ss.

OTTAVIANO V., *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp.*, 1948, XXII, pp. 308 ss.

PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999

PAJNO A., *La costruzione dell'infosfera e le conseguenze sul diritto*, in ID., DONATI F., PERRUCCI A. (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, cit., pp. 9 ss.

PANTALONE P., *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, ESI, Napoli, 2018

PAOLANTONIO N., *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*, in IMMORDINO M., POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 378 ss.

PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Lavoro, diritti Europa*, 2020, 2, pp. 2 ss.

PARISI N., *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *federalismi.it*, 2019, 9, pp. 2 ss.

PARISI N., *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, in *federalismi.it*, 2017, 1, pp. 2 ss.

PARISI N., RINOLDI D., *Alcune proposte per una esecuzione più efficiente del PNRR*, 2 novembre 2021, in <https://www.piueuropa.eu/>

PARISI N., RINOLDI D., *Lo strano attacco del Recovery alla trasparenza amministrativa*, in *Il Sussidiario*, 7 giugno 2021

PASQUINO P., *The new separation of powers: horizontal accountability*, in *Italian Journal of Public Law*, 2015, 1, pp. 157 ss.

PATRONI GRIFFI F., *Il contrasto alla corruzione a dieci anni dalla legge 190/2012 (cd. legge Severino)*, in www.giustizia-amministrativa.it, 3 gennaio 2023

PATRONI GRIFFI F., *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 28 agosto 2018

- PAZIANI I., *Il Casellario Informatico ANAC e il concetto di utilità*, in www.mediappalti.it, 15 novembre 2019
- PEIRONE F., *Risk-management as a compliance tool for addressing corruption in public contracts*, in CANTINO V., DE VINCENTIIS P., RACCA G. (a cura di), *Risk management: perspectives and open issues*, cit., pp. 887 ss.
- PELLIZZARI S., *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 1, pp. 265 ss.
- PEREZ R., *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2021
- PEREZ R., *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 5, pp. 593 ss.
- PERFETTI L.R., *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 789 ss.
- PERONGINI S., *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *L'amministrativista.it*, 2 gennaio 2023
- PESCE G., *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018
- PETA A., *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, in GIORDANO A., *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 553 ss.
- PIERRI G., LAFUENTE M., *Digital Government and Corruption. The Impact of Citizen Oversight and InfoObras on the Efficiency of the Execution of Public Works in Peru*, Inter-American Development Bank, *Discussion Paper*, n. IDB-DP-832, 2020
- PIERRI M., *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE online*, 2021, 2, pp. 2309 ss.
- PIGNATTI M., *Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (voce)*, in *Dig. pubbl.*, *Aggiornamento*, 2017, pp. 73 ss.
- PIGNATTI M., *Electronic Means as an Approach to Public Purchasing*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation*, cit., pp. 471 ss.
- PIGNATTI M., *La digitalizzazione e le tecnologie informatiche per l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2022, 12, pp. 133 ss.
- PIOGGIA A., *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, in CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., pp. 215 ss.
- PIOGGIA A., PACILLI M.G., MANNELLA F., *Good Administration, Integrity and Corruption*, in CARLONI E., GNALDI M. (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 73 ss.

PIPERATA G., *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, in MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del codice, degli atti attuativi e dei decreti semplificazione 2020-2021*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 31 ss.

PIPERATA G., *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della pubblica amministrazione italiana*, in MASTRAGOSTINO F., PIPERATA G., TUBERTINI C. (a cura di), *L'amministrazione che cambia*, cit., pp. 255 ss.

PIRAS P., *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Dir. econ.*, 2015, 1, pp. 35 ss.

PIRAS P., *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Inf. Dir.*, 1, 2020, pp. 43 ss.

PIRAS P., *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Inf. dir.*, 2005, 14, pp. 89 ss.

PIRAS P., *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, 2021, 2, pp. 1923 ss.

PISELLI P., *Public procurement 4.0: i nuovi strumenti digital al servizio della contrattualistica pubblica*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 3, pp. 861 ss.

PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in ID., POGGI A. (a cura di), *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 2 ss.

PIRAS P., *The role of computerization in efficiency and impartiality*, in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 299 ss.

POGGI A., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, pp. 199 ss.

POLICE A., *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in *Riv. della Corte dei conti*, 2021, 5, pp. 1 ss.

PONCE J., *Preventing corruption through the promotion of the right to good administration* in CARLONI E., PAOLETTI D. (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, cit., pp. 61 ss.

PONTI B., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Inf. dir.*, 2008, 1-2, pp. 423-433.

PONTI B., *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Ist. federalismo*, 2022, 3, pp. 635 ss.

PONTI B., *La trasparenza e i mediatori dell'informazione*, in GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, cit., pp. 215 ss.

PONTI B., (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013

- PONTI B., *Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR*, in *Ist. federalismo*, 2022, 2, pp. 401 ss.
- PONTI B., *Oltre la percezione: concretizzare le potenzialità conoscitive degli indicatori basati sull’elaborazione degli hard data di fonte amministrativa*, in GNALDI M., PONTI B. (a cura di), *Misurare la corruzione*, cit., pp. 47 ss.
- PONTI B., CERILLO-I-MARTÍNEZ A., DI MASCIÒ F., *Transparency, Digitalization and Corruption*, in CARLONI E., GNALDI M. (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, cit., pp. 97 ss.
- PONZIO S., *La valutazione della qualità delle pubbliche amministrazioni*, Nel Diritto Editore, Roma, 2012
- POPE J., *Confronting corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International Source Book, 2000
- PORTALURI P.L., *Ricorso al mercato e affidamento in house nel diritto universitario*, in MARRA A., RAMAJOLI M., (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., pp. 221 ss.
- PREDIERI A., *Gli elaboratori elettronici nell’amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971
- PREDIERI A., *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 1615 ss.
- PUBUSA F., *Strumenti e limiti del sistema informativo attraverso i dati pubblici*, in CAMMAROTA G., ZUDDAS P. (a cura di), *Amministrazione elettronica*, cit., pp. 157 ss.
- QUADRI E., *La modellazione digitale dei contratti e gli accordi collaborativi*, in CAVALLO PERIN R., LIPARI M. e RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l’attuazione della legge delega*, cit., pp. 95 ss.
- QUAGLINI A.M., *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 1/2021, pp. 37 ss.
- RACCA G.M., *Correttezza (diritto amministrativo)* (voce), in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1529 ss.
- RACCA G.M., *Corruzione (dir. amm.)* (voce), in *Dig. pubbl.*, *Aggiornamento*, 2017, pp. 208 ss.
- RACCA G.M., *Dall’Autorità sui contratti pubblici all’Autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, 2-3, pp. 345 ss.
- RACCA G.M., *Electronic Qualitative Selection of Economic Operators: the challenge of the European Single Procurement Document (ESPD)*, in BURGI M., TRYBUS M., TREUMER S. (a cura di), *Qualification, Selection and Exclusion in EU Procurement*, cit., pp. 303 ss.
- RACCA G.M., *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l’integrazione organizzativa e l’efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, pp. 101 ss.

RACCA G.M., *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in MERLONI F., CAVALLO PERIN R. (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., 254 ss.

RACCA G.M., *I contratti pubblici collaborativi e le prospettive innovative della modellazione digitale (il Building Information Modeling)*, in FERRARI G.F. (dir.), *La prossima città*, Nemesis, Milano, 2020, pp. 581 ss.

RACCA G.M., *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in MARZUOLI C., TORRICELLI S. (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 171 ss.

RACCA G.M., *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l'evoluzione digitale della "funzione appalti" nazionale, regionale e locale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2021, 2, pp. 185 ss.

RACCA G.M., *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. 321 ss.

RACCA G.M., *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4, 2021, pp. 4669 ss.

RACCA G.M., *La modellazione digitale per l'integrità, l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *Ist. fed.*, 2019, 3, pp. 739 ss.

RACCA G.M., *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 125 ss.

RACCA G.M., *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, Napoli, 2000

RACCA G.M., *La trasparenza e la qualità delle informazioni come forma diffusa di controllo sulle amministrazioni pubbliche*, report realizzato per l'Accademia per l'Autonomia, 2015, disponibile al [link](#)

RACCA G.M., *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, in CAVALLO PERIN R., LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 9 ss.

RACCA G.M., *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, pp. 601 ss.

RACCA G.M., *Salute (voce)*, in *Enc. dir., I tematici*, 2022, pp. 995 ss.

RACCA G.M., *The role of third parties in the execution of public contracts*, in FOLLIOT L.-LALLIOT, TORRICELLI S. (a cura di), *Controles et contentieux des contracts publics*, cit., pp. 415 ss.

RACCA G.M., CAVALLO PERIN R., *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, cit., pp. 23 ss.

RACCA G.M., CAVALLO PERIN R., *Material changes in contract management as symptoms of corruption: a comparison between EU and U.S. procurement systems*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and efficiency in sustainable public contracts*, cit., pp. 247 ss.

RACCA G.M., PONZIO S., *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, in SCOMPARIN L. (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, cit., pp. 109 ss.

RACCA G.M., PONZIO S., *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2019, 1, pp. 33 ss.

RACCA G.M., PONZIO S., *Università e approvvigionamento di beni e servizi: innovazione e digitalizzazione per l'integrità e l'efficienza*, in MARRA A., RAMAJOLI M., (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., pp. 197 ss.

RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014

RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruylant, Bruxelles, 2019

RAMAJOLI M., *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 2, pp. 187 ss.

RANGONE N., *Quale riforma dei controlli per prevenire la corruzione?*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., 597 ss.

RANGONE N., *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, pp. 883 ss.

RENNA M., *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in ID., SAIITA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 283 ss.

RESTA G., *L'armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, Roma Tre Press, Roma, 2020

RESTA R., *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, CEDAM, Padova, 1939

RICCIARDO CALDERARO M., *La vigilanza e la regolazione nel Codice dei contratti pubblici: il controverso ruolo dell'ANAC*, in GALLO C.E. (a cura di), *Autorità e consenso nei contratti pubblici. Dalle direttive 2014 al Codice 2016*, cit., pp. 181 ss.

RICCIO A., *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in *Amministrazioneincammino.it*, 26 marzo 2018, pp. 1 ss.

RISSO E., *Rapporto sugli enti locali: fabbisogno professionale, percezione del processo di digitalizzazione, esperienza dello smartworking*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al*

Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, 2021, pp. 725 ss.

RISSO F., *La valutazione dell'offerta tecnica e la digitalizzazione*, in CAVALLO R. PERIN, LIPARI M., RACCA G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 109 ss.

RIVERA I. (a cura di), *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, Corte costituzionale, Servizio studi, 2015

RIVERDITI M., *Reati contro la pubblica amministrazione*, in ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. 2, a cura di GROSSO C.F., Giuffrè, Milano, 2016, pp. 351 ss.

RIVOSECCHI G., *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *federalismi.it*, 2023, 14, pp. IV ss.

RIVOSECCHI G., *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *federalismi.it*, 2022, 28, pp. 128 ss.

RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997

ROMAGNOSI G.D., *Della Costituzione di una Monarchia Nazionale Rappresentativa. Teoria speciale*, in *Scritti inediti*, Bergamo, 1862, p. 1 ss.

ROMANO ALB., *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Giuffrè, Milano, 1975

ROMANO ALB., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Atti del XXX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1987, pp. 155 ss.

ROMANO ALB., *Introduzione*, in MAZZAROLLI *et al.*, *Diritto amministrativo*, I, cit., pp. 1 ss.

ROMANO ALB., *La nullità del provvedimento amministrativo*, in ID. (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 799 ss.

ROMANO ALB. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016

ROMANO E., *Obblighi dichiarativi degli operatori economici, potere di esclusione dell'amministrazione e sindacato del giudice*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 1, pp. 449 ss.

ROMANO G.A., MASSERINI L., LOMBARDI G.V., *Environmental performance of waste management: Impacts of corruption and public maladministration in Italy*, in *Journal of Cleaner Production*, 2021, 288, pp. 125521 ss.

ROMANO M.C., *Il ruolo e le competenze dell'ANAC sui contratti pubblici*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., pp. 769 ss.

ROMANO M.F., MORGANTE G., BALDASSARINI A., DI VETTA G., PAVONE P., *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, in *federalismi.it*, 2020, 33, pp. 164 ss.

ROMANO SANTI, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1951

- ROMANO SANTI, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947
- ROMANO TASSONE A., *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, 2, pp. 269 ss.
- ROMANO TASSONE A., *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 1, pp. 11 ss.
- ROSSA S., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2021
- ROSSI P.G., BIONDI S., *Interdisciplinarietà*, in *Educational Sciences & Society*, 2014, vol. 5, n. 1, pp. 147 ss.
- ROTHSTEIN B., *Controlling Corruption. The Social Contract Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2021
- RUFFINI F., *I diritti di libertà*, ed. Piero Gobetti, Torino, 1926
- RUGGIERO G., *Interoperabilità dei dati pubblici, l'Italia fa resistenza? La spinta arriva dall'Europa*, 28 novembre 2022, in www.agendadigitale.eu, disponibile al [link](#)
- SAIJA F., NELSON A., *Open Contracting: l'Italia muove i primi passi*, in FIORENTINO L., LA CHIMIA A. (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 423 ss.
- SAITTA F., *L'impatto delle misure anticorruzione sull'attività amministrativa*, in MASTRAGOSTINO F., PIPERATA G., TUBERTINI C. (a cura di), *L'amministrazione che cambia*, cit., pp. 229 ss.
- SALERNO G.M., *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2016, 31, pp. 155 ss.
- SAMMARCO P., *L'attività di web scraping nelle banche dati ed il riuso delle informazioni*, in *Dir. Inf.*, 2020, pp. 219 ss.
- SAMMARRO D., ROLLI R., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l'ANAC e l'Uomo di Vitruvio*, in www.giustamm.it, n. 4/2016
- SANCHEZ-GRAELLS A., *Procurement Corruption and Artificial Intelligence: Between the Potential of Enabling Data Architectures and the Constraints of Due Process Requirements*, 4 novembre 2022, disponibile in www.papers.ssrn.com, al [link](#), in corso di pubblicazione nel volume a cura di WILLIAMS S., TILLIPMAN J., *Routledge Handbook of Public Procurement Corruption*
- SANDULLI A., *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, in CORTESE F., CARUSO C., ROSSI S. (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 299 ss.
- SANDULLI A., *Lo "Stato digitale". Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 2, pp. 513 ss.
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940
- SANDULLI M.A., CANCRINI A., *I contratti pubblici*, in MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., pp. 437 ss.

SANNA S., *E-Procurement in Italia e in Europa: sfide e opportunità*, 19 novembre 2020, in www.contrattipubblici.org, disponibile al [link](#)

SANNA S., *E-Procurement in Italia e in Europa: sfide e opportunità*, 19 novembre 2020, in www.contrattipubblici.org, disponibile al [link](#)

SANTANGELI A., *I fondi Europei: l'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie e il ruolo di gestione della Pubblica Amministrazione*, in MATTARELLA B.G., FIORENTINO L., CARDONE M. (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, cit., pp. 70 ss.

SANTORO M.P., *L'evoluzione del sistema di regolazione dei contratti pubblici tra ritorni al passato e novità*, in LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 27 ss.

SANTORO M.P., *Rassegna ragionata degli atti dell'Autorità in tema di riflessi dell'interdittiva antimafia sulla partecipazione alle gare e sull'esecuzione dei contratti pubblici 2015-2019*, ANAC, 2020

SANTUCCI G., MINASI P., *Il Sistema pubblico di connettività (SpC) quale strumento di governance, razionalizzazione e valorizzazione delle basi di dati pubbliche*, in *Leggere il cambiamento del Paese. Atti della Nona Conferenza Nazionale di Statistica*, Istat, Roma, 2010, pp. 191-198

SAVONA P., *Administrative Decision-Making after the Big Data Revolution*, in *federalismi.it*, 2018, 19, pp. 2 ss.

SBICCA F., *La gestione degli appalti pubblici: monitoraggio e vigilanza*, in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2022, pp. 416 ss.

SBICCA F. et al., *I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo*, in CNEL, *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2019, pp. 111 ss.

SBICCA F. et al., *La comparazione della spesa per contratti pubblici a livello territoriale*, in CNEL, *Relazione 2019*, cit., pp. 417 ss.

SBICCA F. et al., *La misurazione della corruzione: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2021, pp. 397 ss.

SCAZZERI G., *La trasparenza amministrativa nell'attività di controllo e vigilanza*, in ANDRIANI G. et al., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, cit., pp. 245 ss.

SCHIAVANO M.L., GORGERINO F., *Commento agli artt. 11-18 del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente)*, in FERRARA R., FERRARI G.F., *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, CEDAM, Padova, 2019, pp. 807-854.

- SCIANNELLA L.G., *E-Government e accessibilità ai servizi: il “Single Digital Gateway”*, in *Ambiente Diritto*, 2021, 1, pp. 1 ss.
- SCIULLO G., *Indirizzo e coordinamento* (voce), in *Dig. pubbl.*, VIII, 1993, pp. 230 ss.
- SCIULLO G., *L’Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione e il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT)*, in VANDELLI L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, cit., pp. 71 ss.
- SCOCA F.G., *Recours pour excès de pouvoir e ricorso al giudice amministrativo. Stesse radici, simili problemi, soluzioni diverse*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 1, pp. 1 ss.
- SDANGANELLI A., *Il difensore civico comunale fra diritti di cittadinanza ed azione popolare*, in *Nel Diritto.it*, 2007
- SDANGANELLI G., *La gestione del rischio clinico e delle connesse responsabilità per l’effettività del diritto alla salute*, in *federalismi.it*, 2022, 5, pp. 214 ss.
- SEPE O., *Controlli. I) Profili generali* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, 1993, p. 1 ss.
- SEPE O., *Controlli. II) Controlli amministrativi* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, 1993, p. 1 ss.
- SEPE O., *L’efficienza nell’azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1975
- SERIO A., *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 2008, pp. 237 ss.
- SEVERINO P., *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, in *Archivio penale*, 2016, 3, pp. 635 ss.
- SGANGA C., *Ventisei anni di direttiva database alla prova della nuova Strategia europea per i dati: evoluzioni giurisprudenziali e percorsi di riforma*, in *Dir. inf.*, 2022, 3, pp. 651 ss.
- SHÜTTE S.A., *Networks of anti-corruption authorities. Living up to their aspirations?*, CMI Institute, U4Brief, 2020
- SICA M., *Il difensore civico nell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1993
- SIMON H., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967
- SIMONATI A., *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell’arte e prospettive future*, in *Dir. amm.*, 2018, 2, pp. 311 ss.
- SIMONETTI H., *Obblighi dichiarativi e reticenze nella partecipazione alla gara*, in *Urb. app.*, 2022, 2, pp. 153 ss.
- SIMOVART M.A., BORODINA M., *A Qualitative Step from e-Communication to e-Procurement: the Estonian e-Procurement Model*, in RACCA G.M., YUKINS C.R. (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation*, cit., pp. 507 ss.
- SIRIANNI G., *I doveri dei politici e degli altri decisori pubblici in Italia*, ESI, Napoli, 2019
- SIRIANNI G., *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., pp. 129 ss.

SIRIANNI G., *Semplificazione e contrasto alla corruzione: due politiche pubbliche da coordinare*, in Italiadecide, *Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 295 ss.

SORACE D., *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, 14 marzo 2008, in www.costituzionalismo.it

SPANÒ M., *In memoria di Leviatano. Un esperimento con Foucault*, in *Scienza & Politica*, 2015, 52, pp. 35 ss.

SPANTIGATI F., *Discrezionalità come ponderazione delle pressioni*, in *Quaderni del pluralismo*, 1968, II, pp. 3 ss.

SPASIANO M.R., *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. soc.*, 2021, 4, pp. 657 ss.

SPASIANO M.R., *Il principio di buon andamento*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 117 ss.

SPASIANO M.R., *Riflessioni in tema di trasparenza anche alla luce del diritto di accesso civico*, in *Nuove autonomie*, 2015, 1, pp. 63 ss.

SPAVENTA S., *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della destra, scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Laterza, Bari, 1910, pp. 53 ss.

SPERATI L., *Trasformazione digitale della pubblica amministrazione e ricerca dell'efficienza organizzativa*, in DONATO LUIGI (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, cit., pp. 281 ss.

STRAMBI S., *Appalti pubblici e indicatori di corruzione*, in *Studi parlam.*, 2020, 3-4, pp. 153 ss.

SUNSTEIN C.R., *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano, 2014

SUSIO B., *Ma l'integrità è un problema del singolo o dell'organizzazione?*, in *Azienditalia - Il Personale*, 2016, 4, 207 ss.

TARULLO S., *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, pp. 437 ss.

TATÌ E., *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in federalismi.it, 2022, 33, pp. 86 ss.

TELLES P., *Article 59. European Single Procurement Document*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 645 ss.

TELLES P., *Article 61. Online repository of certificates (E-Certis)*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, cit., pp. 665 ss.

TENORE V., *Le funzioni di controllo "indirizzante" della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, in ID., NAPOLI A. (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, cit., pp. 1 ss.

- TENORE V., *Studio sull'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 2020
- TENORE V., NAPOLI A. (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020
- TENTONI F., *Semplificazione documentale, un "cantiere" sempre aperto*, in *Azienditalia*, 2012, 4, pp. 312 ss.
- THALER R.H., SUNSTEIN C.R., *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, Milano, 2017
- TIGANO F., *Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008
- TILLIPMAN J., *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](#)
- TORCHIA L., *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 5, pp. 605 ss.
- TORCHIA L., *La regolazione del mercato dei contratti pubblici*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2016, 2, pp. 72 ss.
- TORCHIA L., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 385 ss.
- TORRICELLI S., *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 3, pp. 953 ss.
- TORRICELLI S., *Il principio di buona fede nelle procedure di gara, tra obblighi (dell'impresa) di informare e obblighi (dell'amministrazione) di informarsi*, in *Munus*, 2020, 3, pp. 477 ss.
- TOWFIGH E.V., *Empirical arguments in public law doctrine: Should empirical legal studies make a "doctrinal turn"?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, Vol. 12, Issue 3, pp. 670 ss.
- TRAPANI M., *La prevenzione e il controllo della corruzione e dell'etica pubblica mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2018
- TRESCA M., *Big Data, Open Data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2021, pp. 545 ss.
- TRIMARCHI M., *L'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 2011, pp. 537 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, vol. I, diretto da CHITI M.P., GRECO G., Giuffrè Milano, 2007, pp. 49 ss.
- TROÌA M., *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, ESI, Napoli, 2020
- TUBERTINI C., *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 5, pp. 614 ss.
- TUBERTINI C., *Unità e autonomia nelle politiche per la trasparenza*, in GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, cit., pp. 63 ss.

TUCCIARELLI C., *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, in www.giustizia-amministrativa.it, 19 aprile 2022

TUCILLO S., *La legittimazione processuale delle autorità indipendenti. Il caso ANAC*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2019, 2, pp. 185 ss.

URSI R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in MARCHETTI B., RENNA M. (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in FERRARA L., SORACE D. (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press, Firenze, 2017, pp. 445 ss.

VAIRA V., *Innovation and local governance: the government-as-a-platform approach*, in *Ius Publicum Network Review*, 2021, 2, pp. 1 ss.

VALAGUZZA S., *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Rivista regolaz. mercati*, 2016, 1, pp. 9 ss.

VALLI L., *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro, diritti Europa*, n. 2020, 2, pp. 2 ss.

VANDELLI (a cura di) L., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009

VARONE V., *"Amministrazione trasparente" al banco di prova della nuova Governance della trasparenza: verso una Piattaforma unica*, in *federalismi.it*, 2023, 5, pp. 250 ss.

VERGINE V., *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino – Nuove strategie di azione amministrativa*, in LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 267 ss.

VESE D., *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in *P.A. Persona e mercato*, 2017, 1, pp. 143 ss.

VESE D., *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, CEDAM, Milano, 2018

VESPIGNANI A., *L'algorithmo e l'oracolo. Come la scienza predice il futuro e ci aiuta a cambiarlo*, Il Saggiatore, Milano, 2019

VILLAMENA S., *Il "whistleblowing" pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2019, 3.4, pp. 841 ss.

VILLANI M., *Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, cit., pp. 5 ss.

VILLANI M., VASARRI S., *La Governance del Recovery Fund ed il sistema dei controlli*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, cit., pp. 19 ss.

VINTI S., *Che atto è mai il nuovo DURC online?*, in *Riv. trim. app.*, 2022, 3, pp. 809 ss.

VIPIANA PERPETUA P.M., *La semplificazione amministrativa: inquadramento, classificazione, evoluzione normativa e profili problematici*, in LUTHER J., VIPIANA PERPETUA P.M. (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, cit., pp. 19 ss.

WALDO D., *Introduzione alla scienza dell'amministrazione pubblica*, Zanichelli, Bologna, 1957

- WILLIAMS-ELEGBE S., *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*, Hart publishing, Oxford-Portland, 2012
- World Bank, *A Global View of Debarment: Understanding Exclusion Systems Around the World. Summary of Pilot Survey Results*, 2019
- World Bank, *Disruptive Technologies in Public Procurement Report*, 2021
- World Bank, *Global Suspension & Debarment Directory*, 2021
- YUKINS C.R., *Corruption in Public Procurement: Improving Government's Ability to Manage the Risk of Corruption*, in CANTINO V., DE VINCENTIIS P., RACCA G. (a cura di), *Risk management: perspectives and open issues*, cit., pp. 837 ss.
- YUKINS C.R., *Cross-Debarment: A Stakeholder Analysis*, in *George Washington International Law Review*, 2013, vol. 45, pp. 219 ss.
- YUKINS C.R., *The U.S. Federal Procurement System: An Introduction*, in *Procurement Law Journal, UrT*, 2017, 2/3, pp. 69 ss.
- YUKINS C.R., KANIA M., *Suspension and Debarment in the U.S. Government: Comparative Lessons for EU's Next Steps in Procurement*, in *Procurement Law Journal, UrT*, 2019, 2, pp. 47 ss.
- ZECCHINI S., *Corruzione e sviluppo socio-economico*, in LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 3 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Essere delle istituzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005
- ZAGREBELSKY G., *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992
- ZINZI M., *L'esclusione dagli appalti pubblici e la polivalenza del sindacato di proporzionalità*, in *DPCE on line*, 2020, 2, pp. 2955 ss.
- ZITO A., *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, pp. 431 ss.
- ZITO A., *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021
- ZUPPETTI A., *La pubblicità negli appalti pubblici*, in G. ANDRIANI et al., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, cit., pp. 109 ss.