

L'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Quotidiana efficienza e intelligenza delle scelte

Atti del Convegno 9-10 maggio 2022, Federico II, Napoli

a cura di

Jean-Bernard Auby, Giovanna De Minico, Giorgio Orsoni

Editoriale Scientifica
Napoli

Questo volume raccoglie gli Atti del Convegno “Amministrazione digitale. Quotidiana efficienza e intelligenza delle scelte”, 9 e 10 maggio 2022, Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Napoli, “Federico II”, organizzato dalla prof.ssa Giovanna De Minico.

Si ringraziano per la generosa collaborazione al lavoro di *editing* i dottori e le dottoresse: Maria Francesca De Tullio, Alessandro Di Martino, Laura Grimaldi, Vincente Pierluigi Grossi, Arianna Moreschini e Pier Marco Rosa Salva.

Proprietà letteraria riservata

© Editoriale Scientifica S.r.l. 2023
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-689-2

INDICE

Presentazione del <i>Venice Network on Smart Cities & Digital Administration</i> <i>Giorgio Orsoni</i>	9
Prefazione <i>Giovanna De Minico</i>	11
Sessione mattutina	
Intervento introduttivo <i>Guido Carlino</i>	21
Autorità indipendenti e algoritmi: una famiglia disfunzionale <i>Giovanna De Minico</i>	25
La proposta di <i>artificial intelligence act</i> : quali prospettive per l'amministrazione digitale? <i>Carlo Colapietro</i>	53
Innovazione tecnologica e fonti del diritto <i>Elena D'Orlando</i>	71
Un'amministrazione più digitale, ma non con meno diritti, a cominciare dalla privacy <i>Guido Scorza</i>	89
Il principio di legalità nell'amministrare pubblico per algoritmi <i>Roberto Cavallo Perin</i>	99
L'algoritmo e il suo giudice <i>Luigi Carbone</i>	111
La pubblica amministrazione oggi, fra intelligenza artificiale e intelligenza umana <i>Diana-Urania Galetta</i>	121
Le piattaforme digitali per i contratti pubblici e la qualificazione degli operatori economici <i>Gabriella M. Racca</i>	131

Contratti amministrativi e dati pubblici <i>Philippe Cossalter</i>	149
Interventi	
Le nuove tecnologie nella fase istruttoria del procedimento amministrativo <i>Isabella Alberti</i>	169
Pubblica Amministrazione digitale e raccolta dei dati. Per una politica di uguaglianza sostanziale <i>Maria Francesca De Tullio</i>	183
Decisioni automatizzate e potere di controllo <i>Alessandro Di Martino</i>	191
La sfida dell'intervento umano nell'era dell'efficienza algoritmica <i>Laura Grimaldi</i>	203
La determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard e dei suoi criteri di riparto tra Regioni. Arbitrio, discrezionalità e decisione politica alla prova dell'intelligenza artificiale <i>Vincente P. Grossi</i>	213
Tentativi di regolazione dell'intelligenza artificiale e automazione nei procedimenti amministrativi: alcuni profili critici <i>Arianna Moreschini</i>	223
Transizione digitale e adeguatezza della funzione di <i>procurement</i> : per una specializzazione delle stazioni appaltanti <i>Pier Marco Rosa Salva</i>	237
Public administration of data at local level <i>Laszlo Van Daal</i>	249
Tavola Rotonda	
Intelligenza artificiale e <i>smart city</i> . La transizione digitale del comune di Napoli alla prova del PNRR <i>Gaetano Manfredi</i>	255
Le prospettive della <i>digital transformation</i> tra Politica, Amministrazione e Algoritmi <i>Claudio Palomba</i>	257

Oltre l'orientamento dell'algoritmo al giudice <i>Marilena Rizzo</i>	263
Digitalizzazione, all'Italia servono politiche industriali concrete e lungimiranti <i>Vito Grassi</i>	267
Nuovi modelli di relazione tra pubblico e privato <i>Anna Finocchiaro</i>	271
Interazioni fra pubblico e privato nella transizione digitale <i>Andrea Marini</i>	275
AgiD e innovazione. Sfide da vincere per una PA più digitale <i>Francesco Paorici</i>	279
Conclusioni	
La pubblica amministrazione nel mondo virtuale, oggi e domani <i>Massimo Villone</i>	283
Conclusioni <i>Jean-Bernard Auby</i>	287
Notizie sugli Autori	291

LE PIATTAFORME DIGITALI PER I CONTRATTI PUBBLICI E LA QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

GABRIELLA M. RACCA

1. L'interoperabilità *end-to-end* nelle piattaforme per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici

La prossima disciplina dei contratti pubblici in attuazione della legge delega e degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹ richiede una piena digitalizzazione, secondo i principi che la Commissione europea ha già indicato in tema di piattaforme di *e-procurement*².

Secondo il principio *digital by default* le pubbliche amministrazioni dovrebbero erogare i servizi in primo luogo in formato digitale, comprese le informazioni leggibili dalle macchine. I servizi pubblici dovrebbero essere progettati per funzionare in tutto il mercato unico e tra i *silos* organizzativi. In altri termini si richiede alle pubbliche amministrazioni di rendere disponibili i servizi pubblici digitali pertinenti a livello transfrontaliero e prevenire un'ulteriore frammentazione, facilitando in tal modo la mobilità all'interno del mercato unico (*cross-border by default*).

Strettamente correlato è il principio del *once-only*, che impone alle pubbliche amministrazioni di garantire che cittadini e imprese forniscano documenti, dati e informazioni una sola volta³, o, meglio, l'acquisizione diretta mediante banche dati interoperabili, superando perciò il sistema delle autocertificazioni, con effettiva attuazione delle previsioni della legge generale sul procedimento amministrativo su acquisizioni e accertamenti (*interoperability by default*)⁴.

¹ 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*, Jovene, Napoli, 2022, 9-44. Il volume raccoglie gli atti del Convegno "Contratti pubblici e innovazioni" con l'introduzione del Presidente Franco Frattini, svoltosi presso il Consiglio di Stato, Palazzo Spada, Roma, il 6 aprile 2022. L. n. 78/2022 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici).

² EXEP Group, documento *Interoperability in end-to-end eProcurement* del 2019, in cui gli esperti della Commissione europea indicano le ragioni per cui l'interoperabilità tra i sistemi di *eProcurement* aumenta il rapporto qualità-prezzo negli appalti pubblici attraverso una maggiore concorrenza e consentendo decisioni basate sui dati (*data driven decisions*).

³ Principio già presente nella legge generale sul procedimento amministrativo sotto forma di obbligo di acquisizione d'ufficio di dati e documenti (art. 18, l. n. 241/1990). Cfr. F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di): *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, Lecture Notes in Computer Science, n. 12621, Springer Nature, Cham (Switzerland), 2021, pp. 104 ss.

⁴ COMMISSIONE UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit. ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva*

Secondo il criterio della *technological neutrality and data portability* le pubbliche amministrazioni dovrebbero concentrarsi sulle esigenze funzionali e rinviare le decisioni sulla tecnologia il più a lungo possibile al fine di ridurre al minimo le dipendenze tecnologiche, evitare di imporre specifiche implementazioni tecniche o prodotti ai loro componenti e potersi adattare all'ambiente tecnologico in rapida evoluzione.

In base alla *re-usability*, di fronte a un problema specifico si dovrebbe cercare di trarre vantaggio dal lavoro di altri esaminando ciò che è disponibile, valutandone l'utilità o la rilevanza per il problema in questione e, se del caso, adottare soluzioni che hanno dimostrato il loro valore altrove.

L'*user centricity* richiede che i bisogni e i requisiti degli utenti orientino la progettazione e lo sviluppo dei servizi pubblici, in conformità ad un approccio multinazionale di erogazione dei servizi, assicurando un unico punto di contatto, a prescindere dalle inevitabili complessità che necessariamente caratterizzano le organizzazioni complesse. La prospettiva evidenzia la centralità del *feedback* degli utenti che dovrebbe essere sistematicamente raccolto, valutato e utilizzato per progettare nuovi servizi pubblici e migliorare quelli esistenti.

Il base ai principi di *inclusiveness and accessibility* si richiede la progettazione di servizi pubblici digitali che siano inclusivi per impostazione predefinita e soddisfino esigenze diverse, mentre secondo l'*openness e transparency* le pubbliche amministrazioni dovrebbero condividere informazioni e dati tra loro, consentire l'accesso a cittadini e imprese per effettuare controlli ed eventuali correzioni dei propri dati, nonché, in una prospettiva più ampia, assicurare agli utenti di monitorare i processi amministrativi che li coinvolgono.

In ultimo, la *trustworthiness* e la *security* richiedono che tutte le iniziative vadano oltre il semplice rispetto del quadro giuridico in materia di protezione dei dati personali, *privacy* e sicurezza informatica, integrando tali elementi nella fase di progettazione.

La digitalizzazione deve riguardare tutte le fasi del contratto pubblico, a partire dalle indicazioni contenute nelle direttive⁵, tramite l'*e-notification*, cioè la pubblica-

semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità, 27 maggio 2020, pp. 12 ss.; Audizione del Presidente ANAC G. Busia presso l'8^a Commissione della Camera dei Deputati, 2 febbraio 2021, sulla «Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR»; F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, cit., pp. 104 ss.

⁵ In questo senso deve essere letto l'art. 1, comma 2, lett. m) della l. n. 78/2022: «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, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento dei

zione elettronica dei bandi di gara che, dal 25 ottobre 2023 dovrà avvenire tramite gli *e-Forms*, formulari standard per raccogliere e pubblicare i dati sugli appalti che attuano quanto previsto dalle direttive⁶, al fine di rispettare il principio dell'invio unico del dato⁷; l'*e-access*, ossia l'accesso elettronico ai documenti di gara; l'*e-submission*, cioè la presentazione delle offerte in formato elettronico, con attribuzione dei codici identificativi personali necessari ad operare sulla relativa piattaforma telematica⁸; il sistema informatico *e-Certis* che consente di individuare i certificati e gli attestati più frequentemente richiesti nelle gare d'appalto; il ricorso al DGUE (documento di gara unico europeo), con verifica digitale della sussistenza dei requisiti.

Le disposizioni del Codice dei contratti pubblici del 2016⁹ sulla digitalizzazione delle procedure già considerano l'interoperabilità delle piattaforme, ma la riforma di prossima attuazione dovrà prevedere l'estensione della digitalizzazione a tutto il ciclo del contratto pubblico. Non solo le procedure di affidamento, ma anche l'esecuzione contrattuale e la certificazione delle piattaforme (pubbliche e private) che assicurino la interoperabilità con i servizi esposti dagli enti terzi e fra di loro, per permettere la confluenza delle informazioni in un portale unico (presso l'ANAC) che permetta facilmente di ritrovare tutte le gare aperte per settore (per tipologia, valore): per i contratti sotto-soglia un MePA dei MePA, per quelli sopra-soglia un sistema che consenta agli operatori economici di individuare tutti i bandi aperti e alle stazioni appaltanti tutti gli accordi quadro o altri sistemi selettivi messi a disposizione da centrali di committenza qualificate (in conformità alla giurisprudenza CGCE su ammontare massimo indicativo e indicazione dei possibili enti beneficiari).

Ai sensi del decreto ministeriale sulla digitalizzazione delle procedure di affidamento, emanato con alcuni anni di ritardo rispetto alla scadenza prevista¹⁰,

corrispettivi e degli acconti dovuti in favore degli operatori economici, in relazione all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e allo stato di svolgimento delle forniture e dei servizi».

⁶ Cfr. direttiva 2014/23/UE, art. 33; direttiva 2014/24/UE, art. 51; direttiva 2014/25/UE art. 71.

⁷ Regolamento di esecuzione UE n. 2019/1780 della Commissione.

⁸ Cfr. art. 58, c. 4, direttiva 2014/24/UE.

⁹ Art. 44. (Digitalizzazione delle procedure): «1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) nonché dell'Autorità garante della privacy per i profili di competenza, sono definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. Sono, altresì, definite le migliori pratiche riguardanti metodologie organizzative e di lavoro, metodologie di programmazione e pianificazione, riferite anche all'individuazione dei dati rilevanti, alla loro raccolta, gestione ed elaborazione, soluzioni informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto».

¹⁰ Art. 2, comma 2 del d.m. n. 178/2021: «Le regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione di cui al comma 1, comprensive della descrizione dei flussi, degli schemi dei dati e degli standard europei di interoperabilità tra i sistemi telematici e tra i medesimi sistemi e gli organismi di vigilanza e controllo previsti dal codice, sono dettate dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) con apposite linee guida, ai sensi dell'articolo 71 del CAD,

l'Agenzia per l'Italia Digitale è chiamata a definire, con l'emanazione di apposite Linee guida – ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale¹¹ – le regole tecniche comprensive della descrizione dei flussi, degli schemi dei dati e degli standard europei di interoperabilità tra i sistemi telematici e tra i medesimi sistemi e gli organismi di vigilanza e controllo per la realizzazione – o l'adeguamento – delle piattaforme digitali in uso alle stazioni appaltanti per lo svolgimento delle attività connesse alle procedure di acquisto e di negoziazione dei contratti pubblici.

AGID sta pertanto elaborando delle linee guida che dovranno fornire attuazione alla delega, da sottoporre in contemporanea alla consultazione degli *stakeholders*.

2. Le piattaforme per l'e-procurement

Le esperienze europee di e-procurement sono numerose e promettenti¹² e gli

tenendo conto delle regole e dei principi di cui all'articolo 29 del codice».

¹¹ Art. 71, comma 1 del d.lgs. n. 82/2005: «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».

¹² COMMISSIONE UE, *Support of the internal market policy for growth: Feasibility study concerning the actual implementation of a joint cross-border procurement procedure by public buyers from different Member States*, report realizzato da BBG e SKI, Brussels, dicembre 2016, cit.; COMMISSIONE UE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, Strasburgo, 3/10/2017 COM(2017) 572 final, spec. 4, laddove si cita il progetto *Healthy Ageing in Public Procurement of Innovation* – HAPPI di cui è stata partner l'Università degli Studi di Torino, come *best practice* di acquisto transfrontaliero congiunto di soluzioni innovative. Il progetto HAPPI (in www.masterseiic.it/happi/), finanziato dalla Commissione europea (rif. Call «*Supporting Public Procurement of Innovative Solutions: Networking And Financing Procurement*» ENT/ CIP/11/C/N02C011), ha rappresentato, ancora prima del recepimento delle Direttive europee del 2014, una prima concreta esperienza di appalto pubblico congiunto innovativo nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, la cui elaborazione è stata sviluppata da un consorzio di partner europei composto da organizzazioni pubbliche di acquisto (centrali di committenza: Réseau des Acheteurs Hospitaliers d'Ile-de-France - Resah - IDF - Francia; MercurHosp - Mutualisation Hospitalière Belgio; Società di Committenza Regionale Piemonte - SCR Piemonte - Italia; Fédération des Hôpitaux Luxembourgeois - Lussemburgo; NHS Commercial Solutions - Regno Unito), esperti nel settore dell'innovazione e degli appalti pubblici (BPIFRANCE - Francia; BITECIC Ltd - Regno Unito; ICLEI - Germania) e istituzioni accademiche (*Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique* - Francia; Università degli Studi di Torino - Italia). Si v.: G. M. RACCA, *Appalti transfrontalieri congiunti di soluzioni innovative nel settore dell'assistenza sanitaria. Da un'esperienza pionieristica alle innovazioni post pandemia per i contratti pubblici*, Progetto Happi, 2022, in corso di pubblicazione. Sull'evoluzione del progetto: S. PONZIO, *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU-funded projects*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2014.

obiettivi, già posti nelle direttive europee del 2014 e precisati per la ripresa dall'emergenza sanitaria¹³, sembrano condurre ad un sistema integrato che potrà sviluppare e promuovere l'innovazione, senza la paura di perdere quote di mercato ma con la certezza, resa evidente dai dati, che gli operatori economici innovativi potranno diffondere, più facilmente, le innovazioni prodotte anche nel nostro Paese.

Innovazione significa digitalizzazione completa e nativa del ciclo dei contratti pubblici, con il superamento di quella che è stata una mera dematerializzazione attuata mediante il passaggio dalla carta al documento informatico, per attuare invece sistemi di *e-procurement* che evolvano nella piena transizione digitale e permettano di integrare i dati fra differenti piattaforme interoperabili¹⁴. L'Unione Europea impone l'adozione «nativa digitale» dei documenti di gara entro il 2023, con nuovi formulari digitali *standard* generati automaticamente, anche per la pubblicazione di bandi e avvisi sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione¹⁵.

La scelta della qualificazione delle stazioni appaltanti è fondamentale per il mantenimento di un sistema pubblico degli appalti in Italia.

Solamente l'adeguatezza e l'efficienza della funzione appalti possono evitare che

¹³ 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*. Si vedano già: Comunicazione della Commissione europea del 20 aprile 2012, COM(2012) 179, *Una strategia per gli appalti elettronici*; Comunicazione del 3 ottobre 2017, COM(2017) 572, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*.

¹⁴ Superando la mera trasposizione della carta su supporto informatico: COMMISSIONE UE, Expert Group on eProcurement (EXEP), *Interoperability in end-to-end eProcurement*, Publications Office, Bruxelles, 2020. Sulla necessità di procedere in parallelo con la sperimentazione di piattaforme native digitali e le nuove norme che recepiranno le direttive si vedano: F. FRATTINI, introduzione a R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 1 ss. e G. M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 321-341.

¹⁵ Imposta dall'Unione europea con il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 («formulari elettronici»). Di recente, l'ANAC ha preso parte ad un progetto europeo (ENEIDE - acronimo di *eNotification and ESPD Integration for Developing Eprocurement*, parte del progetto CEF - azione n. 2018-IT-IA-0170) fra i cui obiettivi rientra la semplificazione della pubblicazione dei bandi, delle rettifiche e degli esiti di gara a livello europeo, riconducendo ad un unico flusso l'invio dei dati alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e la loro pubblicazione sul *Tender Electronic Daily* (TED); la predisposizione di un formato interoperabile per il Documento di gara unico europeo che sarà messo a disposizione delle piattaforme di acquisto e negoziazione, direttamente interconnesso con il nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico; la pubblicazione dei dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici nel formato *Open Contracting Data Standard*. Si veda: R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti nativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), cit., pp. 119-158.

operatori privati si pongano come alternativi alla funzione pubblica di acquisto e riducano le scelte pubbliche di politica industriale nel settore, come già in altri ordinamenti. Il riferimento è alle piattaforme private tipo «Amazon» (*Amazon, Fisher Scientific e Overstock Government*)¹⁶ che negli Stati Uniti stanno entrando sul mercato dei contratti pubblici di minor valore attraverso iniziative, come la nota ‘amazon.gov’, con il rischio di sostituzione alla funzione pubblica, con tutte le connesse implicazioni di violazione dei principi e di limite alle strategie e politica industriale¹⁷.

Un simile rischio è emerso anche in Italia, ed è evidente che per i piccolissimi Comuni la soluzione pubblica deve portare ad un sistema di «click and buy», che deve assicurare il rispetto dei principi, senza indurre le amministrazioni comunali

¹⁶ Sin dal 2018, è stata avviata dall’Amministrazione dei Servizi Generali (GSA) degli Stati Uniti un’iniziativa pilota per l’autorizzazione a «micro-acquisti» attraverso piattaforme elettroniche da parte degli enti pubblici, fino a \$ 10.000 (valore aumentato a \$ 20.000 a livello nazionale in tempi di emergenza dichiarata e \$ 30.000 all’estero), iniziativa da alcuni ridenominata come ‘amazon.gov’, resa possibile dall’attuazione del «National Defense Authorization Act» (NDAA) Section 846, *Procurement Through Commercial e-Commerce Portals*, ridenominato «Amazon Amendments», volto a permettere a 13 agenzie governative di acquistare prodotti commerciali attraverso portali online come Amazon. I primi contratti con le società di *e-commerce Amazon Business, Fisher Scientific e Overstock Government* sono stati stipulati nel giugno 2020 e il programma di acquisti avviato ad agosto 2020. Questi contratti di *e-marketplace* dovrebbero essere il primo passo nell’attuazione di una strategia più ampia di accesso al mercato commerciale di soluzioni di *e-commerce* che soddisfino le esigenze delle agenzie governative, come reso noto da GSA nel *Procurement Through Commercial E-Commerce Portals Phase II Report: Market Research & Consultation*, aprile 2019. Lo *United States Government Accountability Office – GAO* – ha elaborato raccomandazioni per GSA volte a stabilire un piano completo con obiettivi e tempi certi per misurare la realizzazione del programma anche al fine di sviluppare un piano di monitoraggio con azioni specifiche per garantire che i *platform providers* rispettino i vincoli in materia di protezione dei dati commerciali e sensibili: GAO, *Report to the Committee on Armed Services, House of Representatives, GSA ONLINE MARKETPLACES, Plans to Measure Progress and Monitor Data Protection Efforts Need Further Development*, settembre 2021. Sul tema v., ampiamente: C. R. YUKINS, A. SUNDSTRAND, M. BOWSHER, *Tale of Three Regulatory Regimes - Dynamic, Distracted and acted and Dysfunctional: Sweden, the United Kingdom and the United States*, in *GWU Law School Public Law*, Research Paper no. 2018-08; P. MCKEEN, *The Pursuit of Streamlined Purchasing: Commercial Items, E-Portals, and Amazon*, in G. M. RACCA, C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders*, in *Droit Administratif / Administrative Law Collection* (Directed by J. B. Auby), Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 373-387; C. R. YUKINS, *United States procurement and the COVID-19 pandemic*, in *Public Procurement Law Review*, 4, 2020, pp. 220-231; G. M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un’Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, 4, 2021, pp. 4669-4706. V., anche, il report realizzato dalla WORLD BANK, *Guidebook for Setting-up and Operating Framework Agreements*, 2021, spec. 26.

¹⁷ Sulle questioni relative alla scelta (poi confermata dalla Corte giust., sentenza del 4 giugno 2020, C-3/19, *Asmel Soc. cons. a r.l. c. Autorità Nazionale Anticorruzione ed Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate*) di mantenere la funzione appalti in ambito pubblico: 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*, cit., 185 ss.; G. M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l’aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 1, 2019, pp. 33-82.

a ricorrere a servizi privati di *e-commerce*, quali *Amazon Business*¹⁸, con limiti operativi e normativi che restano evidenti¹⁹.

L'algoritmo di Amazon e delle altre piattaforme private non è trasparente, sicché delegando a tali soggetti la scelta si consegnano la strategia di politica industriale e gli interessi connessi ad un privato, in violazione dei principi di imparzialità e trasparenza²⁰.

Per evitare ciò, occorre promuovere centrali di committenza pubbliche e specializzate, che assicurino un servizio efficiente, con la messa a disposizione di ac-

¹⁸ L'8 aprile 2021 l'on. Fabio Rampelli ha presentato un'interrogazione parlamentare (Camera dei deputati, Interrogazione a risposta scritta n. 4-08834) al Ministro per la Pubblica amministrazione sul caso del Comune di Borgofranco d'Ivrea che ha dichiarato che acquisterà dalla piattaforma Amazon grazie ad un accordo stipulato fra questa e l'Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali (ASMEL), alla quale aderisce altresì l'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia (ANCPI): cfr. F.Q., *La «fronda» dei piccoli comuni, acquisti su Amazon senza passare da Consip. Interrogazione parlamentare e polemiche*, *Il Fatto Quotidiano*, 10 aprile 2021. Per quanto noto, è stato sottoscritto un accordo fra ASMEL CRAL (associazione dei dipendenti, collaboratori e amministratori degli enti associati ad Asmel Associazione: <https://cral.asmel.eu/pagina-di-esempio/>), e Amazon Business Prime: <https://cral.asmel.eu/wp-content/uploads/2021/02/CRAL-BUSINESS-PRIME.pdf>. Non è chiaro se siano destinatari dell'iniziativa i dipendenti comunali o i Comuni stessi, come invece è stato annunciato: *«ASMEL si è interposta tra AMAZON e suoi iscritti. Attraverso il MEPAL, il mercato elettronico della pubblica amministrazione locale, gestito da ASMEL, gli iscritti potranno acquistare su Amazon utilizzando delle credenziali fornite dall'Associazione» (ASMEL sfida il MEPA di CONSIP aprendo un canale Amazon, 22 marzo 2021, disponibile al link: <https://www.lavoripubblici.it/news/ASMEL-sfida-il-MEPA-di-CONSIP-aprendo-un-canale-Amazon-25538#>)*. Amazon Business è la piattaforma che consente agli utenti di acquistare prodotti per scopi commerciali per clienti business (società commerciali).

¹⁹ Le condizioni e termini di acquisto (<https://www.amazon.it/gp/help/customer/display.html?nodeId=202119380#:~:text=Per%20acquistare%20tramite%20Amazon%20Business,valido%20associato%20al%20tuo%20Account>) indicano che «*Creando un Account Business, dichiaro [...] di non essere un agente di Amazon e di non effettuare acquisti per conto di un ente pubblico (ivi inclusi enti pubblici centrali, locali e parastatali, istituzioni pubbliche come scuole e ospedali pubblici) o di un'organizzazione senza scopo di lucro in Italia; e di impegnarmi a rispettare le disposizioni delle leggi anticorruzione o anticorruzione a te applicabili*». Amazon stessa quindi precisa che in Italia l'utente Business non può acquistare per una pubblica amministrazione. I limiti giuridici paiono risiedere nell'obbligo di acquisto sul mercato della pubblica amministrazione sopra i 5.000 euro (art. 1, c. 450 della legge n. 296 del 2006) oltre all'obbligo di saldo anticipato e di *split payment*, gravante sulle pubbliche amministrazioni che sono tenute a versare direttamente all'erario PIVA che è stata addebitata loro dai fornitori (art. 17-ter, d.p.r. n. 633 del 1972, introdotto dall'art. 1, c. 629, lett. b), l. 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*).

²⁰ Recentemente, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha irrogato una sanzione di oltre 1 miliardo di euro (1.128.596.156,33) alle società Amazon Europe Core S.à.r.l., Amazon Services Europe S.à.r.l., Amazon EU S.à.r.l., Amazon Italia Services S.r.l. e Amazon Italia Logistica S.r.l. per violazione dell'art. 102 del TFUE per abuso di posizione dominante nel mercato italiano dei servizi di intermediazione su *marketplace*, che le ha consentito di favorire il proprio servizio di logistica, denominato Logistica di Amazon (*Fulfillment by Amazon*, c.d. «FBA»), presso i venditori attivi sulla piattaforma *Amazon.it* ai danni degli operatori concorrenti in tale mercato e di rafforzare la propria posizione dominante.

cordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione, cataloghi elettronici per tutte le amministrazioni che non dispongono delle capacità e che non potranno essere riqualficate per poter svolgere adeguatamente la funzione appalti²¹. Una qualificazione basata sulle nuove linee guida ANAC sull'accertamento dei requisiti obbligatori in capo a centrali di committenza e stazioni appaltanti per l'ammissione alla procedura di qualificazione e su livelli di qualificazione in ragione del raggiungimento di determinati punteggi²². Un sistema che consentirà alle stazioni appaltanti di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture, servizi e lavori di importo inferiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti ovvero con l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione da centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori e che diverrà operativo con l'entrata in vigore della riforma del codice dei contratti pubblici con un obiettivo di riduzione delle stazioni appaltanti. La prospettiva non esclude, e anzi apre allo sviluppo di strategie di specializzazione e di cooperazione tra soggetti qualificati, anche superando i limiti territoriali, coprendo così più settori per lo sviluppo di politiche industriali per la crescita anche delle piccole e medie imprese. Gare elettroniche che mettano a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici i beni e servizi necessari, che possono essere scelti «a scaffale» poiché già sottoposti a confronto competitivo, «già garati» o su cui possa intervenire una «gara delle gare» come rilancio competitivo su differenti accordi quadro²³. Scelta che si basa sulla quantità e qualità più appropriate rispetto al bisogno con una semplificazione della modalità di adesione e acquisto (modello «Amazon»), senza eludere i principi e le garanzie dello svolgimento di una procedura di gara (pubblica).

L'obiettivo pare quello di un'efficienza «tipo Amazon», ma con un sistema di *e-procurement* fatto di centrali d'acquisto pubbliche con piattaforme che assicurino il pieno rispetto di tutti i principi nazionali ed europei sui contratti pubblici.

Le stazioni appaltanti dal 2018, per adempiere all'obbligo di comunicazioni digitali²⁴, svolgono la loro attività contrattuale secondo modalità differenti, anche in relazione al valore del contratto: mediante la piattaforma di Consip «Acquistinre-

²¹ 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 *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2, 2021, pp. 185-215; 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.

²² ANAC, *Delibera 28 settembre 2022, n. 441, 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».*

²³ G. M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, cit., pp. 4669-4706.

²⁴ *Ex art. 22 della direttiva 2014/24/UE; art. 40, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016.*

tePA», MePa o altri mercati elettronici regionali; le piattaforme regionali «prese in riutilizzo», gratuitamente a costo contenuto (es. SINTEL della Regione Lombardia, SATER...); le piattaforme sul mercato, acquisite con contratti sottosoglia (spesso non completi di clausole sulla proprietà dei dati, sul *disaster recovery*...).

Si tratta di piattaforme che, nella maggior parte dei casi, già oggi consentono di gestire tutto il procedimento di affidamento dei contratti pubblici compresa, molto spesso, anche la rendicontazione della fase esecutiva e che potrebbero essere integrate e interoperabili facilmente con altre banche dati. Si riscontra tuttavia, anche presso stazioni appaltanti di medio-grandi dimensioni, uno sfruttamento delle funzionalità dei gestionali di molto inferiore rispetto alle concrete potenzialità attualmente offerte²⁵.

Dal *Cloud Marketplace* di AgID²⁶ si ricavano i principali servizi e le piattaforme di *e-procurement* presenti sul mercato con le relative schede tecniche presentate in sede di qualificazione.

3. Il fascicolo virtuale per la qualificazione degli operatori economici

L'introduzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico può consentire alle stazioni appaltanti di superare il pesante e ripetitivo lavoro di verifica dei requisiti dell'operatore economico ed il notevole contenzioso, spesso collegato a errori formali²⁷. Sarà opportuno un chiarimento interpretativo delle direttive europee²⁸, anche per superare alcuni orientamenti della Corte di giustizia, in una prospettiva innovativa correlata oggi alla necessaria digitalizzazione²⁹. Fiducia e

²⁵ 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.

²⁶ La piattaforma che espone i servizi e le infrastrutture qualificate da AgID secondo quanto disposto dalle Circolari AgID n. 2 e n. 3 del 9 aprile 2018 (<https://catalogocloud.agid.gov.it/search>).

²⁷ Si veda: M. LIPARI, *Le innovazioni per l'effettività della tutela*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 87-94.

²⁸ In particolare la portata dell'art. 57, par. 4 della direttiva 2014/24/EU, cit., che dispone: «(...) Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere (...) oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni: (...) c) se l'amministrazione aggiudicatrice può dimostrare con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, il che rende dubbia la sua integrità».

²⁹ Nella sentenza della Corte giust. del 19 giugno 2019, C-41/18, *Meca Srl c. Comune di Napoli*, è stata ribadita la presenza di un ineliminabile potere di valutazione in capo all'amministrazione aggiudicatrice, non sostituibile da un giudice, in ordine agli atti che un operatore economico ha commesso o omesso di compiere prima o durante la procedura di aggiudicazione di appalto, al fine di verificare se questi possano effettivamente «rendere dubbia la sua integrità» e quindi determinarne l'esclusione. Nel caso di specie, è stato ritenuto contrastante con il diritto dell'UE il disposto originario dell'art. 80, c. 5, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) che limitava la possibilità di esclusione dell'operatore economico per risoluzione anticipata di un precedente contratto qualora questa fosse oggetto di contestazione in giudizio. A seguito della modifica apportata dal d.l. n.

buona fede tra stazione appaltante e operatore economico devono permanere in tutto il rapporto di selezione ed esecuzione del contratto, evitando irrigidimenti normativi³⁰ ma occorre precisare che questa fiducia non può che basarsi su fatti, che possono essere acquisiti con qualunque mezzo, oggi digitale. Proprio nel fascicolo virtuale, l'operatore economico potrà riversare ogni elemento utile per dimostrare la propria qualificazione, come pure l'assenza di cause di esclusione per assicurare la correttezza e l'affidabilità³¹ e dimostrare eventualmente di aver

135/2018, convertito con l. n. 12/2019 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione) il vigente art. 80, c. 5, lett. c-ter), dispone che la stazione appaltante esclude l'operatore economico che abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili, motivando su tali circostanze anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa, senza far più dipendere l'esclusione dall'esito di un giudizio.

³⁰ Secondo M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 79 ss. L'individuazione tassativa delle «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» prevista dall'art. 1, comma 2, lett. n) della l. n. 78/2022 potrebbe porsi in contrasto con la normativa dell'Unione. Ciononostante, l'ANAC con l'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*, ne ha chiesto la piena attuazione con elencazione tassativa delle ipotesi di grave illecito, per fornire maggiore certezza ai rapporti fra stazioni appaltanti ed imprese.

³¹ La valutazione della stazione appaltante va effettuata nella piena conoscenza dei dati, riguardanti le vicende dell'impresa, caricati dalle altre amministrazioni e dall'impresa stessa nel costituendo Fascicolo virtuale dell'operatore economico, anche al fine di rendere effettive le possibilità di *self cleaning*. Tale istituto, come affermato dalla stessa Corte giust., sentenza *Meca Srl c. Comune di Napoli*, cit., tende a incoraggiare l'operatore economico a fornire prove del fatto che le misure adottate sono sufficienti a dimostrare l'affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo facoltativo di esclusione. Se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non deve essere escluso dalla procedura d'appalto. A tal fine, l'operatore economico deve dimostrare di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall'illecito, di aver chiarito i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative e di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti. Pur essendo garantita la possibilità di un contraddittorio con l'interessato, la decisione della stazione appaltante deve fondarsi su dati certi e verificabili, come è previsto oggi in materia di adozione delle interdittive antimafia a seguito della modifica dell'art. 92, c. 2-bis, d.lgs. n. 159/2011, disposta dall'art. 49, c. 1, lett. a), l. n. 233/2021, (Conversione in legge, con modifiche del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose). In base al sistema vigente quando il prefetto, sulla base degli esiti delle verifiche disposte mediante la consultazione della Banca dati nazionale unica antimafia (BDNA), ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure amministrative di prevenzione collaborativa, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con questa comunicazione è assegnato un termine

attuato il *self cleaning*³². Si richiede dunque reciproca collaborazione e buona fede dell'operatore economico che voglia operare con la pubblica amministrazione e che non tradisca la fiducia che l'amministrazione gli assicurerà con l'aggiudicazione di un contratto e le correlate risorse pubbliche.

L'analisi dati con gli strumenti di intelligenza artificiale permette analisi di mercato che possono fondarsi sulla conoscenza più precisa degli operatori economici e di quanto hanno realizzato negli anni³³, con quali amministrazioni, con quale esito, per ripensare un sistema di qualificazione rapido e oggettivo, mediante accesso diretto a sistemi informativi e banche dati che superino il passaggio documentale. La stazione appaltante potrà motivare e scostarsi dalle evidenze digitali, ove ritenesse ancora dubbia l'integrità o la capacità dell'operatore economico, magari non collaborativo nella dimostrazione del superamento delle criticità (*self cleaning*)³⁴.

In una prima fase, l'ANAC dovrebbe assicurare innanzitutto il riuso (*Re-usability*

non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione. In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. Si v. gli interventi di G. VELTRI e S. PERONGINI nel convegno: *Questioni controverse di diritto amministrativo. Un dialogo tra Accademia e Giurisprudenza*, Roma, Consiglio di Stato, 1° aprile 2022. Strumenti applicativi tipo P.R.I.C.E. possono assicurare tempestività, completezza, e correttezza nell'accertamento di dati certi e verificabili, come già sperimentato in alcune prefetture del Veneto, v. *infra*.

³² Art. 57, par. 6, direttiva 2014/24/EU, cit. e art. 80, c. 7 e 8, d.lgs. n. 50/2016, cit. Si v. anche: A.N.AC., 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», approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016.

³³ La Guardia di Finanza del Veneto, anche in collaborazione con le Università di Cà Foscari e di Torino, sta sviluppando algoritmi complessi per l'incrocio di dati di oltre 160 banche dati con un sistema applicativo, "P.R.I.C.E.", in grado di ricavare il rischio di operatori economici e amministratori. Per questo la Guardia di Finanza e il presidente della Regione Veneto hanno firmato un protocollo che regola la collaborazione per prevenire l'insinuarsi di elementi fraudolenti, delinquenti e mafiosi nei bandi del Piano nazionale di resistenza e resilienza: cfr. R. SANDRE, *Frodi e infiltrazioni, le Fiamme Gialle scovano i crimini con i big data*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2021; M. ZAMBON, *Controlli sul Pnrr, la Regione Veneto si affida all'algoritmo inchioda «furbetti»*, in *Corriere del Veneto*, 8 febbraio 2022. Si veda: l'intervento di G. MAINOLFI nel convegno *Il comune nella finanza globale: i conti pubblici nel "front of- fice" 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.

³⁴ L'esclusione di un partecipante ad una gara da parte di una stazione appaltante per gravi carenze emerse nella esecuzione del pregresso rapporto o di serie carenze di professionalità emergenti dal passato aziendale è riconducibile alla erosione del rapporto fiduciario imputabile all'operatore economico, spettando, infatti «alla stazione appaltante la facoltà di determinare essa stessa il punto di rottura dell'affidamento nel contraente». Cass. civ., Sez. Un., 17 febbraio 2012, n. 2312. Si v. V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione e giurisdizione*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2019, pp. 1825-1866.

*principle*³⁵) del Documento Unico di Gara Europeo (DGUE o, *European Single Procurement Document, ESPD*) e delle connesse verifiche³⁶. L'amministrazione aggiudicatrice non dovrebbe più chiedere quanto già accertato da un'altra stazione appaltante, grazie al ruolo di ANAC chiamata ad acquisire e mettere a disposizione «*gli elenchi di operatori economici già accertati e le modalità per l'utilizzo degli accertamenti per gare diverse*»³⁷.

Successivamente, il «fascicolo virtuale dell'operatore economico» dovrebbe consentire la piena interoperabilità fra le banche dati che contengono le informazioni necessarie alla verifica dell'assenza di cause di esclusione ed anche alla loro qualificazione³⁸.

Il Documento Unico di Gara Europeo (DUGE) è stato introdotto nelle Direttive come autocertificazione unica, per sostituire in tutti gli Stati membri le diverse autocertificazioni o i certificati che venivano ancora richiesti³⁹.

³⁵ «*Reuse means that public administrations confronted with a specific problem seek to benefit from the work of others by looking at what is available, assessing its usefulness or relevance to the problem at hand, and where appropriate, adopting solutions that have proven their value elsewhere. This requires the public administration to be open to sharing its interoperability solutions, concepts, frameworks, specifications, tools and components with others*»: COMMISSIONE UE, *European Interoperability Framework – Implementation Strategy*, Brussels, 23/3/2017, COM(2017) 134 final.

³⁶ Nell'ambito del citato progetto europeo ENEIDE, ANAC sta curando la predisposizione di un formato interoperabile di Documento di gara unico europeo che sarà messo a disposizione delle piattaforme di acquisto e negoziazione, direttamente interconnesso con il nuovo fascicolo virtuale dell'operatore economico. La prossima riforma sui contratti pubblici costituirà occasione di semplificazione di tale disciplina.

³⁷ Art. 81, c. 4-*bis*, d.lgs. n. 50/2016 cit., comma introdotto dall'art. 53, c. 5, lett. d), d.l. n. 108/2021, convertito con l. n. 108/2021, cit. Si v. in Francia l'Article R2143-4 del nuovo *Code de la commande publique* in vigore dal 1° aprile 2019, che consente all'operatore economico di presentare la propria candidatura tramite il *Document Unique De Marché Européen* (DUME) costituente uno scambio di dati strutturato, redatto secondo il modello di formulario per il documento di gara unico europeo. Il DUME, impostato in base ai requisiti inseriti nel sistema *e-Certis*, dovrebbe consentire di recuperare automaticamente alcuni dati già detenuti dalle amministrazioni (es. in materia fiscale). Gli operatori economici possono riutilizzare il documento unico di gara europeo già utilizzato in una precedente procedura, a condizione che confermino che le informazioni ivi contenute sono ancora valide. Le informazioni sono sul portale («CHORUS») per la redazione del DUME e la sua riutilizzazione (<https://dume.chorus-pro.gouv.fr/#/accueil>).

³⁸ Fra le banche dati e i certificati (ancora richiesti mediante PEC, in prospettiva da eliminare) attualmente rilevanti per la verifica dei requisiti di qualificazione dell'operatore economico si segnalano: il Sistema Informativo del Casellario (SIC) tenuto dal Ministero della Giustizia, contenente i dati del Casellario giudiziale e l'Anagrafe delle sanzioni amministrative; la Banca Dati Nazionale Antimafia del Ministero dell'Interno; il Certificato di regolarità fiscale rilasciato dall'Agenzia delle entrate tramite PEC; il Casellario informatico di ANAC; il Portale DURC Online dell'INPS, INAIL e i certificati di altri Enti previdenziali non integrati nel portale unico previdenziale (ad es. INARCASSA per liberi professionisti, CIPAG per geometri); la Visura camerale rilasciata da Unioncamere; la certificazione di ottemperanza alle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili (ex art. 17 della legge n. 68 del 1999) da richiedersi via PEC alla Direzione Provinciale o Regionale del Lavoro presso la Provincia o Centro provinciale/regionale per l'impiego presso la Provincia dove ha sede legale l'operatore economico.

³⁹ Art. 59, par. 1, direttiva 2014/24/EU, cit.

Direttive che altresì affermano il «*winner only principle*», che comporta la possibilità per la stazione appaltante di richiedere i documenti a comprova dei requisiti oggetto di autodichiarazione soltanto all'operatore economico aggiudicatario e non a tutti i partecipanti⁴⁰.

Secondo la versione originaria del Codice, la verifica dei requisiti di partecipazione e dell'assenza di cause di esclusione è effettuata prima della valutazione delle offerte⁴¹. L'ANAC aveva già chiarito nel 2017 che, in assenza di specifiche indicazioni del Codice in ordine ai tempi e alle modalità delle verifiche sulle dichiarazioni sostitutive rese dai concorrenti sul possesso dei requisiti di partecipazione (mediante il DGUE), le stazioni appaltanti, nelle fasi che precedono l'aggiudicazione, potevano limitarsi a verificare il possesso dei requisiti sotto il profilo della completezza delle autodichiarazioni rese dalle imprese, essendo obbligatorio il controllo soltanto sul primo classificato da effettuarsi prima dell'aggiudicazione dell'appalto⁴².

Nelle procedure aperte bandite per i settori speciali era invece già espressamente prevista la possibilità, se specificamente prevista nel bando di gara, di effettuare l'inversione procedimentale, anticipando la valutazione delle offerte rispetto alla selezione degli offerenti, garantendo comunque che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione assicurasse imparzialità e trasparenza⁴³. In via temporanea, tale facoltà è stata estesa anche alle procedure aperte bandite per i settori ordinari fino al 30 giugno 2023⁴⁴. Anche con questa modalità semplificata si richiede all'operatore economico la consegna di documenti, pur per via informatica e la successiva verifica da parte della stazione appaltante⁴⁵.

⁴⁰ Art. 59, par. 4, direttiva 2014/24/EU, cit. Cfr. 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.

⁴¹ Art. 94, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 50/2016, cit.

⁴² 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*.

⁴³ Art. 133, c. 8, d.lgs. n. 50/2016, cit.

⁴⁴ Art. 8, c. 7, l. n. 120/2020, cit., che mod. art. 1, c. 3, l. n. 55/2019, cit., termine differito dall'art. 53, c. 1, lett. a), l. n. 108/2021, cit.

⁴⁵ Nella prassi si riscontra come Consip si avvalga della facoltà dell'inversione procedimentale, prevedendola espressamente nel disciplinare di gara (cfr. T.A.R. Lazio (sez. II), sentenza del 30 marzo 2022, n. 3612). Si v. T.A.R. Lazio (sez. I), sentenza del 17 febbraio 2022, n. 1932, di rigetto del ricorso contro il provvedimento dell'ANAS di esclusione di un operatore dalla gara inerente l'affidamento di un accordo quadro per manutenzione di ponti, viadotti e gallerie, in cui era risultato primo in graduatoria con l'attribuzione del miglior punteggio tecnico e del miglior punteggio economico, comunicato verbalmente in sede della seduta pubblica, basato sul fatto che, successivamente alla definizione della graduatoria, il seggio di gara ha constatato, in sede di apertura della documentazione amministrativa, la presenza all'interno della «busta» di qualifica dell'esponente RTI del documento elettronico contenente l'offerta economica del concorrente. Il Tribunale ha ritenuto

L'innovazione potenzialmente *disruptive*, già presente nelle direttive, consisterà dunque nell'applicazione generalizzata del «*once-only principle*»⁴⁶ in base al quale agli operatori economici non sarà richiesto di autocertificare o presentare documenti poiché l'amministrazione aggiudicatrice avrà la possibilità di acquisire le informazioni necessarie direttamente accedendo a banche dati interoperabili⁴⁷, disponibili gratuitamente in ogni Stato membro, ovvero ad un fascicolo d'impresa virtuale (*Virtual Company Dossier*), secondo i requisiti e le prove documentali che andrebbero indicati dagli Stati membri nel registro europeo *eCertis*⁴⁸. Gli Stati membri sono infatti chiamati a predisporre banche dati contenenti informazioni pertinenti sugli operatori economici che possano essere consultate dalle rispettive amministrazioni e, alle medesime condizioni, anche dalle amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri (*Cross-border by default principle*)⁴⁹. Agli operatori economici non sarebbe richiesto di presentare documenti complementari qualora

condivisibile la motivazione fornita dall'amministrazione per cui l'avvenuta presentazione di un'unica busta, contenente cumulativamente sia i «files» dell'offerta economica sia quelli della documentazione amministrativa, ha esposto la commissione giudicatrice ad un rischio di commistione e di condizionamento: infatti, la produzione dell'offerta economica unitamente alla documentazione amministrativa ha fatto sì che il ribasso offerto dalla ricorrente fosse astrattamente conoscibile da qualsiasi utente munito delle credenziali di autenticazione per operare sulla piattaforma ovvero da parte di chiunque avesse avuto accesso alla documentazione di gara sin dalla prima seduta pubblica. Pertanto secondo il T.A.R. l'impresa è incorsa in un errore che ne ha giustamente determinato l'esclusione, inserendo l'offerta economica nella busta amministrativa, disattendendo le modalità indicate – esclusivamente telematiche (mediante collegamento online al «Portale Acquisti ANAS» <https://acquisti.stradeanas.it>) – di presentazione delle offerte, che dovevano contenere tre «*buste virtuali*» distinte: busta a) documentazione amministrativa; busta b) - documentazione tecnica; busta c) - offerta economica. Avverso la sentenza è stato proposto appello. Le piattaforme native digitali dovranno evitare tali problematiche legate ad una prassi ancora pensata per la carta e le «*buste*».

⁴⁶ I. LOCATELLI, *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, cit., pp. 58 ss.

⁴⁷ G. CARULLO, *Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., pp. 191-221; ID., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017; F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, cit., pp. 110 ss.

⁴⁸ Il sistema *e-Certis* viene richiamato da: Cons. Stato (sez. V), 20 gennaio 2021, n. 623, in cui il Collegio ricostruisce dettagliatamente la «dematerializzazione» dei dati e lo scambio di informazioni «con mezzi elettronici» relativamente alla fase di pre-aggiudicazione: a) la c.d. *e-notification* (cioè la pubblicazione elettronica dei bandi di gara); b) il c.d. *e-access* (accesso elettronico ai documenti di gara); c) la c.d. *e-submission* (cioè la presentazione delle offerte in formato elettronico, con attribuzione dei codici identificativi personali necessari ad operare sulla relativa piattaforma telematica: cfr. art. 58, c. 4); d) il c.d. *e-Certis* (il sistema informatico che consente di individuare i certificati e gli attestati più frequentemente richiesti nelle gare d'appalto); e) il ricorso all'ESPD (documento europeo unico di gara).

⁴⁹ Art. 59, par. 5, direttiva 2014/24/EU, cit. Si v. COMMISSIONE UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit.

l'amministrazione aggiudicatrice disponga già tali dati, in precedenza forniti ed aggiornati in tempo reale nelle varie banche dati e direttamente dagli operatori economici interessati.

L'obiettivo finale indicato dalla Commissione europea è quindi quello di integrare un Documento di Gara Unico Europeo, nativo digitale, con le banche dati e/o i sistemi di pre-qualificazione delle imprese⁵⁰, compreso il sistema *e-Certis*⁵¹. Questa integrazione potrà permettere una verifica automatica della conformità degli operatori economici rispetto ai requisiti di ordine morale e ai criteri di selezione speciale⁵², anche in un contesto transfrontaliero (mediante il *Single Digital Gateway*)⁵³.

⁵⁰ COMMISSIONE UE, Report on the ESPD survey, Bruxelles, 2019: il vero potenziale dei servizi digitali di compilazione dell'ESPD «*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 eProcurements*»; Fit for Future Platform, gruppo di esperti della Commissione europea, *Adopted Opinion on eProcurement*, 10 dicembre 2021, reference n. 2021/SBGR1/05.

⁵¹ Ad oggi, il sistema *e-Certis* rappresenta un elenco dei requisiti degli operatori economici, delle prove documentali e degli enti certificanti ad essi relativi aggiornato e verificato su base volontaria dalle autorità nazionali (art. 59, par. 6 e art. 61 della direttiva 2014/24/EU, cit.). Tuttavia, il considerando n. 87 della direttiva prevede che «*l'obiettivo di e-Certis è agevolare lo scambio di certificati e altri documenti probatori*».

⁵² I. LOCATELLI, *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, cit., pp. 58 ss. Nel 2017 la Commissione Europea ha pubblicato un Report sull'applicazione pratica dell'ESPD negli Stati membri, dal quale emerge come l'ESPD elettronico attualmente messo a disposizione dalla Commissione Europea è soltanto un modello transitorio «*poiché l'intero potenziale del DGUE dovrebbe essere sfruttato tramite l'integrazione di un DGUE «nazionale» con il sistema di appalti elettronici (e-procurement) e i registri o le banche dati dei certificati/delle prove di ogni Stato membro. Ciò permetterà di raggiungere tre diversi obiettivi: migliorare la personalizzazione e l'adattamento alle condizioni nazionali; promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione; gettare le basi per la semplificazione delle procedure tramite l'applicazione del principio «once-only»*».

⁵³ Il Regolamento 2018/1724 del 20 ottobre 2018 sullo sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi, prevede l'istituzione di un sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove in applicazione del principio *once-only* (art. 14), comprese le prove inerenti alla qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di affidamento di contratti pubblici (cfr. H. GRAUX, *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle*, cit., pp. 83 ss.). Entro il 12 giugno 2021 era prevista l'emanazione di un regolamento di esecuzione per definirne le specifiche tecniche e operative. La stessa Commissione ha espresso l'auspicio che tale sistema tecnico sia integrato con *e-Certis* e con l'ESPD: COMMISSIONE UE, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, cit., p. 16. Fit for Future Platform, *Adopted Opinion on eProcurement*, 10 dicembre 2021, cit. Peraltro, si ricordi come la direttiva 2014/24/EU ha affidato alla Commissione un potere di adottare atti delegati a norma dell'articolo 87 per garantire l'interoperabilità dei formati tecnici nonché degli *standard* di elaborazione dei dati e di messaggistica, in particolare in un contesto transfrontaliero, per stabilire l'uso obbligatorio di tali *standard* tecnici specifici, in particolare per quanto riguarda l'uso della presentazione per via elettronica, i cataloghi elettronici e le modalità di autenticazione elettronica (art. 22, par. 7).

La modifica del 2021 al Codice dei contratti pubblici⁵⁴ e il recente decreto ministeriale recante le modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici⁵⁵, hanno previsto che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure di affidamento e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti, sia acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC, presso la quale dovrà essere istituito il «fascicolo virtuale dell'operatore economico».

Superando il previgente sistema AVCPass⁵⁶, l'ANAC ha dunque il compito di sviluppare il fascicolo virtuale dell'operatore economico⁵⁷ nel quale dovranno essere inclusi tutti i dati per la verifica dell'assenza di motivi di esclusione, nonché i dati e documenti relativi ai criteri di selezione che l'operatore economico vi inserisce⁵⁸. L'interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolte nel procedimento, nonché tra queste e le banche dati gestite dall'ANAC, dovrebbe essere assicurata secondo le modalità individuate dall'AgID con le Linee guida⁵⁹, ovviamente da coordinare con la prossima riforma. La legge delega sui contratti pubblici richiede infatti di attuare «la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico»⁶⁰ e questo «anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gara»⁶¹.

⁵⁴ Art. 81, c. 1, d.lgs. n. 50/2016, cit., modificato dall'art. 53, c. 5, lett. d), l. n. 108/2021, cit.

⁵⁵ Art. 20 del decreto n.148/2021 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, *Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici*.

⁵⁶ Con deliberazione dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici del 24 dicembre 2012, in attuazione dell'art. 6-bis d.lgs. n. 163/2006, era stato previsto che dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure ivi disciplinate fosse acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso la stessa Autorità. In attuazione di quella previsione fu introdotto il sistema «AVCPass». La versione originaria dell'art. 81 d.lgs. n. 50/2016, cit. aveva disposto invece che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di partecipazione fosse acquisita attraverso una Banca dati degli operatori economici da istituirsi presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La norma rimase inattuata, con conseguente permanenza in vigore (con parecchie criticità) del precedente sistema AVCPass: G. M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, cit., pp. 4677 ss.; F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, cit., pp. 119 ss.

⁵⁷ Comunicato del Presidente ANAC del 29 novembre 2021, *Indicazioni in ordine all'avvio del fascicolo virtuale dell'operatore economico* e delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 24 ottobre 2022 n. 249, sulla prima attuazione del fascicolo virtuale.

⁵⁸ Art. 81, c. 1, d.lgs. n. 50/2016, cit.

⁵⁹ Art. 81, c. 2, d.lgs. n. 50/2016, cit.

⁶⁰ Art. 1, c. 2, lett. m), l. n. 78/2022, cit.

⁶¹ Art. 1, c. 2, lett. s), l. n. 78/2022, cit.

I dati e documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, saranno costantemente aggiornati e permetteranno di verificarne il possesso secondo un modello di «semaforo verde» (o «*green pas*») dell'operatore economico), in relazione alle differenti tipologie di contratti, con evidente semplificazione e nel rispetto del principio del *once-only*⁶².

In tal modo, la trasparenza e la correttezza potrebbero assicurare una concorrenza leale fra gli operatori economici rivolta alla tempestiva e corretta esecuzione del contratto e non alla vittoria della gara per errore del concorrente nell'allegare un documento o della stazione appaltante nel verificarlo⁶³. L'eventuale contenzioso e le connesse responsabilità andrebbero accertate separatamente in relazione a quanto si ricava dall'interrogazione dei sistemi digitali, con evidente utilità per gli operatori economici che potrebbero conoscere in tempo reale la propria qualificazione, sempre nel rispetto del principio di collaborazione e buona fede reciproca con la stazione appaltante, anche in relazione all'attuazione del *self-cleaning*. La valutazione accentrata in un organo statale (ANAC) di tutte le cause di esclusione e dei requisiti di qualificazione e dell'attuazione delle eventuali misure di *self-cleaning*, sarebbe conforme alle direttive e supererebbe le criticità e il contenzioso diffuso che ricade sulle singole amministrazioni aggiudicatrici⁶⁴.

⁶² Art. 81, c. 4, d.lgs. n. 50/2016, cit.

⁶³ R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2, 2010, pp. 325-354, con prospettazione accolta da: Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza del 2 aprile 2020, n. 10, con nota di: A. CORRADO, *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fini ai dubbi interpretativi*, in *federalismi.it*, 16, 2020, pp. 48-78; F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, 5, 2022, pp. 96-127; F. MANGANARO, *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *federalismi.it*, 20, 2021, pp. 159-173; A. MOLITERNI, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, in *Giornale diritto amministrativo*, 4, 2020, pp. 505 ss.

⁶⁴ Nel caso *Vert Marine* del 2020, in materia di concessioni la Corte giust., sentenza dell'11 giugno 2020, C-472/19, ha affermato che la normativa comunitaria osta a una normativa nazionale che non accorda a un operatore economico condannato definitivamente per uno dei reati di cui all'articolo 38, par. 4, della direttiva e soggetto, per tale ragione, a un divieto automatico di partecipare alle procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione, la possibilità di fornire la prova di aver adottato misure correttive idonee a dimostrare il ripristino della sua affidabilità. La normativa comunitaria invece non osta a che l'esame dell'adeguatezza delle misure correttive adottate da un operatore economico sia affidato alle autorità giudiziarie, purché il regime nazionale istituito a tal fine rispetti tutti i requisiti posti dall'articolo 38, paragrafo 9, di tale direttiva e la procedura applicabile sia compatibile con i termini imposti dalla procedura di aggiudicazione dei contratti di concessione. Inoltre, l'articolo 38, par. 9, della direttiva 2014/23/EU deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente alle autorità giudiziarie di non applicare a una persona un divieto automatico di partecipare alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione a seguito di una condanna penale, di revocare un siffatto divieto o di escludere qualsiasi menzione della condanna nel casellario giudiziario, purché tali procedure giudiziarie soddisfino effettivamente le condizioni poste e l'obiettivo perseguito da tale regime e, in particolare, consentano, qualora un operatore economico desideri partecipare a una procedura di aggiudicazione dei contratti di conces-

Una tale impostazione richiamerebbe l'esperienza da tempo consolidata nel sistema del *procurement* federale americano, nel quale è stato istituito un servizio apposito (il *Suspension and Debarment Office* - SDO) dotato delle competenze necessarie per svolgere l'intero procedimento di verifica dell'ammissione delle imprese in favore degli enti aggiudicatori federali⁶⁵.

sione, di revocare, in tempo utile, il divieto a cui è soggetto, basandosi soltanto sull'adeguatezza delle misure correttive invocate dal suddetto operatore e valutate dall'autorità giudiziaria competente conformemente ai requisiti previsti da tale disposizione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Si ricordi il considerando n. 102 della direttiva 2014/24/EU, cit. Un sistema digitale accentrato (con articolazioni di analisi dati rimesse alle Prefetture competenti) pare opportuno in sede di riforma, v. *supra*, l'esperienza dell'applicativo P.R.I.C.E.

⁶⁵ 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, 2, 2019, pp. 65 ss.