

Marco Bellandi GIUFFRIDA

COMPENDIO
dell' **AMMINISTRAZIONE**
PUBBLICA DIGITALE

II Edizione
2025


Neldiritto
Editore

l'accessibilità, la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione pubblica attraverso l'uso delle tecnologie digitali.

2. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione nel corso degli anni.

L'evoluzione normativa della **Pubblica Amministrazione** digitale in Italia si dipana lungo un **processo storico assai articolato**, caratterizzato da una **progressiva stratificazione legislativa**, volta a recepire e disciplinare le innovazioni tecnologiche nel contesto amministrativo. Tale percorso, iniziato negli anni Novanta del secolo scorso, ha visto una significativa accelerazione nell'ultimo ventennio, in risposta sia alle esigenze di modernizzazione interna sia agli impulsi provenienti dal contesto europeo. L'*iter* legislativo in materia si caratterizza, dunque, per una costante tensione tra **la necessità di fornire un quadro giuridico stabile** e l'esigenza di adattarsi rapidamente all'evoluzione tecnologica, dando luogo a un sistema normativo in continuo divenire.

La cornice normativa che ne è scaturita si presenta pertanto come un **complesso sistema di fonti**, al cui apice si pone senza dubbio il **CAD, introdotto con il D.Lgs. 82/2005** e oggetto di molteplici interventi di aggiornamento. Tale *corpus* normativo, lungi dall'essere un mero insieme di disposizioni tecniche, intende ridefinire i rapporti tra cittadini e amministrazione alla luce delle potenzialità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il quadro giuridico della digitalizzazione della PA si estende oltre il livello nazionale, integrandosi con il diritto dell'Unione Europea. La **direttiva sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici (direttiva UE 2016/2102)**, recepita in Italia con il Decreto Legislativo n. 106/2018, è volta a garantire che le persone con disabilità possano usufruire dei servizi digitali della PA senza discriminazioni. Parallelamente, il **Regolamento eIDAS (Regolamento UE 910/2014)** stabilisce norme per l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari, introducendo livelli di garanzia comuni che devono essere rispettati per assicurare la sicurezza e la validità giuridica dei documenti digitali.

Si tratta di provvedimenti legislativi che riflettono la visione europea di una PA orientata al cittadino, che favorisca l'inclusione sociale e l'uniformità dell'accesso ai servizi pubblici su tutto il territorio dell'Unione. Attraverso questi strumenti normativi e operativi, il sistema amministrativo italiano si inserisce in un **contesto multilivello**, in cui le competenze nazionali si integrano con le direttive e i regolamenti comunitari, in un processo di continuo adattamento e armonizzazione.

Va da subito evidenziato che il tema della sicurezza gioca un ruolo centrale nella digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, atteso che – come è facilmente comprensibile – l'adozione di sistemi digitali aumenta la vulnerabilità e i rischi legati alla *cybersecurity*. Con la creazione dell'**Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN)**, il legislatore italiano ha introdotto un organismo specializzato nella protezione delle infrastrutture digitali pubbliche. Tale organismo, istituito nel 2021, è incaricato di monitorare e difendere le amministrazioni dagli attacchi informatici, nonché di promuovere la cultura della sicurezza e di sviluppare piani di risposta agli incidenti

che possano compromettere la continuità operativa della PA. La sicurezza dei dati e la resilienza delle reti pubbliche sono requisiti ormai imprescindibili, soprattutto per i servizi essenziali, e fanno parte delle linee guida stabilite dalla normativa europea in tema di cybersecurity, come il **Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (Regolamento UE n. 2016/679)** e la **Direttiva NIS (direttiva (UE) 2016/1148)**.

Un altro elemento distintivo del processo di digitalizzazione in Italia è costituito dall'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)**, un sistema centralizzato che rappresenta una delle principali innovazioni nel campo dell'amministrazione. Questo sistema, nata per sostituire i tradizionali registri locali con un'unica **banca dati** nazionale, consente ai cittadini di consultare, aggiornare e verificare i propri dati anagrafici in modo sicuro e accessibile, contribuendo alla realizzazione di un registro unico che semplifica e standardizza le procedure per l'intero territorio nazionale. L'ANPR, supportata anche dai fondi PNRR, permette non solo di ottimizzare le risorse, ma di armonizzare i servizi amministrativi a livello locale e centrale, riducendo i disallineamenti nei dati e migliorando la precisione nella gestione dei servizi.

La creazione dell'ANPR ha inoltre rafforzato il **principio di economicità**, poiché consente di evitare la duplicazione di registri e di snellire le procedure per cambi di residenza, aggiornamenti e certificazioni anagrafiche. Questo sistema, concepito nel contesto di un'amministrazione digitalizzata, è complementare alla **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, che centralizza l'accesso ai dati pubblici per agevolare le amministrazioni nei processi di interscambio e interoperabilità, garantendo al contempo il rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali previste dal GDPR.

Un'ulteriore novità introdotta dal **Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2024-2026** è l'integrazione dell'**Intelligenza Artificiale (IA)** nei processi amministrativi. L'IA è stata inclusa con l'obiettivo di ottimizzare la gestione dei flussi documentali e migliorare la qualità dei servizi erogati. Le linee guida sull'IA stabiliscono che le applicazioni di IA nella PA devono rispettare rigorosamente i principi di **trasparenza**, **imparzialità** e **buon andamento**, per evitare possibili discriminazioni o errori che potrebbero compromettere la fiducia dei cittadini nel sistema amministrativo.

L'introduzione dell'IA nella PA è prevista principalmente per migliorare la gestione dei documenti e la **predittività delle esigenze amministrative**. Con algoritmi di machine learning, la PA può anticipare i bisogni dei cittadini e rispondere più rapidamente a richieste complesse, ottimizzando al contempo le risorse umane e riducendo i margini di errore umano. Va da subito segnalato che l'utilizzo dell'IA dovrà essere conforme alle prescrizioni contenute nel **Regolamento europeo sull'IA** (Regolamento UE, 2024/1689), che disciplina i rischi associati alle applicazioni automatizzate e impone misure preventive per garantire che l'IA sia utilizzata con finalità pubbliche e non discriminatorie.

Il **Codice dei Contratti Pubblici** (D.Lgs. 36/2023) rappresenta anch'esso un passaggio significativo verso la digitalizzazione completa delle procedure di appalto, un'evoluzione normativa che mira a rafforzare trasparenza, tracciabilità e rapidità dei

processi decisionali nella gestione dei contratti pubblici. Il nuovo Codice risponde alle direttive dell'Unione Europea, che incoraggiano una progressiva dematerializzazione per accrescere l'efficienza e la competitività nelle gare d'appalto, in armonia con i principi di non discriminazione e parità di trattamento.

Uno degli aspetti più rilevanti è l'introduzione della **gestione elettronica integrata del ciclo di vita del contratto**, che prevede l'utilizzo di piattaforme digitali per ogni fase della procedura, dalla progettazione alla chiusura. Il Codice promuove l'utilizzo di tecnologie avanzate come il **Building Information Modeling (BIM)** nelle gare di lavori pubblici di valore superiore a determinate soglie, favorendo un controllo rigoroso e una migliore previsione dei costi e delle tempistiche. Questi strumenti si inseriscono nel quadro normativo come requisiti per la partecipazione, garantendo l'interoperabilità dei dati tra i vari attori coinvolti nel processo di appalto.

Il D.Lgs. 36/2023 introduce, inoltre, l'uso di **algoritmi e strumenti di intelligenza artificiale** nella fase di valutazione delle offerte, consentendo una maggiore oggettività e riduzione dei tempi di istruttoria. Tuttavia, il Codice stabilisce che tali sistemi devono operare nel rispetto del **principio di non esclusività algoritmica**, garantendo che la decisione finale rimanga soggetta a valutazione e controllo umano, per evitare esiti potenzialmente discriminatori o errori tecnici. Queste innovazioni sono pensate per minimizzare il rischio di contenzioso e favorire una maggiore fiducia nel processo di aggiudicazione.

L'introduzione di tali novità nel Codice dei Contratti Pubblici rappresenta **un punto di svolta** nella regolamentazione degli appalti, volto a garantire un sistema più moderno e conforme alle esigenze di efficienza e trasparenza richieste dalla Costituzione e dalle normative europee.

Questi elementi distintivi del percorso di digitalizzazione della PA italiana, combinati a una visione normativa che valorizza la tecnologia come mezzo per il rafforzamento dei principi di efficienza, trasparenza e accessibilità, delineano un'amministrazione più vicina al cittadino e capace di rispondere con flessibilità alle sfide future.

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana, con il suo ricco apparato normativo e tecnologico, rappresenta una base fondamentale per comprendere l'evoluzione dell'amministrazione pubblica moderna. Questo primo paragrafo ha introdotto i concetti cardine su cui si sviluppa la PA digitale: efficienza, trasparenza e accessibilità, legati ai principi costituzionali e arricchiti dagli interventi normativi europei e nazionali. Tuttavia, è nei capitoli successivi che affronteremo il cuore della materia, analizzando in dettaglio le norme specifiche, singoli strumenti, le piattaforme operative e i soggetti coinvolti che rendono attuabile questa trasformazione.

3. Le fonti normative della Pubblica Amministrazione digitale, tra diritto interno e diritto sovranazionale.

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana si basa su un sistema normativo che integra fonti di diritto nazionale e di diritto europeo, articolando principi e disposizioni operative per una gestione digitale che sia sicura, accessibile

sistemi informativi pubblici e privati, migliorando la cooperazione tra diverse amministrazioni e facilitando l'accesso ai dati necessari per la gestione degli appalti. Per garantire la sicurezza e l'affidabilità delle piattaforme di e-Procurement, il codice prevede un sistema di **certificazione obbligatoria**, con verifica triennale da parte dell'**Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)**. Questa certificazione assicura che le piattaforme rispettino standard elevati in termini di sicurezza informatica, protezione dei dati e funzionalità operative, contribuendo a creare un ambiente di fiducia per tutti gli attori coinvolti nel processo di appalto.

■ 2.2. Le novità introdotte dal D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).

Con il **D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209**, c.d. **Correttivo Contratti Pubblici**, il Governo italiano nell'ambito del processo di **razionalizzazione e perfezionamento** del **D.lgs. 36/2023**, ha voluto **superare alcune criticità applicative** emerse nella prima fase di attuazione del nuovo Codice e per **rafforzare il quadro normativo**, alla luce delle esigenze di digitalizzazione e semplificazione imposte dal **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. Tra i principali obiettivi perseguiti dal correttivo rientrano il **potenziamento dell'ecosistema di e-procurement**, la **semplificazione delle procedure di gara**, il **rafforzamento dei controlli digitali e della certificazione delle piattaforme** e l'**adeguamento delle disposizioni alla normativa europea** in tema di identificazione elettronica e sicurezza informatica.

3. Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico.

■ 3.1. Definizione.

Il **Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)** è un sistema digitale integrato nella **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**, gestito dall'**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**, che consente la raccolta, la verifica e l'aggiornamento automatizzato della documentazione necessaria per attestare il possesso dei requisiti generali, tecnici ed economico-finanziari degli operatori economici ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici.

L'implementazione del FVOE è stata sancita dall'art. **24 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici**, con l'obiettivo di semplificare e digitalizzare le verifiche sui requisiti degli operatori economici, garantendo maggiore efficienza e trasparenza nelle procedure di gara.

Nella pratica, il FVOE consente alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatori di acquisire, attraverso un'interfaccia web integrata con i servizi di cooperazione applicativa degli enti certificanti, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario da parte degli operatori economici. Contestualmente, gli operatori economici possono inserire nel sistema i documenti la cui produzione è a loro carico, creando un archivio digitale utile per la partecipazione alle procedure di affidamento.

L'utilizzo del FVOE è obbligatorio per tutte le procedure di affidamento disciplinate dal Codice dei Contratti Pubblici. I dati e i documenti contenuti nel fascicolo sono aggiornati automaticamente mediante interoperabilità con le banche dati degli enti certificanti e sono

utilizzati in tutte le procedure di affidamento a cui l'operatore partecipa. Le amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni o delle informazioni garantiscono alla BDNCP la disponibilità in tempo reale delle informazioni e delle certificazioni digitali necessarie, assicurando l'intero ciclo di vita digitale dei contratti pubblici.

■ 3.2. Il funzionamento nella pratica per la stazione appaltante.

Il FVOE, nella sua implementazione come modificata dal **D.Lgs. 209/2024**, consente alle **stazioni appaltanti** di verificare in tempo reale il possesso dei requisiti degli operatori economici.

L'accesso al FVOE da parte della **stazione appaltante** avviene tramite il **Portale Servizi ANAC**, con autenticazione mediante **SPID, CIE, eIDAS o CNS**. L'abilitazione all'uso del sistema è riservata a specifiche figure all'interno della Stazione Appaltante, tra cui il **Responsabile Unico del Progetto (RUP)**, i componenti della commissione di gara e i funzionari autorizzati. L'accesso ai dati contenuti nel FVOE è soggetto a un regime di autorizzazioni, in base al quale l'Operatore Economico deve espressamente consentire la consultazione della propria documentazione da parte della Stazione Appaltante.

L'interfaccia del sistema consente di effettuare ricerche avanzate sui fascicoli disponibili, individuabili tramite il **Codice Identificativo di Gara (CIG)**, il **codice fiscale dell'Operatore Economico** o il **numero identificativo del fascicolo**. La documentazione archiviata è organizzata per categorie e viene aggiornata in modo automatico attraverso l'interoperabilità con le banche dati pubbliche. L'integrazione con la BDNCP consente la sincronizzazione immediata delle informazioni rilevanti, tra cui il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), le certificazioni antimafia rilasciate dalle Prefetture, le attestazioni SOA per la qualificazione negli appalti pubblici e le certificazioni fiscali fornite dall'Agenzia delle Entrate.

Nel corso della valutazione delle offerte, la Stazione Appaltante utilizza il FVOE per verificare la completezza e la conformità della documentazione presentata dagli operatori economici. Qualora emergano discrepanze o carenze, il sistema consente di inviare richieste di aggiornamento direttamente agli interessati, che dovranno provvedere all'integrazione entro i termini stabiliti dalla normativa vigente. Inoltre, il sistema genera notifiche automatiche per segnalare la scadenza dei documenti essenziali, ciò che facilita il monitoraggio costante dello stato della documentazione e prevenendo situazioni di non conformità.

Il **D.Lgs. 209/2024** ha apportato alcune modifiche rilevanti, tra cui l'obbligo per le stazioni appaltanti di **automatizzare le richieste di verifica** dei requisiti tramite il FVOE, evitando richieste documentali ridondanti e migliorando l'interoperabilità con le altre banche dati pubbliche.

Una volta effettuato l'accesso, la stazione appaltante può navigare tra le sezioni del FVOE, che includono: i **fascicoli degli operatori economici autorizzati**, le **informazioni relative ai documenti caricati**, e la possibilità di **richiedere aggiornamenti o integrazioni** laddove necessario. La pagina iniziale offre una visione d'insieme dei fascicoli autorizzati, suddivisi per stato e data di aggiornamento, permettendo un monitoraggio costante delle posizioni dei concorrenti.

Uno degli aspetti innovativi introdotti dal **correttivo** riguarda la possibilità, per la stazione appaltante, di accedere in tempo reale ai **documenti aggiornati** degli operatori economici