



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI

SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Quaderno n. 2, anno 2018

La gestione degli appalti pubblici alla prova della trasparenza amministrativa

Tiziana Alti

Publicato in Pavia, agosto 2018

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

INDICE

1. Il legame speciale tra fatti corruttivi e sistema degli appalti pubblici	4
1.1. Accesso trasparente alle informazioni riguardanti gli appalti pubblici	5
2. Le tappe evolutive della trasparenza amministrativa	7
2.1. “La trasparenza è la norma, il segreto è l’eccezione”	10
3. Appalti pubblici e trasparenza	12
4. Osservazioni circa l’integrazione e l’efficacia degli strumenti di prevenzione della corruzione	15
5. Conclusioni	17
6. Riferimenti alla bibliografia e ai siti internet	19

Nel sistema della corruzione organizzata, uno spazio rilevante è occupato dall'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, secondo uno schema *do ut des* estremamente articolato. Gli effetti distorsivi di questa cattiva amministrazione sono di estrema gravità, per gli aspetti legati alle questioni di finanza pubblica e di fiducia nelle istituzioni, e impongono interventi a tutto campo, in tutte le fasi della procedura di appalto, coinvolgendo soggetti differenziati e fattispecie complesse, anche sotto il profilo penalistico.

Tra questi interventi, nell'ambito delle misure preventive anticorruzione, l'accesso alle informazioni relative ai procedimenti di affidamento di lavori e servizi rappresenta una leva di contrasto di sicuro interesse.

Nelle pagine che seguono, dopo aver passato in rassegna le principali disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, quest'ultima verrà accostata alla disciplina degli appalti, sotto il profilo normativo e in relazione ai principali ambiti di realizzazione.

Sul fronte dell'attuazione, verranno poi evidenziati alcuni elementi di efficacia degli sforzi compiuti nella direzione della trasparenza dei contratti pubblici, nel tentativo di chiarire i principali snodi di complessità.

Dott.ssa Tiziana Altì,
Comitato Scientifico Fondazione Romagnosi.

1. Il legame speciale tra fatti corruttivi e sistema degli appalti pubblici.

Se il fine ultimo e ambizioso della disciplina dedicata al contrasto della corruzione è quello di rinsaldare il presupposto di integrità dell'azione pubblica, il percorso avviato dalla L. 190/2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") non può che dispiegare i suoi effetti in un lungo arco temporale, sviluppando strumenti sempre più accurati, e incorporando i settori più sensibili.

Il reato di corruzione consumato nel corso dell'attività contrattuale è solo uno degli aspetti di un fenomeno macroscopico, e vede l'accettazione di somme e altre utilità procurare un indebito vantaggio al soggetto che esercita un potere pubblico.

Secondo una recente indagine condotta da ISTAT¹, circa l'8% delle famiglie italiane ha sperimentato direttamente questa circostanza, attraverso richieste di denaro, favori, regali, in cambio di servizi e agevolazioni, specialmente nella sfera lavorativa, dell'amministrazione della giustizia, delle prestazioni, e dei benefici pubblici di tipo assistenziale e sanitario.

Se si circoscrive il campo di osservazione all'esperienza delle imprese italiane, secondo il campione selezionato nel corso dell'indagine Eurobarometro 2017², le pratiche di corruzione nelle procedure relative agli appalti pubblici gestiti da enti nazionali, regionali o locali sono presenti nella maggior parte dei casi esaminati, con particolare riferimento alle seguenti situazioni: modifica dei termini contrattuali successiva alla stipula (riscontrate dal 44% dei rispondenti come molto, o abbastanza diffuse), accordi collusivi in fase di gara (57%), inserimento di specifiche di gara "su misura" (67%), conflitto di interessi nella valutazione delle offerte (62%), opacità dei criteri di selezione e valutazione dei concorrenti (70%), coinvolgimento dei concorrenti nella definizione delle specifiche del bando (53%), ricorso a iter accelerati, e procedure non competitive giustificate da situazioni di emergenza (65%).

Risulta evidente come il mercato degli appalti pubblici, caratterizzato dalla rilevanza della dimensione economica, costituisca un forte polo di attrazione per le pratiche corruttive, che lo rende particolarmente vulnerabile.

¹ ISTAT, *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, ottobre 2017.

² Eurobarometer *Businesses' attitude towards competition in the EU*, Flash 457.

Il mercato italiano degli appalti pubblici vale circa 170 mld euro annui³, e presenta un'incidenza della spesa sul Prodotto Interno Lordo pari al 10,4% (contro una media europea del 13,7%).

A fronte di questo dato, e al confronto con i partner europei, la performance dell'Italia merita un giudizio deludente su una serie di elementi tipici della procedura di appalto, e presenta vistosi deficit nella pubblicazione da parte delle stazioni appaltanti delle informazioni utili per la valutazione da parte dei soggetti imprenditoriali. Per queste ragioni, le istituzioni comunitarie continuano a considerare il rischio di corruzione negli appalti particolarmente elevato, nel nostro Paese, evidenziando che, nel 2016, il 31% di tutte le procedure "sopra soglia" presentava un solo offerente, e il 9% non prevedeva un bando di gara⁴.

La concentrazione dei fatti di corruzione nella sfera dei contratti pubblici è particolarmente pericolosa, specie in un contesto di scarsità di risorse da destinare al finanziamento dei servizi ai cittadini, in quanto alimenta in loro un sentimento di ingiustizia e sfiducia verso lo Stato.

La capacità di controllo delle stazioni appaltanti sull'intero ciclo dell'approvvigionamento di beni e servizi, e sull'esecuzione dei lavori, presenta differenti gradi di efficienza, spesso in relazione alla dimensione degli Enti, e alle diverse fasi del contratto.

Il reato di corruzione si può insinuare lungo tutto il ciclo dell'approvvigionamento, dalla definizione e selezione degli acquisti, alla predisposizione degli atti di gara, alla fase di aggiudicazione ed esecuzione.

Quest'ultima fase merita particolare attenzione là dove si introducano varianti in corso d'opera, e/o contratti di subappalto tra l'aggiudicatario e altri fornitori sottoposti ad un regime affievolito di verifica dei requisiti, rispetto al primo soggetto economico.

1.1. Accesso trasparente alle informazioni riguardanti gli appalti pubblici.

Nel novero dei rimedi giuridici adottati per presidiare la liceità delle procedure di affidamento di servizi, lavori e approvvigionamenti, accanto alle sanzioni penali per le fattispecie di reato, una funzione indispensabile viene

³ Per una misurazione aggiornata delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000, suddivise per tipologia di settore e di contratto, si rinvia al Rapporto trimestrale ANAC.

⁴ E.C., *Single Market Scoreboard 2017*.

assegnata agli obblighi di trasparenza, pubblicità e accesso alle informazioni riguardanti l'attività contrattuale⁵.

L'accesso trasparente alle informazioni relative ai contratti pubblici soddisfa pienamente, e sotto molteplici aspetti, la funzione di prevenzione e controllo diffuso dei fenomeni di "*maladministration*": consente un'ampia partecipazione da parte degli operatori economici; favorisce la concorrenza, rendendo più efficace il processo di selezione; innalza le opportunità di segnalazioni e denunce; crea un effetto deterrente rispetto ad un uso distorto delle finanze pubbliche.

Le politiche di trasparenza e la libertà di informazione fanno parte di quegli elementi di contesto che, sebbene non necessariamente riconducibili a fattori correlati al reato, hanno impatto sulla capacità di penetrazione ambientale del rischio di corruzione⁶, creando un'oggettiva distanza tra quest'ultimo e attività amministrative connotate da un adeguato livello di pubblicità delle informazioni⁷.

Tra le raccomandazioni dell'Unione europea ai Paesi membri viene perciò sollecitata l'attuazione di elevati standard di trasparenza in tutto l'arco procedurale del ciclo degli appalti, nonché la pubblicazione, *online*, dei costi disaggregati da parte di tutte le strutture amministrative.

Anche l'OCSE ha indicato la trasparenza come principio fondamentale per l'integrità negli appalti pubblici, invitando i governi a fornire ai soggetti appaltatori tutte le informazioni atte a rendere i processi perfettamente equi e concorrenziali⁸.

Il legislatore italiano, nel nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. 50/2016), ha esplicitato il principio di trasparenza e gli obblighi che ne derivano, ordinando agli Enti di conferire carattere di pubblicità alle attività esercitate in qualità di stazione appaltante.

Il paragrafo 3 del presente lavoro contiene una descrizione dettagliata della struttura normativa di questi obblighi, che si combinano con la disciplina della trasparenza amministrativa, il cui provvedimento più recente (D.lgs. 97/2016) rappresenta l'evoluzione di un percorso proseguito per più di un lustro.

⁵ Nella stessa prospettiva preventiva si inserisce il regime di pubblicità cui sono assoggettati gli incarichi esterni e gli incarichi dirigenziali, secondo le disposizioni del Decreto Trasparenza, così come modificato dal D.lgs.97/2016.

⁶ Così indica anche la Commissione Europea – *EU Anti Corruption Report* – COM (2014)38 final.

⁷ Vedi Decarolis, F. Giorgiantonio, C. e Giovanniello V. (2010) *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, Banca d'Italia, Occasional Paper.

⁸ OECD, *Principles for integrity in public procurement* – Paris, 2009.

2. Le tappe evolutive della trasparenza amministrativa.

Il regime di pubblicità cui è oggi assoggettata l'attività contrattuale dello Stato è in buona parte coincidente con la disciplina riferita alla trasparenza amministrativa, nella sua versione aggiornata alle più recenti novità legislative e regolamentari, e qui di seguito descritta.

L'accessibilità totale alle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'attività, interna ed esterna degli enti pubblici si è affermata soltanto negli ultimi anni, rivoluzionando il precedente sistema di accentramento e segretezza a vantaggio di una conoscenza diffusa, e di un accresciuto potere di controllo da parte dei cittadini.

L'acquisizione di una forma nuova e moderna, in linea con le prassi correnti nella gran parte dei paesi occidentali, fa della trasparenza amministrativa una leva da azionare su più livelli:

i) il diritto alla **buona amministrazione**. La finalità principale della legislazione vigente è quella di rinnovare il patto di legittimazione e fiducia tra i cittadini e lo Stato, attraverso l'esigibilità del diritto alla buona amministrazione e al giusto esercizio del potere pubblico, secondo principi di imparzialità e di integrità.

ii) la **rendicontazione**. Su un piano più sostanziale, lo sviluppo della trasparenza amministrativa persegue un obiettivo di *accountability* della spesa pubblica, e di verifica di conformità del suo impiego, coerentemente con la funzione istituzionale da soddisfare e con l'interesse generale.

iii) la **strategia preventiva anticorruzione**. Un terzo ambito di scopo è riconducibile più direttamente alla strategia preventiva anticorruzione, in quanto, come già accennato, la trasparenza delle informazioni risulta particolarmente idonea a ridurre "il cono d'ombra" per usi impropri delle risorse e dei poteri pubblici, aumentandone il grado di visibilità.

iv) il **coinvolgimento "dal basso"**. Infine, la trasparenza è in sé strumento di partecipazione, e la quantità e qualità del flusso informativo costituiscono un presupposto indispensabile per il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche⁹.

⁹ Vedi anche: OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005.

Come è noto, l'esordio dell'accesso alle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione risale all'introduzione della legge di riforma del procedimento amministrativo, L. 241/90, che richiama il principio di trasparenza al primo comma del primo articolo, per poi declinarlo nell'istituto di cui al capo V, artt. da 22 a 29 (accesso agli atti).

Il riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi, l'esercizio del diritto di accesso e i casi di esclusione vengono inizialmente elaborati entro la cornice di una riforma che ha, come finalità, sia quella di tutelare il cittadino rispetto alla complessità dei procedimenti, che di uniformare le procedure burocratiche¹⁰.

Queste intenzioni sembrano anticipare il carattere delle disposizioni intervenute vent'anni dopo, e di gran lunga più ambiziose rispetto alla prassi che si consolida nei primi anni novanta nei confronti delle procedure di accesso ai documenti amministrativi. Nei fatti, una volta acquisito il diritto/principio relativo all'accesso, e definite le caratteristiche procedurali secondo le previsioni di legge, l'amministrazione ha mantenuto il dovere al compimento di una serie di opportuni vagli e valutazioni sulle conseguenze della conoscenza delle informazioni richieste, conservando così un certo grado di discrezionalità.

Nell'attività procedimentale di ponderazione degli interessi, il responsabile del procedimento si è spesso tutelato assumendo un atteggiamento prudenziale, con esiti più favorevoli al segreto/diniego, rispetto all'accoglimento delle istanze di accesso agli atti. In questo contesto ha giocato un ruolo molto importante il diritto alla privacy dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti ma, comunque, controinteressati dalle conseguenze dei provvedimenti assunti in seguito a richiesta di accesso ad atti amministrativi¹¹.

Da un lato, quindi, risulta di notevole portata, e costituisce una vera innovazione di principio la Legge 241/1990 che, vincolando il procedimento amministrativo al criterio di pubblicità (insieme a quelli di economicità ed efficacia), rappresenta il primo vero esordio della trasparenza e del diritto di partecipazione; dall'altro il baluardo della segretezza non è stato scardinato, in virtù dello stesso art. 24, co. 3, della l. n. 241/1990, che nega

¹⁰ Nelle intenzioni degli esperti che hanno contribuito alla riforma del procedimento amministrativo (vedi la Relazione conclusiva della Commissione di Studio sul processo attuativo della legge 241/1990), era già presente l'interesse a capovolgere il rapporto tra la regola della segretezza di Stato e l'eccezione dell'accesso al patrimonio informativo pubblico, a netto vantaggio di quest'ultimo, e ben oltre gli angusti confini dell'accesso ai documenti amministrativi.

¹¹ E così anche l'evoluzione giurisprudenziale in materia di accesso agli atti, che ha visto contrapporsi gli orientamenti in merito alla prevalenza della tutela delle diverse situazioni giuridicamente rilevanti.

l'ammissibilità di istanze di accesso documentale preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni (in aggiunta a tutte le altre eccezioni previste)¹².

Le riflessioni che andavano nel frattempo maturando in ambito internazionale vedevano la trasparenza elevarsi a caposaldo delle attività istituzionali e delle funzioni amministrative, tanto da confluire nei trattati sull'ordinamento dell'Unione¹³.

Questi inviti hanno sicuramente contribuito a stimolare l'esercizio del diritto dei cittadini a esprimersi nei confronti della P.A., sia in caso di buon funzionamento che di cattivo funzionamento della stessa, in base ad una visione completa degli atti e dei fatti che la riguardano.

Si è così pervenuti ad una nuova nozione di accesso, ampliata rispetto a quella riferita ai documenti amministrativi, sancita dal D.lgs. 150/2009 ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"), che introduce la nozione di "accesso totale" ad ogni aspetto dell'attività e dell'organizzazione dei pubblici uffici, livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, e funzione di controllo diffuso, prefigurando la configurazione attuale della disciplina sulla trasparenza delle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione.

Il conseguimento di un regime di completa accessibilità al patrimonio informativo pubblico ha però richiesto ulteriori passaggi, preliminari all'emanazione del Decreto Trasparenza del 2013, che ha stabilito in via definitiva la relazione causa-effetto tra la conoscenza delle attività condotte dalla Pubblica Amministrazione e il contenimento di situazioni di illecito potenziale e conflitto di interessi.

Il Decreto 33/2013 sistematizza e approfondisce l'inquadramento giuridico in materia di trasparenza, introduce nuovi obblighi di pubblicazione sui siti web istituzionali, e di predisposizione di moduli procedurali e organizzativi, dispone circa la produzione delle informazioni in un formato di tipo aperto e riutilizzabile gratuitamente (senza restrizioni, salvo la citazione della fonte e il rispetto dell'integrità), estende il confine delle informazioni assoggettate al regime di pubblicità fino ad anticipare le istanze conoscitive dei cittadini.

¹² Sul punto si rinvia a *Il lungo cammino della trasparenza amministrativa in Italia*, in P. Previtali, R. Procaccini, A. Zatti (a cura di) *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, Pavia University Press, 2017, pp. 21 – 30.

¹³ Sui principi di trasparenza nel funzionamento delle istituzioni dell'Unione vedi *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, Locchi, G. 2011.

La trasparenza amministrativa si afferma infatti come accessibilità totale ad ogni aspetto dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni, allo scopo di favorire forme di controllo diffuso e generalizzato finalizzato al perseguimento dell'interesse generale, sebbene entro il perimetro segnato dagli obblighi di pubblicazione (o dal previgente diritto di accesso legato alla legittimità dell'interesse privato).

Anche questo confine viene superato dal pieno conseguimento del diritto alla trasparenza, in analogia con molte esperienze internazionali, a cominciare da quella statunitense, cui espressamente si ispira il nuovo *Freedom of Information Act* italiano, il D.lgs. 97/2016 di "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza".

2.1. "La trasparenza è la norma, il segreto è l'eccezione".

(Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Chiunque, oggi, può avere accesso ai dati, alle informazioni e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni tramite l'accesso civico e attraverso la pubblicazione di ciò che concerne l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, fatte salve le eccezioni a tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti¹⁴.

Con il nuovo decreto (D.lgs. 97/2016) gli adempimenti vengono rimodulati, riducendone il numero e le duplicazioni; vengono al contempo inaspriti gli obblighi di pubblicazione, regolati alcuni tipi di informazioni, ad esempio quelli riferiti al personale dirigenziale e agli incarichi esterni; si fa, infine, più stringente il regime di responsabilità per mancata attuazione degli obblighi introdotti da questa normativa.

Nel D.lgs. 97/2016 coesistono tre differenti livelli di accessibilità alle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione: l'accesso documentale ex L. 241/1990, l'accesso civico che si aziona, in caso di mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione ex D.lgs. 33/2013 e, infine, il nuovo accesso generalizzato alle informazioni da rendere disponibili anche se non contemplate dagli obblighi di pubblicazione.

¹⁴ La disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio di accessibilità è coperta dalla riserva di legge assoluta; le amministrazioni non possono individuare con proprio regolamento le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato.

L'istruttoria per la valutazione delle diverse istanze, ancora attuale nonostante lo spirito di *disclosure* generalizzata, continua a risentire di queste differenze tra le diverse tipologie di accesso, specie nel bilanciamento tra la tutela dell'interesse conoscitivo e la tutela di altri interessi¹⁵.

Con la circolare del Ministro della Funzione Pubblica n. 2 del giugno 2017 tutte le amministrazioni hanno ricevuto istruzioni puntuali sui contenuti e le modalità applicative del nuovo Decreto Trasparenza, vincolanti in merito alle soluzioni operative da adottare, in maniera coordinata e coerente con le fonti di regolazione prodotte dall'Autorità anticorruzione.

Le linee guida emanate da ANAC¹⁶ hanno definito nel dettaglio le esclusioni e i limiti all'accesso civico stabiliti dall'art. 5 del D.lgs. 33/2013, fornendo un utile supporto operativo nell'attività valutativa delle amministrazioni, in ordine al riconoscimento delle fattispecie oggetto di eccezione.

Quello identificato dalle Linee Guida rappresenta un primo corposo nucleo di casi di esclusione, da aggiornare costantemente a seguito del monitoraggio delle decisioni assunte dalle PA, attraverso tavoli di confronto e in maniera sistematica attraverso il registro degli accessi¹⁷.

Uno degli ultimi tasselli della riforma della trasparenza amministrativa riguarda la piena disponibilità delle banche dati (prevista per il mese di giugno 2017, un anno dopo l'entrata in vigore del decreto), che rappresentano un serbatoio di informazioni fondamentale per il pieno godimento delle informazioni e il monitoraggio sull'impiego delle risorse pubbliche¹⁸. La necessità di aggregare i dati evitando parcellazioni e

¹⁵ Sono ad esempio particolarmente insidiose le valutazioni istruttorie sui documenti che contengono informazioni riferite a dati personali, specie quando questi ultimi non sono direttamente oggetto dell'istanza. A questo proposito il Garante è intervenuto nell'Intesa sullo schema delle Linee Guida ANAC recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico; Provvedimento 521 del 15/12/2016.

¹⁶ Il riferimento è alle Linee Guida adottate con determinazione n. 1309 del 28.12.2016. Si ricordano inoltre le Linee Guida ANAC di accompagnamento al nuovo Decreto Trasparenza del 2016, emanate con delibera n. 1310, che evidenziano l'allargamento della platea dei soggetti su cui ricadono gli obblighi di legge, tra cui gli enti vigilati e in controllo pubblico; indicano la durata quinquennale dell'obbligo di pubblicazione e sono corredate da una mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione. A queste si aggiungono la delibera n. 241/2017 inerente gli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali; la Determinazione n. 1134/2017 inerente le "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

¹⁷ Il Registro degli accessi, come indicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, rappresenta la parte delle richieste di accesso FOIA "accessibile dall'esterno", ed è ospitato nella Sezione Amministrazione trasparente, con le modalità suggerite nella Circolare 2/2017.

¹⁸ Tra queste: la Banca Dati Contratti Pubblici (BDGP), istituita al fine di garantire la conoscenza di tutte le informazioni relative agli appalti pubblici (transazioni di pagamento, CIG, verifica del possesso di requisiti per la partecipazione alle procedure di gara, cooperazione applicativa con altre amministrazioni, Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti, ecc.), e il portale SIOPE - Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici - ,

duplicazioni dispersive ai fini della consultazione si può scontrare con la conformazione stessa delle banche dati, il cui impianto originario non è sempre idoneo ad ospitare le nuove informazioni nelle forme richieste, in maniera esaustiva ed omogenea, e secondo un principio di interoperabilità.

Le ultime osservazioni formulate da ANAC in materia di trasparenza¹⁹ mettono in evidenza proprio le criticità di natura interpretativa e applicativa, che limitano il pieno adeguamento delle banche dati alle previsioni legislative, e le incertezze in merito alla pubblicazione sui diversi portali istituzionali, dovute a deficit di coordinamento, e di allineamento dei contenuti.

L'accento sulla realizzazione delle banche dati in materia di trasparenza rivela come i siti web istituzionali e le piattaforme informatiche costituiscano oramai il luogo privilegiato di libero accesso al patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, che si stanno a loro volta trasformando in un soggetto sempre più digitalizzato.

3. Appalti pubblici e trasparenza.

Negli studi e ricerche sul tema della trasparenza, l'ambito dei contratti pubblici merita una considerazione particolare, non soltanto per la forte penetrazione del rischio corruttivo, ma per il consolidato di esperienza nel rispetto delle regole di pubblicità delle procedure di gara.

Sebbene trasparenza e pubblicità siano spesso utilizzati come sinonimi, anche nei testi delle leggi e dei regolamenti, nei confronti delle stazioni pubbliche appaltanti la distinzione tra i due termini è d'obbligo. Alla pubblicazione dei bandi, avvisi ed esiti di gara nelle apposite sezioni dei siti istituzionali sono collegati gli effetti di validità delle procedure, e la decorrenza dei termini delle diverse fasi²⁰.

La pubblicazione deve avvenire in base alla tipologia dei bandi (lavori, servizi e forniture), e consentire una consultazione agevole ed immediata, nel

relativo a tutte le operazioni finanziarie, gli incassi e i pagamenti della Pubblica Amministrazione. Alle banche dati, richiamate dal nuovo art. 9 bis contenuto nel decreto del 2016, e previste in un apposito Allegato, può essere fatto riferimento tramite rinvio ai siti istituzionali degli Enti.

¹⁹ Atto di segnalazione 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; approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1301 del 20 dicembre 2017.

²⁰ Come previsto dal d.P.C.M. 26 aprile 2011, in attuazione della L. 69/2009 riguardante la pubblicazione degli atti ad evidenza pubblica nei siti informatici delle amministrazioni.

rispetto dei termini previsti per la consultazione degli avvisi delle procedure di aggiudicazione in corso, e per i loro esiti.

Ancor prima che la disciplina in materia di trasparenza amministrativa precisasse gli obblighi per le stazioni appaltanti, quindi, queste ultime erano già sottoposte ad un rigido regime di pubblicità, confermato pienamente dal nuovo Codice Appalti.

Riguardo alle disposizioni in merito alla pubblicità dei contratti pubblici, il Codice contiene diverse previsioni, descritte più puntualmente dal decreto attuativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (D.M. 2/12/2016) in merito a: tempistiche, modalità e piattaforme di pubblicazione, profilo del committente, avvisi di pre-informazione e post-informazione.

La Legge 190/2012 per la prevenzione e repressione della corruzione nella P.A. ha ribadito l'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicazione sui siti web istituzionali dei procedimenti in corso per l'affidamento di lavori, forniture e servizi (informazioni che restano consultabili in forma riassuntiva dopo la fase di aggiudicazione): struttura proponente, oggetto del bando, elenco degli operatori invitati a presentare offerte, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, importo delle somme liquidate.

La stessa Legge anticorruzione richiama inoltre, nell'articolo dedicato alla trasparenza dell'attività amministrativa, la pubblicazione delle informazioni riguardanti tutti i procedimenti amministrativi, inclusi i contratti pubblici, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Nella stessa direzione si muovono i richiami di stampo comunitario risalenti alla metà degli anni novanta, sulla funzione positiva della trasparenza nella gestione degli appalti²¹, una dimensione che si ritrova, vent'anni più tardi, nella Legge Delega 11/2016 di recepimento delle direttive europee del febbraio 2014 (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE ²²).

²¹ « [...] Fair, transparent and non-discriminatory award procedures, together with the possibility for suppliers to have recourse to national courts to assert their rights, limit the risks of fraud and corruption in administration»; *Exploring the Way forward* - Libro verde su Public Procurement in the European Union, COM(96) 583, 1996.

²² In particolare l'art. 1, comma 1, lettera q) della L. 11/2016, : "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: 1) individuando espressamente i casi nei quali, in via eccezionale, è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando di gara; 2) 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 lett. z), 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

L'interdipendenza tra gli obblighi di pubblicità dei bandi di gara, quelli presenti nel Decreto Trasparenza del 2013²³, e infine nel Codice Appalti²⁴, creano i presupposti per un patrimonio informativo ricco, esauriente, ed un regime rafforzato sull'attività contrattuale del settore pubblico, anche in virtù delle disposizioni riguardanti le banche dati²⁵ e i poteri di vigilanza e garanzia affidati all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

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; 3) assicurando comunque la trasparenza degli atti ed il rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice; 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; 5) prevedendo un sistema amministrativo, regolato sotto la direzione dell'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi, prevedendo altresì uno specifico regime sanzionatorio nei casi di omessa o tardiva denuncia e individuando le norme del codice la cui violazione determina la comminazione di sanzioni amministrative da parte dell'ANAC; 6) attribuendo piena accessibilità, visibilità e trasparenza, anche in via telematica, in relazione agli atti progettuali, al fine di consentire un'adeguata ponderazione dell'offerta da parte dei concorrenti".

²³ In particolare il nuovo art. 37, così come sostituito dall' art. 31, comma 1, D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, dispone gli obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture come segue:

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano:

a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190; b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui alla lettera a) si intendono assolti, attraverso l'invio dei medesimi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.

²⁴ In particolare l'art.29, dedicato ai Principi in materia di trasparenza, dispone (comma 1): "Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53, ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente" con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. Entro il medesimo termine di due giorni è dato avviso ai candidati e concorrenti, con le modalità di cui all'articolo 5-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale o strumento analogo negli altri Stati membri, di detto provvedimento, indicando l'ufficio o il collegamento informatico ad accesso riservato dove sono disponibili i relativi atti. Il termine per l'impugnativa di cui al citato articolo 120, comma 2-bis, decorre dal momento in cui gli atti di cui al secondo periodo sono resi in concreto disponibili, corredati di motivazione. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione con le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Gli atti di cui al presente comma recano, prima dell'intestazione o in calce, la data di pubblicazione sul profilo del committente. Fatti salvi gli atti a cui si applica l'articolo 73, comma 5, i termini cui sono collegati gli effetti giuridici della pubblicazione decorrono dalla pubblicazione sul profilo del committente. Al comma 2 è previsto che: "Gli atti di cui al comma 1, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 53, sono, altresì, pubblicati sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso l'ANAC, anche tramite i sistemi informatizzati regionali, di cui al comma 4, e le piattaforme regionali di e-procurement interconnesse tramite cooperazione applicativa."

²⁵ Il riferimento è al art. 9 e 9bis del D.lgs. 97/2016. Art. 9: (comma 1); le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, corrispondenti

L'ANAC è titolare della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che permette di accedere e consultare le informazioni sui contratti affidati, anche in forma aggregata, su tutto il territorio nazionale.

L'Autorità Anticorruzione gioca quindi un ruolo strategico nel contrasto alla corruzione e per la valorizzazione della trasparenza nel campo dei contratti pubblici, in virtù di un'estensione progressiva delle attribuzioni di poteri e competenze, che vanno dalle funzioni di garanzia e vigilanza²⁶, all'attività consultiva e di regolazione sotto forma di proposte, segnalazioni, osservazioni ed emanazione di linee guida, al potere di commissariamento, alla sovrintendenza dell'Osservatorio Appalti Pubblici²⁷.

Le indicazioni fornite dall'ANAC sono di particolare interesse, specie in questo ambito, dove la coesistenza delle procedure di pubblicità legale e di trasparenza degli atti relativi ai contratti pubblici determina incertezze applicative (solo in parte chiarite dalle modifiche introdotte con il D.lgs. 56/2017).

La compresenza delle disposizioni sulla pubblicità e sulla trasparenza dei bandi di gara e relative procedure presenta infatti difformità applicative su vari fronti, ad esempio in ordine alla protezione dei dati personali, e alla procedura di accesso agli atti²⁸.

4. Osservazioni circa l'integrazione e l'efficacia degli strumenti di prevenzione della corruzione.

Il principio secondo il quale dall'innalzamento dei livelli di trasparenza possa derivare un effetto di contenimento del rischio corruttivo sembra piuttosto consolidato. Dal principio astratto, e dal mito della conoscenza di tutto da parte di tutti, bisogna poi passare ad una verifica di efficacia, e

agli obblighi di pubblicazione di cui al presente decreto, indicati nel medesimo, con i requisiti di cui all'articolo 6, ove compatibili con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati. Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6.»

²⁶ Come riportato nella Delibera n. 236/2017: "L'art. 45, co. 1, del D.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 36, co. 1, lett. a) e b), del D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, attribuisce all'Autorità nazionale anticorruzione il compito di controllare «l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza».

²⁷ A ciò si aggiungono i poteri di alta sorveglianza ex art. 30 d.l. 90/2014.

²⁸ Per l'accesso ai documenti assoggettati a pubblicità legale dei contratti pubblici si fa riferimento all'art. 53 del Nuovo Codice Appalti, con il correttivo del D.lgs. 56/2017, anche con riferimento al regime delle esclusioni.

quest'ultima richiede precise condizioni, senza le quali si potrebbero ottenere effetti parziali, disomogenei e, talvolta, addirittura controproducenti.

Una preconditione al funzionamento della strategia anticorruzione è sicuramente l'integrazione delle diverse misure preventive e trasversali al mantenimento di una buona amministrazione, tra cui, insieme agli adempimenti in materia di trasparenza, sono ricompresi i codici di comportamento, i patti di integrità, il sistema di rotazione degli incarichi, la formazione del personale e la tutela del *whistleblowing*.

Su quest'ultimo punto, nel nostro Paese sono state compiute recentemente significative evoluzioni legislative, ritenendo l'istituto meritevole di un rinnovato e condivisibile interesse. Infatti, se la visibilità esterna dell'attività amministrativa rappresenta un fattore essenziale per la prevenzione del rischio corruttivo, la segnalazione interna costituisce un apporto di peso rilevante alla strategia complessiva.

Basti considerare che gli scambi illeciti sono più facilmente intercettabili dall'interno delle organizzazioni, e che la collaborazione da parte dei dipendenti costituisce un'arma formidabile nel mettere in luce i comportamenti ambigui o in violazione di legge.

E' un contributo prezioso, che richiede di essere sostenuto adeguatamente. Ad oggi, secondo un'indagine ISTAT²⁹, a fronte del 5% di soggetti che ha assistito a episodi di corruzione nell'ambiente di lavoro, è minima, tra questi, la percentuale di coloro che decidono di segnalare l'accaduto (c.a. 13%).

Ciò si spiega, in buona parte, con la condizione di oggettiva vulnerabilità del segnalante che, sebbene motivato a farsi parte attiva per mettere in luce condotte distorte, temerebbe effetti ritorsivi.

ANAC, competente a vigilare sulle segnalazioni di condotte illecite dei dipendenti pubblici, ha fornito alcune indicazioni per la loro tutela (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015): tra queste la riservatezza dell'identità e la costruzione di un rapporto fiduciario con chi prende in carico la segnalazione³⁰.

Negli ultimi mesi anche l'Italia, al pari di molti altri Paesi e su ispirazione del diritto anglosassone, ha disciplinato la protezione dell'anonimato di chi, virtuosamente, segnala all'Ente (e/o alle aziende) gravi irregolarità riscontrate al suo interno.

²⁹ (cfr. *supra* nota 1)

³⁰ Sarebbero quasi 300 le segnalazioni pervenute ad ANAC, prevalentemente da parte di dipendenti comunali, principalmente per fatti collegati alle aree appalti e personale.

Con la Legge 179/2017, entrata in vigore lo scorso dicembre, si amplia, rispetto alla tutela prevista dalla L 190/2012 (attraverso la modifica dell'art. 54 bis D.lgs. 165/2001, Testo Unico del Pubblico Impiego), la platea dei lavoratori interessati e si ha una più puntuale esplicitazione del principio di anonimato (nei modi previsti dall'art. 328 c.p.p.)³¹; vengono altresì rafforzate le misure di garanzia contro forme ritorsive di tipo vessatorio e discriminatorio – sanzioni disciplinari, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti e altre misure penalizzanti per il lavoratore segnalante.

Va notato che la trattazione di questa casistica – le segnalazioni da parte dei lavoratori - è molto delicata, in quanto le iniziative potrebbero, potenzialmente, non essere indirizzate a stigmatizzare comportamenti illeciti, bensì finalizzate a realizzare vendette private o abusi dell'istituto di tutela a vantaggio di denunce inoltrate su fatti infondati.

Un ultimo richiamo deve essere fatto a quanto già trattato nel paragrafo 2.1. circa “l'infrastruttura digitale”, che risulta fondamentale per l'efficacia della normativa trasparenza, specie nel settore dei contratti pubblici; dove occorrono dati di buona qualità, idonei alla consultazione, e condivisibili dalla più larga platea di fruitori attraverso l'aggiornamento, la disponibilità, la qualità dei flussi informativi e la disponibilità di formati open data³².

5. Conclusioni.

In termini di effetto complessivo, si può osservare come gli ultimi quindici anni siano stati fondamentali per l'evoluzione e consolidamento del diritto alla trasparenza amministrativa, lungo il tracciato e in vista degli obiettivi puntuali descritti in queste pagine, anche in un settore particolarmente permeabile agli illeciti come quello degli appalti.

Ciò è vero anche in ambiti privatistici, dove si osserva una presenza crescente del principio della trasparenza, e un rafforzamento della tutela dei diritti ad esso correlati - solo a titolo di esempio: il reato di *insider trading* e l'obbligo di etichettatura dei prodotti – sintomatici di un potenziale di diffusione esponenziale, a valenza onnicomprensiva.

In questa prospettiva, il percorso virtuoso di cambiamento verso una pubblica amministrazione trasparente incontra due sfide fondamentali.

³¹ Sull'anonimato del denunciante, vedi sentenza della Corte di Cassazione n. 9047/2018.

³² Vedi: 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* COM (2017) 572 final

La prima riguarda la ricerca di un punto di equilibrio tra il rispetto dei principi e dei processi codificati dalle leggi e dalle specifiche regolamentari, e le misure organizzative idonee alla produzione del “bene trasparenza”.

La seconda riguarda l’affermazione del fine (l’uso delle informazioni da parte del pubblico), sulla logica del mezzo (la conformità alle regole).

E’ attraverso questa consapevolezza che gli Enti potranno individuare, in base alla specifica *mission* istituzionale, informazioni utili ad innalzare il livello di conoscenza dei cittadini, e quindi le informazioni meritevoli di pubblicazione, indipendentemente dagli obblighi di legge.

Le due sfide si intrecciano su più punti: il carattere di “apertura” dell’attività amministrativa richiede il superamento di un atteggiamento tendenzialmente prudentiale, e l’uso consapevole di accorgimenti attuativi (ad esempio opportune limitazioni su parti delle informazioni nel rispetto della privacy), che possono essere individuati e appresi durante percorsi formativi, coinvolgendo tutti gli uffici, anche nella prospettiva di poter superare le difficoltà sottostanti la rotazione degli incarichi affidati ai pubblici dipendenti.

La pubblicità delle procedure di affidamento di lavori e l’acquisto di beni e servizi rappresenta un ottimo banco di prova in quanto, come argomentato in precedenza, questo settore vanta un consolidato di esperienza rispetto ad altre attività amministrative, che deriva dagli obblighi di pubblicità legale previgenti la disciplina dell’accesso generalizzato, ed essendosi già misurato con obblighi e limiti, può spingersi a sperimentare lo spazio di discrezionalità tra ciò che è imposto e ciò che è utile allo scopo della condivisione della conoscenza delle informazioni³³.

Entro un quadro di generale favore verso la più ampia conoscenza delle informazioni e di una regolamentazione a maglie strettissime, lo sforzo necessario sembra essere quello di ricercare soluzioni ragionevoli, e creare solidi punti di riferimento, capaci di mediare tra sistemi di tutela non sempre convergenti – si pensi ai nuovi obblighi, di prossima applicazione, introdotti dal Regolamento europeo 2016/679 in materia di privacy - preservando il principio cardine della fiducia.

³³ Si tratterebbe, ad esempio, di corredare la pubblicazione di alcune voci, come previsto per legge ai fini della validità delle gare, con altri atti interessanti e relativi all’esecuzione di varianti o alla stipula di sub-contratti da parte dell’appaltatore.

6. Riferimenti alla bibliografia e ai siti internet.

T. Alti, *Il lungo cammino della trasparenza amministrativa in Italia*, in P. Previtali, R. Procaccini, A. Zatti (a cura di) *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, Pavia University Press, 2017, pp. 21 – 30.

ANAC, *Rapporto quadrimestrale sulle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a euro 40.000, secondo quadrimestre 2017*:

[https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/2017/RapportoQuad%20\(mag-ago%202017\).pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/2017/RapportoQuad%20(mag-ago%202017).pdf)

ANAC *Relazione annuale 2016*:

https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2017/rel.anac.2016.doc.06.07.2017_.pdf

ANAC, *il Whistleblowing in Italia*:

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/SegnalazioniIllecitoWhistleblower/SegnalazioneIllecitiTutelaDipendentePubblico/Whistleblower.Italia.dati.1.pdf>

ANAC *Monitoraggio conoscitivo, visualizzazione siti istituzionali*, gennaio 2018:

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Monitoraggio.Trasparenza.Comuni.2016.2017.pdf>

Commissione Europea, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa* COM (2017) 572 final:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=IT>

Commissione di Studio sul processo attuativo della legge 241/1990 recante “nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi”, *Relazione conclusiva alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica*, Documento della X Legislatura, Roma, 17 marzo 1992

F. Decarolis, C. Giorgiantonio, V. Giovanniello *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, Banca d'Italia Occasional Paper, 2010.

Eurobarometer, Flash 457; *Businesses' attitude towards competition in the EU*:

https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/S2177_457_ENG

European Commission, *Exploring the Way forward - Public Procurement in the European Union*, COM(96) 583:

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f49ef575-c032-44de-a7ff-4c21c0b0da28/language-en>

European Commission, *Public Procurement Indicators 2014*:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

European Commission, DG GROW G4, *Public Procurement Indicators 2015*:

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20679>

European Commission, *Eu Anti-corruption Report (2014) 38 final*:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

European Commission, *Single Market Scoreboard 2017*:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2017/public-procurement/2017-scoreboard-public-procurement_en.pdf

Garante per la Protezione dei Dati Personali, Provvedimento 521 del 15/12/2016:

<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/5860807>

ISTAT, *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, 2017:
<https://www.istat.it/it/archivio/204379>

G. Locchi, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, 2011: www.amministrazioneincammino.it

OECD *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005:
<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

OECD, *Principles for integrity in public procurement* – Paris, 2009:
<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>