



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

*ANALISI COMPARATA DELLE
POLITICHE E DELLE PRATICHE DI
TRASPARENZA PROATTIVA, CON
FOCUS SUGLI APPALTI PUBBLICI*

Maggio 2023

ANALISI COMPARATA DELLE POLITICHE E DELLE PRATICHE DI TRASPARENZA PROATTIVA, CON FOCUS SUGLI APPALTI PUBBLICI

Paragrafo 1, 2, 3, 4, 7 a cura di
Giuseppe Abbatino

Paragrafo 5,6, 7 allegati a cura di
Lorenza Ponzone
Giampaolo Sellitto

SOMMARIO

1.	Il contesto italiano in breve	4
2.	Approcci e metodologie per la trasparenza	6
3.	Alcune esperienze internazionali in materia di trasparenza amministrativa	8
	Stati Uniti d’America	8
	Regno Unito	9
	Francia	10
	Spagna	10
	Grecia	11
	Argentina	12
4.	Temi emergenti, convergenze, priorità	13
5.	Focus sulle politiche e pratiche di pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici a livello europeo	14
6.	Standard per la pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici	21
7.	Conclusioni	23
	ALLEGATO 1 - I portali dei dati sugli appalti pubblici nei paesi UE	25
	ALLEGATO 2 - Informazioni importanti per il monitoraggio civico	30
	ALCUNI RIFERIMENTI	32

ANALISI COMPARATA DELLE POLITICHE E DELLE PRATICHE DI TRASPARENZA PROATTIVA, CON FOCUS SUGLI APPALTI PUBBLICI

1. Il contesto italiano in breve

Il documento riporta in sintesi gli esiti di una articolata analisi delle politiche e delle pratiche di pubblicazione di dati e documenti pubblici in alcuni Paesi, in una prospettiva comparata con l'Italia. Nella ricerca, è stata effettuato in particolare un focus sugli appalti pubblici a livello Europeo e una ricognizione di alcuni trend e priorità in materia emergenti a livello internazionale.

Comparare le politiche e le pratiche in materia di trasparenza dei dati e documenti prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni è un compito particolarmente arduo, considerata la varietà degli approcci nazionali, la loro stratificazione nel tempo, l'assenza di indicazioni standardizzate e specifiche da parte di organizzazioni internazionali.

Per effettuare un tentativo di comparazione occorre innanzitutto riepilogare le caratteristiche del sistema italiano, cercando di collocarle nelle categorie metodologiche standard del settore.

La valorizzazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa è stata sancita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 150/2009 e, successivamente, la legge n. 190/2012 ha integrato questo sistema, sottolineando l'importanza della trasparenza come strumento di prevenzione della corruzione. In attuazione della delega contenuta nella legge n. 190/2012, il Governo ha adottato il decreto Legislativo n. 33/2013 che ha introdotto l'obbligo di pubblicazione sui siti internet degli enti pubblici di un gran numero e tipologia di atti e dati. È stato previsto un sistema di controlli e di sanzioni in merito all'attuazione dell'obbligo di pubblicazione, presieduto dall'ANAC. Sono state, inoltre, ampliate le possibilità di un controllo capillare dell'operato delle pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento del diritto di "accesso civico" attivabile da chiunque per la pubblicazione di informazioni e dati obbligatori in caso di mancato o ritardato rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni. A seguito di ulteriori interventi legislativi sono stati introdotti anche in Italia strumenti di trasparenza reattiva ispirati alla legge sulla libertà di informazione in uso in altri Paesi (c.d. FOIA). Tali provvedimenti hanno completato il quadro che tende alla massima diffusione della trasparenza dell'agire amministrativo quale strumento che, fungendo da efficace deterrente dei fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche, favorisce il controllo diffuso e la responsabilizzazione della pubblica amministrazione. In Italia si è dunque stratificato nel tempo un sistema misto di trasparenza dalle caratteristiche peculiari, soprattutto per quel che riguarda gli obblighi di pubblicazione.

Focalizzandosi sulle politiche di trasparenza attive e in particolare sugli obblighi di pubblicazione, in Italia il numero totale di enti pubblici e società pubbliche a cui viene richiesto di pubblicare dati e documenti sui propri siti web (nella sezione "Amministrazione trasparente/Società") è di oltre



30.000. Il numero di categorie generali di dati/documenti da pubblicare è 25. Le tipologie di dati e documenti da pubblicare sono oltre 300.

I dati pubblicati dall'ANAC nelle ricerche sulla “domanda di trasparenza”¹ (che coinvolgono campioni di ONG e pubbliche amministrazione/enti/società) mostrano che la maggior parte degli stakeholder è interessata a solo il 30% delle 25 categorie ed a circa 100 delle 300 tipologie di dati/documenti pubblicati.

Considerando la consultazione della sezione web “Amministrazione trasparente/Società”, i dati mostrano che i due terzi degli accessi da parte dei cittadini avvengono verso cinque delle 25 sottosezioni e per alcune tipologie di organizzazioni questo rapporto è ancora più sbilanciato, con pochissimi contenuti che attirano la maggior parte dell'interesse degli utenti. Inoltre, spesso gli utenti dei dati non trovano dati e documenti pubblicati sui siti web degli enti pubblici e chiedono l'intervento dell'ANAC con reclami e segnalazioni.

Analizzando le procedure di vigilanza ANAC in materia di trasparenza degli ultimi anni emergono chiaramente disfunzioni del sistema e opportunità di miglioramento. Dall'analisi dei dati emerge che negli ultimi anni gran parte delle procedure di vigilanza attivate dopo le segnalazioni dei cittadini riguarda i Comuni. Questo dato non deve sorprendere considerando che i comuni in Italia sono circa 8000 e in termini relativi rappresentano la maggioranza delle amministrazioni pubbliche. Da un'analisi approfondita emergono però alcune potenziali criticità, come lo sbilanciamento sui comuni piccoli o piccolissimi. I piccoli comuni, infatti, appaiono le organizzazioni più fragili del sistema, a causa dei limiti tecnico-strutturali e della limitata disponibilità di risorse in termini generali che possono essere dedicate all'attuazione delle regole sulla trasparenza. Le stesse considerazioni valgono per altre piccole realtà spesso “strutturalmente in difficoltà” nell'applicare politiche attive di trasparenza come le scuole.

Da ciò discende la necessità di migliorare ulteriormente e far evolvere le politiche e le pratiche di trasparenza in Italia al fine di semplificarle, razionalizzarle e renderle più in linea con gli standard e gli strumenti innovativi forniti dall'ICT e con le richieste degli stakeholder, pur salvaguardando gli importanti risultati (anche culturali) resi possibili dalla pubblicazione sui siti istituzionali dei dati e documenti pubblici e in generale da questo decennio di lavoro sulla trasparenza amministrativa da parte di tutti gli attori coinvolti.

1

https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Report%20questionario%20RPCT%20DEF%2020_02_2020%20CLEAN2.pdf
<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report%20fase%202.6%20per%20pubblicazione%20DEF.pdf>
<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report.Progetto.Trasparenza.12.03.2021.pdf>

2. Approcci e metodologie per la trasparenza

Al di là degli aspetti normativi, che differiscono a seconda della contingenza e della tradizione giuridica dei diversi Paesi, per effettuare una comparazione dei sistemi di trasparenza occorre riferirsi agli approcci, alle metodologie e agli strumenti².

Da un punto di vista generale e teorico, gli approcci alla trasparenza possono essere classificati in “proattivi” e “reattivi”, i quali possono essere descritti come segue:

- La **trasparenza proattiva** riguarda informazioni, documenti e dati da rilasciare senza specifica richiesta da parte dei cittadini attraverso la pubblicazione obbligatoria sui siti web degli enti pubblici, e attraverso la pubblicazione di “open data” e dataset elaborabili e riutilizzabili.
- La **trasparenza reattiva** è relativa alle informazioni, ai documenti e ai dati rilasciati su richiesta dei cittadini che dimostrano un interesse diretto nei loro confronti e all'accesso a documenti e dati pubblici nell'ambito del diritto alla libertà di informazione concesso a tutti.

In Italia, politiche sistematiche di trasparenza proattiva, a parte alcune precedenti esperienze settoriali, sono state introdotte con il d.lgs. 33/2013, in un contesto in cui non solo non esistevano politiche e pratiche pregresse, ma soprattutto in cui l'unica forma di trasparenza reattiva era il “classico” accesso documentale previsto dalla legge n. 241/1990, relativo all'accesso a dati e documenti della pubblica amministrazione da parte di soggetti aventi un interesse “diretto, concreto ed attuale”. In tale contesto sono stati introdotti dal legislatore obblighi di pubblicazione molto estesi, con la previsione del c.d. accesso civico semplice, ovvero la possibilità per i cittadini/stakeholder di richiedere direttamente alle amministrazioni la pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dal quadro normativo. Negli anni, poi, si sono arricchiti gli obblighi di pubblicazione sul versante delle politiche di trasparenza proattiva, e soprattutto si è completato il sistema di trasparenza reattiva con l'introduzione del cosiddetto “accesso generalizzato”, secondo la FOIA italiano, ispirato alle migliori e più consolidate esperienze internazionali di “freedom of information act”.

In Italia, quindi, si è consolidato nell'ultimo decennio un ricco sistema di politiche e pratiche di trasparenza reattiva con caratteristiche simili alla maggior parte dei Paesi europei e alle pratiche internazionali più diffuse.

Le politiche di trasparenza proattiva in Italia sono invece caratterizzate da alcune peculiarità rispetto ai più diffusi sistemi in uso negli altri Paesi.

Da un punto di vista generale, sia a livello teorico/normativo che a livello attuativo, si possono definire due diversi modelli di trasparenza amministrativa proattiva.

² Vedasi, tra gli altri, Giuseppe Abbato in AA.VV (2021) “Corruptissima Re Publica, Plurimae Leges”, Comparative perspective to prevention of corruption approaches, methodologies and tools. European liberal forum – Fondazione Einaudi
<https://liberalforum.eu/publication/corruptissima-re-publica-plurimae-leges/>



- Il modello centralizzato di trasparenza attiva, in cui ogni ente pubblico conferisce dati e documenti amministrativi in portali/piattaforme gestiti centralmente a cui i cittadini e gli stakeholder possono accedere attraverso filtri e motori di ricerca; questo è il modello prevalente nei sistemi anglosassoni e del Nord Europa ed è focalizzato su dataset e open data, soprattutto ai fini del riuso dei dati.
- Il modello decentrato di trasparenza attiva, in cui ciascun ente pubblico è tenuto a pubblicare e gestire sul proprio sito istituzionale, nella forma più standardizzata possibile, i dati ed i documenti richiesti dal quadro normativo ed eventualmente altri dati e documenti aggiuntivi. Questo è il modello prevalente scelto dal legislatore italiano a partire dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013, ma con alcune categorie di big data gestite a livello centrale (appalti, utilizzo di fondi comunitari e nazionali, infrastrutture, ecc.).

Le politiche di trasparenza proattiva vedono l'ANAC come un fondamentale attore di coordinamento, che fin dall'introduzione del sistema ha esercitato funzioni di regolamentazione e vigilanza, mentre per quanto riguarda le politiche di trasparenza reattiva l'ANAC non svolge attività di vigilanza specifiche, ma può emanare regolamentazioni di secondo livello. **L'Italia, per quanto noto, è l'unico, tra i Paesi maggiori, in cui il coordinamento e la supervisione delle principali politiche di trasparenza è affidato a un'autorità anticorruzione, in quanto in altri Paesi questo ruolo è solitamente affidato ad autorità/commissioni che si occupano sia di privacy sia di trasparenza. L'incardinamento della trasparenza nelle politiche di prevenzione della corruzione e di promozione della integrità pubblica è una delle caratteristiche peculiari del sistema italiano che negli ultimi anni ha attirato l'attenzione e l'interesse a livello internazionale tra le organizzazioni e istituzioni competenti in materia.**

Il sistema decentralizzato delle politiche e pratiche di trasparenza proattiva ha sicuramente delle caratteristiche interessanti ed ha avuto successo nel senso di spingere le amministrazioni a rendere pubblici documenti e dati attraverso i siti internet in modo ordinato, schematico e standardizzato. Gli aspetti negativi sono principalmente correlati alle difficoltà sperimentate dai piccoli enti pubblici con poche risorse (piccoli comuni, scuole, ecc.) ad essere pienamente conformi alle disposizioni sulla trasparenza.

Inoltre, alle organizzazioni pubbliche è richiesto di pubblicare centinaia di tipologie di dati e documenti per soddisfare il principio di trasparenza, definito come "la possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni". Si tratta come noto di un impegno enorme per le pubbliche amministrazioni, mentre l'ampio spettro delle informazioni disponibili e la loro dispersione nei vari siti web delle amministrazioni preclude le possibilità del cittadino di avvicinarsi ad esse in modo sistematico per "trasformare le informazioni in conoscenza".

In questo contesto, l'introduzione di un punto di accesso unico a tutti i dati rilevanti e ai principali documenti standardizzati permetterebbe di aggiornare e semplificare il sistema di obblighi di

pubblicazione attuale, basato su un approccio decentralizzato, riducendo da un lato gli oneri per le amministrazioni e aumentando la fruibilità e comparabilità di dati e documenti. In questa prospettiva, un riferimento centralizzato per l'accesso potrebbe quindi operare per offrire servizi alle pubbliche amministrazioni, per garantire il principio del rilascio di dati/documenti "once only", per offrire dati aggregati e analisi statistiche, così da rispondere meglio alla domanda di trasparenza del Paese.

A tal fine, le esperienze internazionali del settore possono fornire utili spunti per lo sviluppo.

3. Alcune esperienze internazionali in materia di trasparenza amministrativa

Stati Uniti d'America

Negli **Stati Uniti d'America**, come noto, le politiche di trasparenza sono state tradizionalmente fondate sui sistemi reattivi e in particolare sul FOIA. A parte i limiti di accesso per interesse strategico nazionale (presenti in tutti i sistemi legali), qualsiasi informazione, dato, atto, documento (persino email e messaggi scambiati da dipendenti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni!) è considerato "accessibile" da parte dei cittadini. Lo sviluppo tecnologico ha portato però a far crescere l'importanza dei "big data" pubblici, non soltanto ai fini di controllo diffuso ma anche in un'ottica di valorizzazione economica, e di conseguenza, soprattutto negli ultimi anni, sono state introdotte delle politiche sistematizzate di trasparenza proattiva. Il "*Memorandum on Transparency and Open Government*", emesso nel gennaio 2009 dal Presidente Obama ha incaricato il Direttore dell'*Office of Management and Budget (OMB)* di emettere periodicamente una Direttiva *Open Government*. La Direttiva disegna un'architettura della trasparenza proattiva ben diversa da quella italiana.

In base a questa direttiva, le Pubbliche Amministrazioni a livello federale devono:

- utilizzare in modo proattivo la tecnologia moderna per diffondere informazioni utili, anziché che attendere richieste specifiche ai sensi del FOIA;
- pubblicare informazioni online in un formato aperto che può essere recuperato, scaricato, indicizzato e ricercato dalle applicazioni di ricerca Web comunemente utilizzate;
- identificare e pubblicare online in un formato aperto almeno tre set di dati di alto valore e registrare tali set di dati tramite Data.gov;
- creare una pagina web di governo aperto che sia un punto di accesso per le attività che l'amministrazione in questione svolge relativamente alla direttiva sul governo aperto;



- fornire al pubblico un meccanismo per dare feedback e valutare la qualità delle informazioni pubblicate, fornendo elementi su quali informazioni devono essere pubblicate prioritariamente;
- sviluppare e pubblicare sulla loro pagina web di *Open Government* un Piano di *Open Government* che descriverà come migliorare la trasparenza e integrare la partecipazione e la collaborazione del pubblico nelle attività dell'amministrazione (aggiornato ogni 2 anni); i piani di governo aperto identificano le informazioni di alto valore non ancora disponibili e stabiliscono una tempistica ragionevole per la pubblicazione online in formati aperti con specifiche date obiettivo.

In pratica, ciascuna agenzia federale (quindi un numero relativamente limitato) deve disporre di un'apposita sezione di trasparenza, è libera di pubblicare tipologie di dati pubblici (soprattutto se oggetto di richieste FOIA da parte dei cittadini), deve concentrarsi su particolari tipologie di dati previsti dalle diverse direttive annuali, tutti i dati devono essere in open data indicizzati e ricercabili tramite motore di ricerca e soprattutto collegati ai portali tematici centralizzati. I principali portali centralizzati sono Data.gov (portale generale di tutti gli open data prodotti dalle agenzie federali), IT Dashboard (software in formato aperto per il riuso) e USApending.gov (contenente tutti i dati riferiti all'utilizzo dei fondi pubblici, dal *public procurement*, ai pagamenti, ai bilanci, alle sovvenzioni e contributi).

Regno Unito

Il sistema in uso nel Regno Unito è molto simile a quello statunitense, ma con ambiti oggettivi e soggettivi più ampi, probabilmente per bilanciare un sistema FOIA che pur se di lunga tradizione è comunque meno pervasivo che negli USA. Come per gli Stati Uniti, tuttavia, al di là del *framework* comune a livello unitario e federale, ci sono delle pratiche di trasparenza specifiche a livello statale/locale. In USA ad esempio è possibile rilevare un'ulteriore attenzione ai big data pubblici (con esplicito riferimento al riuso ai fini di business) e ai dati settoriali ambientali nello Stato di California, così come in Scozia per gli stessi dati ambientali. **Nel Regno Unito, limitatamente alla sola Inghilterra, sono state tuttavia di recente introdotte norme e strumenti di trasparenza proattiva decentralizzati che sempre di più si stanno innestando sulle precedenti caratterizzando il sistema come "misto".** L'introduzione del "*Local Government Transparency Code*" nel 2015, integrato negli anni successivi, ha imposto la pubblicazione alle amministrazioni e organizzazioni pubbliche locali (in senso molto ampio) la pubblicazione prevalentemente di dati, e in pochi casi di documenti, sui siti istituzionali. **Le categorie di dati previste sono relative a: ogni tipologia di spesa superiore a 500 sterline, appalti pubblici, proprietà e rendite, edilizia sociale, sovvenzioni, organigramma, accordi e dati sindacali, retribuzioni posizioni apicali, dati sul ciclo e spese trattamento rifiuti.**

Francia

La **Francia**, per quel che riguarda le politiche e le pratiche proattive di trasparenza, bilanciate come nei due Paesi precedentemente analizzati da politiche reattive di lunga tradizione e ben consolidate, **si caratterizza per un sistema centralizzato e di tipo tematico**. Sono infatti assenti prescrizioni capillari e sistematiche sulla pubblicazione obbligatoria dei dati e dei documenti sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, ma la piattaforma centralizzata dei dati <https://www.data.gouv.fr/fr/>, analoga a quella presente ormai nella maggior parte dei Paesi, si distingue per ricchezza e soprattutto fruibilità dei dati, attraverso un motore di ricerca con filtri di facile comprensione, cruscotti, cataloghi. **Nel sistema francese sono stati poi individuati particolari ambiti tematici sui quali investire in modo particolare in termini di trasparenza attraverso sistemi informativi dedicati, come ad esempio per gli appalti pubblici, e, negli anni più recenti attraverso riforme specifiche, sul finanziamento ai partiti, sul conflitto di interessi delle alte cariche pubbliche e sul lobbying**. Su questi temi sono presenti piattaforme dedicate e gestite da apposite istituzioni con sistemi di vigilanza pervasivi, come nel caso della verifica centralizzata delle dichiarazioni sul conflitto di interessi. Si tratta di un approccio peculiare al tema della trasparenza amministrativa difficilmente confrontabile con quello italiano per evoluzione e strumenti, ma dal quale trarre spunti di interesse per quel che riguarda la possibilità di effettuare una efficace vigilanza istituzionale (e potenzialmente un efficace controllo sociale) su temi come conflitto di interessi e dichiarazioni finanziarie e patrimoniali, avendo a disposizione dati standardizzati presenti su una piattaforma unica.

Spagna

Anche la **Spagna**, per quel che riguarda i dati, ha investito molto su un portale centrale per i dati aperti. Per quel che riguarda la trasparenza più in generale, è stato istituito un portale della trasparenza che include anche i processi di partecipazione di condivisione, l'accesso ai dati, etc.

Il sistema spagnolo è comunque il più simile, perlomeno per quel che riguarda gli obblighi di pubblicazione, al sistema italiano, con la differenza che in Spagna l'approccio è centralizzato, in Italia decentralizzato. In Spagna è previsto infatti un portale web, gestito dal Ministero delle Politiche Territoriali e della Funzione Pubblica che raccoglie dati e documenti pubblici.

Le categorie di dati e documenti da pubblicare sono le seguenti:

Organizzazione e pubblico impiego, Incarichi apicali, Pianificazione e statistica, Normativa e altre disposizioni, contratti, convenzioni e sovvenzioni, informazioni economiche e di bilancio.

In particolare, per ogni categoria, è prevista la pubblicazione delle seguenti tipologie di dati e documenti.

- **Organizzazione e pubblico impiego a livello centrale:** Funzioni dei ministeri e delle agenzie; Norme di riferimento; Organigramma; Conflitti di interesse dei dipendenti pubblici; Enti controllati; Concorsi per il pubblico impiego; Carte dei servizi e indicatori di



- qualità; Piano regolatore annuale; Linee guida, istruzioni, accordi e circolari; Codice di Condotta dei Dipendenti Pubblici; Statistiche del personale.
- **Incarichi apicali:** Curriculum vitae di posizioni dirigenziali; Remunerazione delle posizioni apicali; Autorizzazioni per l'esercizio di un'attività privata dopo la cessazione; Indennità percepite dopo la cessazione dalla carica; Dichiarazioni patrimoniali e diritti patrimoniali (facoltative); Agende degli alti funzionari.
 - **Appalti, convenzioni e sovvenzioni:** Contratti stipulati dall'Amministrazione Generale dello Stato; Contratti dell'Amministrazione Generale dello Stato basati su accordi quadro; Statistiche dei contratti dell'Amministrazione Generale dello Stato; Contributi a persone fisiche e giuridiche; Sussidi ai partiti politici.
 - **Informazioni economiche e di bilancio:** Bilanci Generali dello Stato; Informazioni sull'esecuzione del bilancio generale dello Stato; Informazioni sull'attività economico-finanziaria delle pubbliche amministrazioni; Verbali ispettivi della Corte dei Conti; Conti annuali e rapporti di revisione contabile dell'Amministrazione generale dello Stato; Immobili di proprietà degli organi dell'Amministrazione Generale dello Stato (Immobiliare); Periodo medio di pagamento ai fornitori; Debito pubblico dell'Amministrazione; Informazioni statistiche di natura fiscale (Statistiche Fiscali).

Grecia

In Grecia, il sistema integrato della trasparenza, introdotto di recente in modo sistematico, prevede la pubblicazione di dati e documenti in una piattaforma centralizzata gestita dalla “National Transparency Authority”.

La legge del 2019 sull'organizzazione, il funzionamento e la trasparenza del governo, delle istituzioni governative e delle Pubbliche Amministrazioni Centrali ha istituito l'Autorità Nazionale per la Trasparenza, un'autorità indipendente che ha il compito di migliorare l'integrità, la trasparenza, e l'*accountability* delle istituzioni pubbliche, e ottenere risultati misurabili nella lotta alla corruzione.

Uno specifico intervento normativo del 2020 definito “trasparenza digitale” ha previsto la pubblicazione obbligatoria su internet, in un portale centralizzato, di atti, documenti e dati sia a livello centrale sia a livello locale. **Sul portale sono pubblicati tra gli altri, le leggi, i decreti, gli altri atti di carattere normativo, le circolari interpretative e le circolari di attuazione della normativa; i bilanci, i conti, i bilanci degli enti, le delibere di approvazione delle spese, gli atti di nomina, accettazione, dimissioni, sostituzione o cessazione di dei degli organi politici e dei dirigenti apicali dei Ministeri, delle Regioni, e degli enti pubblici, nonché i relativi compensi e le indennità percepite; i membri di comitati, gruppi di lavoro e organismi assimilati, remunerati o meno, di nomina pubblica; i dati sugli appalti pubblici e sulla concessione di fondi pubblici; i bandi di posizione pubblica per concorso o per selezione, le graduatorie dei vincitori, gli atti di nomina, e cessazione del rapporto di lavoro.**

Argentina

In **Argentina** un atto normativo del 2016 ha sistematizzato le politiche e le pratiche di trasparenza reattiva e trasparenza attiva. Le peculiarità di tale sistema sono l'ampiezza dell'ambito soggettivo (include ad esempio anche il settore giudiziario e gli organi costituzionali) e l'approccio misto centralizzato /decentralizzato, per alcuni versi abbastanza simile a quello italiano, assegnandone la supervisione a una specifica *Agencia de Acceso a la Información Pública*.

La prima peculiarità riguarda le politiche di trasparenza reattive, in quanto il diritto di accesso di tipo FOIA viene inoltrato e monitorato attraverso una piattaforma centralizzata e non ente per ente. Sul piano del rilascio dei dati e dei dataset, analogamente alle migliori pratiche internazionali, anche in Argentina negli ultimi anni è stato potenziato il portale centralizzato www.datos.gob.ar che offre anche alcuni cruscotti per l'elaborazione dei dati.

La citata legge del 2016 prevede, analogamente a quanto al momento avviene in Italia, anche la pubblicazione obbligatoria di dati e documenti su ciascun sito istituzionale delle organizzazioni pubbliche.

In particolare, i soggetti obbligati devono pubblicare in modo completo, aggiornato, con mezzi digitali e in formati aperti: un indice delle informazioni pubbliche di cui sono in possesso al fine di orientare le persone nell'esercizio del diritto di accesso alle informazioni pubbliche, indicando anche dove e come la richiesta deve essere presentata; l'organigramma e le funzioni; l'elenco del personale dell'impianto permanente e transitorio, inclusi consulenti, stagisti e personale assunto nell'ambito di progetti finanziati da organizzazioni multilaterali, specificando le rispettive funzioni e la posizione nella scala stipendiale; le tabelle salariali, comprensive di tutte le componenti e sottocomponenti della retribuzione complessiva, corrispondenti a tutte le categorie di dipendenti, funzionari, consulenti, stagisti e collaboratori; il budget assegnato a ciascuna area; il trasferimento di fondi originati o diretti a persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, e loro beneficiari; l'elenco degli appalti pubblici, specificando finalità, caratteristiche, importi e fornitori, nonché i principali soci e azionisti delle società o delle società fornitrici/erogatrici; qualsiasi atto o deliberazione, di carattere generale o particolare, specie le norme che stabiliscono benefici per la collettività in genere o per un settore; i rapporti di audit o valutazioni, interni o esterni, riferiti all'organizzazione stessa, ai suoi programmi, progetti e attività; permessi, concessioni e autorizzazioni concessi e loro titolari; I servizi forniti dall'agenzia direttamente al pubblico, inclusi standard, e procedure per il servizio clienti; qualsiasi meccanismo o procedura attraverso cui il pubblico possa inoltrare richieste, accedere a informazioni o comunque partecipare o influenzare la formulazione dell'informativa o l'esercizio dei poteri del soggetto obbligato; l'indicazione dell'autorità competente a ricevere le richieste di informazioni al pubblico; ogni altra informazione utile o ritenuta rilevante per l'esercizio del diritto di accesso all'informazione pubblica.

4. Temi emergenti, convergenze, priorità

Di seguito una comparazione schematica dei sistemi di trasparenza proattiva con riferimento alle variabili dell'ambito soggettivo, dell'ambito oggettivo, dell'approccio centralizzato/decentralizzato, dell'*enforcement*.

Il sistema prevalente è di tipo centralizzato, orientato più ai dati che ai documenti. Per i documenti infatti viene considerato operante prevalentemente il sistema di accesso di tipo reattivo (USA, UK).

PAESI / APPROCCI	ITALIA	USA	UK	FRANCIA	SPAGNA	GRECIA	ARGENTINA
Ambito oggettivo	Ampio	Limitato	Ampio	Ampio ma settoriale	Ampio	Ampio	Ampio
Ambito soggettivo	Ampio	Limitato	Ampio	Ampio	Medio (non include tutte le autonomie)	Ampio	Ampio
Approccio prevalente	Decentralizzato	Centralizzato	Misto	Centralizzato	Centralizzato	Centralizzato	Decentralizzato
Vigilanza	Centralizzata/ Forte	Assente	Assente	Centralizzata/ forte a livello settoriale (conflitto interessi, lobbying)	Centralizzata/ debole (no competenza su autonomie locali)	Centralizzata/ in corso introduzione meccanismi sanzionatori	Centralizzata /debole

Figura 1 - Comparazione dei sistemi di trasparenza proattivi

In termini generali non si ha conoscenza di un sistema di obblighi di pubblicazione decentralizzato pervasivo come quello italiano.

L'unico Paese tra quelli analizzati ad adottare politiche di trasparenza proattive prevalentemente decentralizzate analogamente all'Italia è l'Argentina. Va precisato tuttavia che in Argentina tale aspetto è bilanciato da politiche di trasparenza reattiva centralizzate che consentono un forte monitoraggio sull'accesso di dati di tipo FOIA e che gli obblighi di pubblicazione sono comunque inferiori a quelli italiani.

Più di recente nel Regno Unito, e in particolare in Inghilterra si sta cercando di innestare obblighi di pubblicazione a livello decentralizzato progressivamente sempre più pervasivi su un sistema tradizionalmente centralizzato.

Sia i sistemi centralizzati sia i sistemi decentralizzati di pubblicazione di dati e documenti relativi alla trasparenza prevedono di tener conto periodicamente delle richieste di accesso FOIA piu' frequenti al fine di poter pubblicare le relative categorie di contenuti in modo proattivo.

Anche laddove è previsto un sistema di pubblicazione capillare di dati e documenti a livello centralizzato, esso è integrato in un contesto che si accompagna ad altre funzionalità relative appunto alle modalità di accesso reattive, ai processi di consultazione e partecipazione, a cruscotti per elaborazione di statistiche, e indicatori (Spagna).

5. Focus sulle politiche e pratiche di pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici a livello Europeo

Per quanto riguarda i dati sugli appalti, l'analisi è stata effettuata a livello europeo, sulla base delle informazioni ottenute integrando e aggiornando l'ultimo elenco dei portali sugli appalti pubblicato dalla Commissione Europea³, attraverso una verifica puntuale dei dati riportati.

Le dimensioni di analisi sono state le seguenti:

- 1) Approccio adottato a livello nazionale per la pubblicazione dei dati (ovvero, se vengono pubblicati solo gli avvisi di gara e di aggiudicazione oppure anche dati per altre finalità)
- 2) Formato adottato per la pubblicazione dei dati
- 3) Stakeholder principali dei dati pubblicati
- 4) Tipologie di dati pubblicate in relazione alle fasi del ciclo di vita dell'appalto
- 5) Organizzazione che pubblica i dati

Considerando la tipologia dei dati pubblicati, dall'analisi effettuata emergono differenti approcci:

- Pubblicazione dei bandi e avvisi di gara, per la ricerca delle gare in corso;
- Portale dei bandi arricchito con informazioni procedurali e guide;
- Pubblicazione di dati sugli appalti in formato aperto (Open Data);
- Pubblicazione solo di dati aggregati oppure di report statistici;
- Portale dei bandi affiancato da un portale open data;
- Portale dei bandi affiancato da un portale con dati aggregati;
- Pubblicazione affidata al portale OpenTender, espressamente concepito ai fini della trasparenza e sviluppato nel contesto del progetto europeo [Digiwhist](#).

³ Relazione del Gruppo Consultivo EXEP alla DG GROW –2017 (v. Tabella allegato 1)

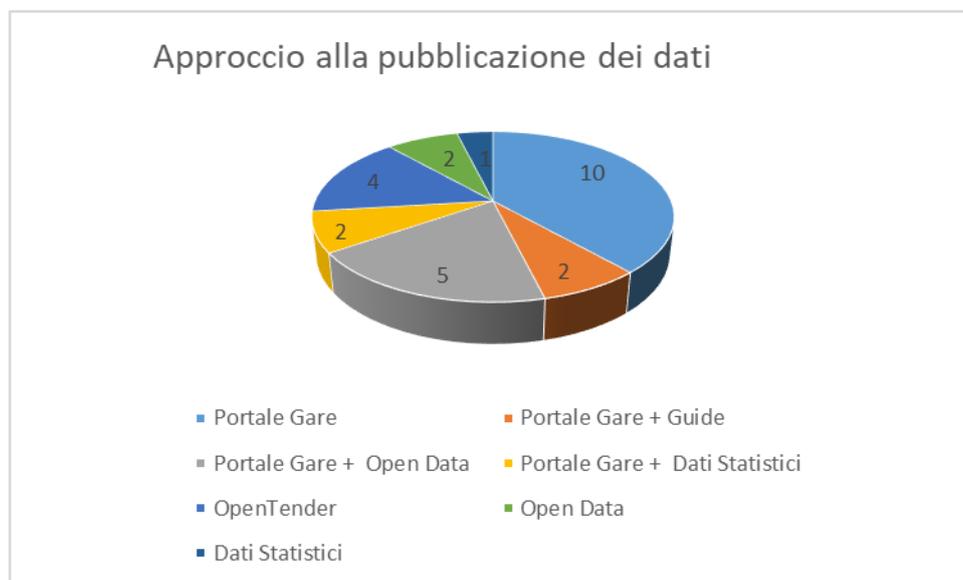


Figura 2 - Distribuzione dei paesi UE rispetto all’approccio adottato per la pubblicazione dei dati sugli appalti

Queste differenze nell’approccio dipendono principalmente dall’organizzazione incaricata della raccolta e pubblicazione dei dati a livello nazionale: non sempre infatti il quadro legislativo nazionale prevede l’esistenza di un registro dei contratti pubblici, inteso come una fonte dati affidabile gestita da un’organizzazione di diritto pubblico.

Inoltre, anche nel caso in cui esiste un registro, è possibile che le finalità per le quali è stato istituito siano diverse da quelle di trasparenza o di monitoraggio degli appalti. In particolare, per alcuni Stati Membri dell’Unione i dati vengono raccolti per i soli fini della pubblicità delle gare pubbliche da una piattaforma nazionale di pubblicazione dei bandi oppure dalle piattaforme di eProcurement. Comunque, in almeno quattro stati membri tale pubblicazione è demandata ad un portale realizzato nell’ambito del progetto europeo DIGIWHIST, che raccoglie, struttura e pubblica informazioni per la trasparenza degli appalti e l’integrità dei funzionari pubblici a livello europeo.

La varietà di soluzioni organizzative per la gestione delle piattaforme e dei portali a livello europeo ha comportato per la Commissione Europea la necessità di aggiornare nel corso degli anni il concetto stesso di “registro”, che inizialmente era definito come una “fonte affidabile e autorevole di informazioni, gestita da una pubblica amministrazione o da un’organizzazione delegata a ciò per legge.⁴”, mentre nell’attuale frame work di interoperabilità è definito come una “fonte affidabile e autorevole di informazioni, in cui un’organizzazione è responsabile della raccolta, dell’uso, dell’aggiornamento e della conservazione delle informazioni”, senza necessità che si tratti di un’organizzazione pubblica o che ciò avvenga in forza di una previsione legislativa. È importante qui sottolineare la differenza tra portale dati e registro dei contratti pubblici, in quanto un registro

⁴ Definizione tratta dal nuovo Framework Europeo di Interoperabilità EIF, COM (2017) 134, European Interoperability Framework 2.0, all’allegato ANNEX 2 – punto 4.3.3.

costituisce una fonte autorevole ed affidabile di informazioni, come la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Un'altra importante caratteristica è il formato adottato per la pubblicazione dei dati.

Nella fig. 2 emerge che i formati sono al momento piuttosto disomogenei tra i vari paesi; il modello più diffuso adotta i formulari standard della Commissione Europea (eNotices) dal momento che gran parte dei portali hanno come finalità la pubblicità legale degli avvisi di gara e di aggiudicazione.

A partire dal 2023, la situazione dovrebbe risultare più uniforme, considerato che il regolamento europeo 2019/1780 del 23 settembre 2019 prevede l'obbligo di adozione dei nuovi formulari **eForms** per la pubblicazione dei bandi sulla gazzetta europea dal mese di ottobre 2023. I nuovi formulari adottano un approccio più strutturato di quelli attuali per la raccolta e la pubblicazione dei dati, che si presta anche alla pubblicazione degli appalti per finalità di trasparenza.

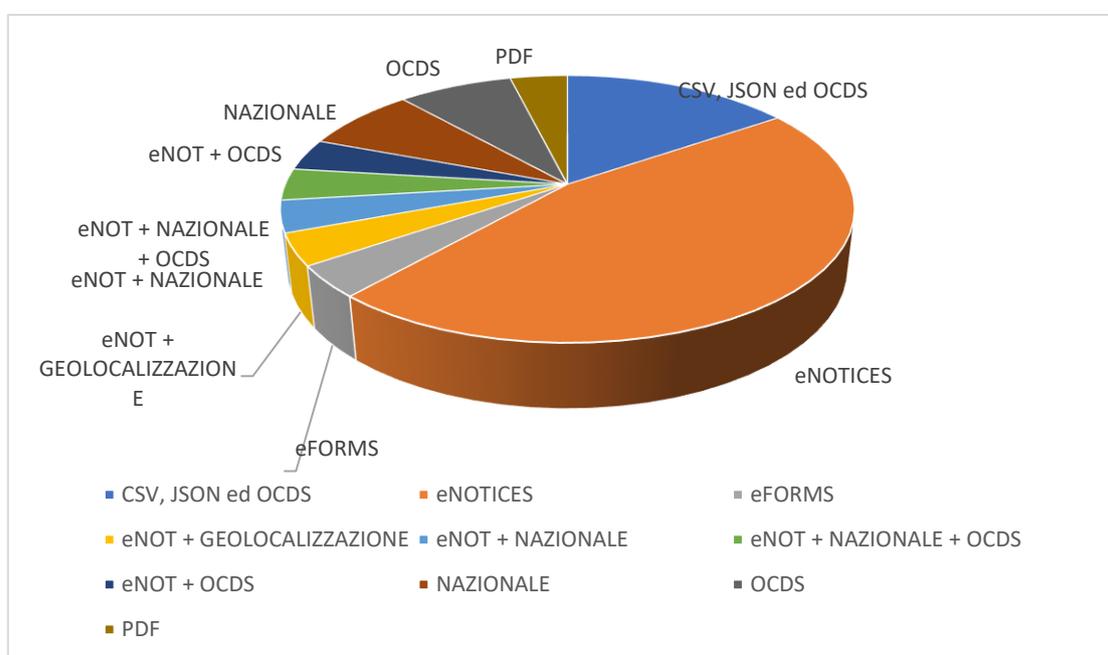


Figura 3 - Distribuzione dei paesi UE rispetto al formato adottato per la pubblicazione dei dati sugli appalti

Facendo alcune considerazioni sull'approccio alla pubblicazione e sul tipo di formato adottato, è possibile individuare gli stakeholder considerati nella pubblicazione dei dati, infatti dove vengono pubblicati solo gli avvisi di gara e di aggiudicazione con formato eNotices significa che vengono considerati principalmente gli operatori economici, che consultano i dati per cercare opportunità commerciali, mentre nei paesi dove i dati vengono in formato più strutturato e maggiormente adatto alle analisi significa che viene posta attenzione anche ad altri stakeholder, come i cittadini e la società civile.

I risultati che si possono dedurre a partire dagli stessi dati del gruppo di lavoro EXEP sono riportati nella figura 6, che visualizza la distribuzione dei paesi UE rispetto agli Stakeholder considerati nella pubblicazione dei dati sugli appalti.

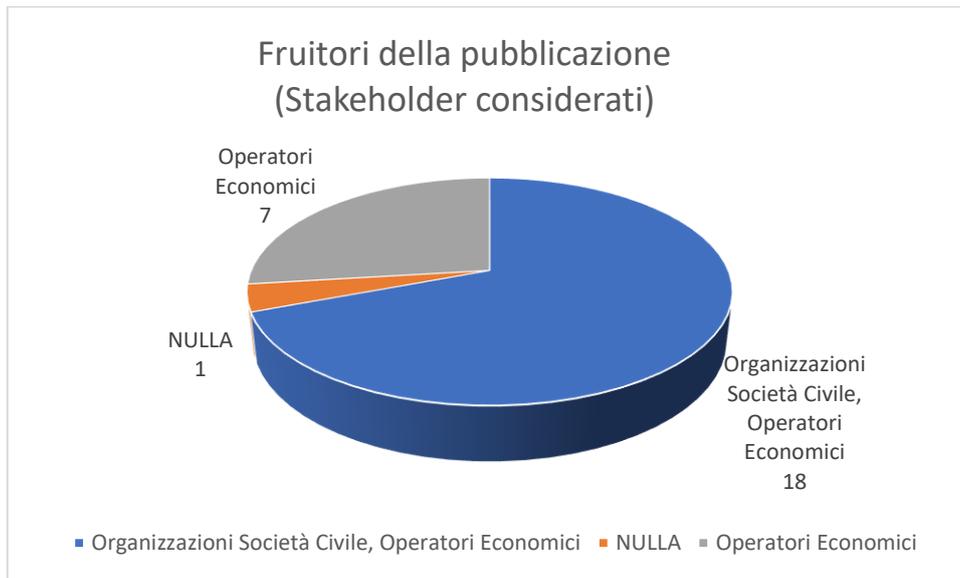


Figura 4 - Il diagramma riporta la distribuzione dei paesi UE rispetto agli Stakeholder considerati nella pubblicazione dei dati sugli appalti. In un paese non vengono pubblicati dati, per cui è stato indicato "Nulla".

	BE	BG	CY	CZ	EE	EL	ES	HR	HU	IE	IT	LT	M T	N L	P L	P T	S I	SK	Tot
Programmazione						X													1
Avvisi di gara	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		15
Bando (documenti)	X		X					X					X						4
Offerte												X	X						2
Aggiudicazione			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		14
Subappalti															X				1
Contratto (documenti)				X		X						X				X	X	X	6
Varianti				X		X			X			X			X	X	X	X	8
Pagamenti						X													1
Interruzioni		X														X			2
Conclusione Contratto				X	X							X				X			4

maggio 2021⁵ risulta che a livello europeo, su 22 paesi analizzati, i due terzi pubblicano informazioni utili al monitoraggio della spesa pubblica e poco più della metà lo fanno attraverso un portale dedicato a questa finalità. Se però si approfondisce, solo due paesi (Cipro e Romania) forniscono effettivamente dati aperti e accessibili sulla spesa pubblica. Sulla base della situazione attuale, alcune organizzazioni della società civile hanno fornito durante il periodo dell'emergenza e successivamente, in avvio del programma RRF, indicazioni pratiche su cosa le pubbliche amministrazioni dovrebbero pubblicare in modo proattivo e su come pubblicare le informazioni per facilitare la partecipazione e il monitoraggio multi-stakeholder. In particolare, la Open Contracting Partnership ha fornito negli ultimi anni indicazioni su quali dati vadano pubblicati con riferimento al Public Procurement, mentre altre OSC hanno fornito indicazioni su cosa pubblicare per la trasparenza della spesa pubblica e la performance delle amministrazioni, oltre a fornire indicazioni su come facilitare il dibattito pubblico e la partecipazione dei cittadini attraverso le nuove tecnologie digitali.

Nella tabella di sintesi riportata nel seguito vengono raccolte alcune indicazioni fornite da alcune ONG attive in materia a livello internazionale per la realizzazione di un portale sui dati di spesa pubblica.⁶

Creazione di un portale web centralizzato	Le informazioni utili ai fini della trasparenza della spesa pubblica, degli appalti e dell'azione amministrativa ai vari livelli di governo andrebbero pubblicate su un portale web centrale che fornisca un unico punto di accesso ai contenuti, per facilitarne il reperimento ed il confronto.
Utilizzo di formati appropriati per l'apertura dei dati	Tutte le informazioni pubblicate dovrebbero essere rese disponibili in formati Open Data leggibili da una macchina. Il formato esatto scelto dipende dal tipo di dati: JSON per i dati collegati, csv per i dati in blocco, ODF per i documenti di testo.
Pubblicazione di dati strutturati, utilizzando formati standard	Per la pubblicazione dei dati dovrebbero essere utilizzati formati standardizzati e strutturati, che colleghino tra loro i dati dell'intero ciclo di budget, finanziamento o appalto. Per esempio, per gli appalti: pianificazione, gara, appalto, attuazione, pagamenti e collaudo. Uno standard utilizzabile in questo caso è OCDS.
Fare uso di identificatori univoci	L'utilizzo di identificatori univoci e codici di riferimento facilita il monitoraggio degli appalti nelle varie fasi e quello della spesa rispetto a tappe e obiettivi. Gli identificatori utilizzati dovrebbero permettere di incrociare i dati con quelli dei registri delle imprese e dei registri dei titolari effettivi. Un esempio di buona pratica citata spesso in tal senso è la Lithuania .
Creare un piano di Pubblicazione	Dovrebbe essere creato un piano di pubblicazione per stabilire il calendario dei rilasci, insieme agli schemi di pubblicazione che specifichino quali

⁵ https://www.open-spending.eu/posts/analysis_finds_eu/

⁶ Sono stati consultati in particolare i seguenti documenti e risorse online:

1. <https://tenders.guru/>
2. [New York Checkbook](#)
3. [Guida della OSC OpenSpending.eu per l'apertura dei dati sul fondo europeo di resilienza](#)
4. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_3

	<p>informazioni devono essere pubblicate. Ciò aiuta le amministrazioni fornitrici di dati a pubblicare i dati in modo tempestivo ed al tempo stesso garantisce che gli utenti sappiano quando i dati verranno pubblicati. Molti Paesi hanno già adottato piani di pubblicazione per i dati aperti. Ad esempio in Italia, le amministrazioni devono pubblicare sul proprio sito almeno con cadenza annuale un insieme di informazioni ai fini trasparenza.</p>
<p>Progettare e rendere disponibili cruscotti facili da usare</p>	<p>I dati presenti sul portale centrale dovrebbero essere accessibili ed interrogabili tramite dashboard di facile utilizzo che contribuiscano a promuovere la consultazione e il riuso da parte di non esperti. Le dashboard aiutano i funzionari pubblici e la società civile a tracciare, analizzare e monitorare i dati e la spesa RFF. In un recente studio di Open Spending, viene citato come buona pratica il cruscotto degli appalti pubblici in Italia</p>
<p>Meccanismi di coinvolgimento e supervisione semplici</p>	<p>Affinché la partecipazione degli stakeholder al monitoraggio degli appalti e dei programmi di spesa e sviluppo possa avere un impatto, oltre alla disponibilità di un portale di pubblicazione, dovrebbero essere istituiti meccanismi efficaci di feedback. Il portale centrale dovrebbe fornire modelli di feedback diretti verso gli enti fornitori dei dati, insieme ai dettagli di contatto dell'amministrazione responsabile. Dovrebbero essere pubblicati regolarmente dei report su come le amministrazioni stanno dando seguito ai feedback.</p>
<p>Accesso ai dati sia in blocco che tramite API</p>	<p>I dati dovrebbero essere pubblicati sia utilizzando le API che come dataset, per rispondere alle esigenze dei diversi stakeholder. In particolare, per le applicazioni tecniche che si basano su piccoli batch di dati che cambiano frequentemente, un'API è più adatta. Per gli stakeholder che devono analizzare un intero set di dati, è più appropriato prevedere il download di dati in blocco.</p>
<p>Creare un registro delle modifiche</p>	<p>Dovrebbe essere creato un registro delle modifiche per rendere più facile tenere traccia delle modifiche subite dai dati nel tempo. Dovrebbe acquisire le modifiche nella dashboard, nell'API e nei set di dati.</p>

Figura 6 - caratteristiche portali dati su spesa pubblica

6. Standard per la pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici

Esistono, a livello europeo ed internazionale, diversi standard per la pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici in formato aperto.

Per un'effettiva standardizzazione delle informazioni pubblicate dal punto di vista semantico, che trascenda i confini nazionali, esistono attualmente tre formati che descrivono i dati degli appalti pubblici a livello europeo o internazionale e sono il formato eNotices dei vecchi formulari per la pubblicazione degli avvisi sul TED, il nuovo formato eForms, che dovrà essere obbligatoriamente adottato per la pubblicazione degli avvisi sul TED entro il mese di ottobre 2023 e il formato OCDS, interoperabile con i dati provenienti dalle eForms.

Bisogna considerare che ciascuno di questi formati è nato per una finalità particolare ed un gruppo di stakeholder e quindi presenta vantaggi e limiti specifici. I formati per la pubblicazione sul TED sono pensati per la trasparenza ex-ante e per rendere le informazioni su gare ed aggiudicazioni facilmente ricercabili e fruibili dagli operatori economici, mentre il formato OCDS è nato per favorire il monitoraggio dell'appalto da parte delle banche di investimento e delle organizzazioni della società civile, quindi privilegia la trasparenza delle informazioni ex-post, al fine di valutare la corretta esecuzione, l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione delle opere o dei servizi.

Uno strumento che è possibile utilizzare, sia per documentare i dati che per comparare tra loro dati provenienti da fonti diverse o con diversi formati, è [l'Ontologia dell'eProcurement dell'Ufficio Pubblicazioni della Commissione Europea](#), che descrive le entità ed i concetti presenti nel dominio degli appalti pubblici e le relazioni tra di essi, fornendo sia un glossario che alcuni strumenti per verificare il rispetto dei vincoli di integrità sui dati. L'ontologia può essere utilizzata per ricondurre ad uno schema comune dati provenienti da fonti differenti o con schemi eterogenei tra loro, permettendo così di eseguire analisi e confronti su fonti dati eterogenee. Essa è stata utilizzata come componente principale nel progetto pilota per uno spazio dati europeo sugli appalti pubblici, al quale l'Autorità ha partecipato nel 2020 ed ha permesso di integrare in un unico spazio di dati virtuale i dataset di ANAC, di Consip, del TED e di IMPIC (Portogallo). L'utilizzo di ontologie per la documentazione dei dati pubblicati è previsto nelle linee guida per l'interoperabilità dei dati sia a livello europeo che nazionale.

Una griglia per valutare la maturità dei portali dati sugli appalti pubblici è stata prodotta da Open Contracting ed adottata dalla Banca Europea per gli Investimenti: la maturità dipende sia dalle fasi del contratto per le quali vengono pubblicati i dati che dai formati di pubblicazione e dalle funzionalità esposte.

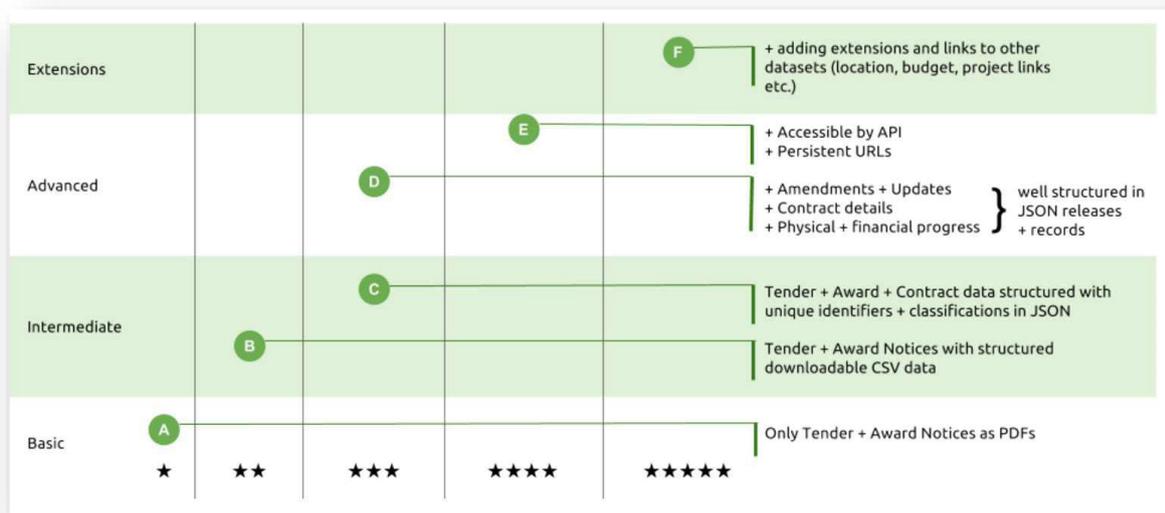


Figura 7 - Indici di maturità per i portali open data sugli appalti (fonte OCP)

Da una valutazione comparativa con altre esperienze in Europa, si può ritenere che il portale dell’Autorità che espone i dati sui contratti pubblici come Open Data e permette di effettuare analisi self-service sia uno degli esempi di eccellenza in Europa.

Le organizzazioni della società civile nel corso del tempo hanno suggerito alcuni ambiti di miglioramento, in particolare sulla periodicità di pubblicazione dei dati. Va considerato che l’attuale portale Open Data dell’ANAC è stato progettato per esporre in formato aperto la Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici ed i dati vengono estratti con periodicità mensile in formato storicizzato. Una tale periodicità non permette agli operatori economici ed alle organizzazioni della società civile di conoscere tempestivamente le gare ancora in corso di pubblicazione. Questo limite è peraltro mitigato dalla recente pubblicazione in formato OCDS delle informazioni presenti sulla piattaforma di pubblicazione dei bandi del MIT. Altra criticità spesso segnalata dalle OSC riguarda la mancanza di informazioni sui partecipanti alle gare: anche se questa informazione è attualmente ricavabile dalla pubblicazione dei dati ex Legge 190/2012 da parte delle amministrazioni, ciò richiede uno sforzo ulteriore da parte degli utilizzatori per aggregare i dati ed inoltre in questo caso la periodicità di pubblicazione annuale non è adatta alle esigenze di monitoraggio da parte delle organizzazioni della società civile.

Infine, va considerato che non si possono trascurare altri portali che, pur non essendo specificamente finalizzati alla trasparenza degli appalti, possono fornire esempi di eccellenza: un esempio è il portale di [OpenCoesione](#), portale del Dipartimento delle Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio, che permette di monitorare i progetti finanziati da fondi strutturali. Sul portale, per ogni progetto in attuazione sono presenti informazioni su risorse assegnate ed effettivamente spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti coinvolti, tempi e indicatori di



realizzazione e serie storica degli impegni e dei pagamenti, oltre ad indicatori territoriali sulle politiche di coesione.

Esistono inoltre altri esempi di portali indipendenti, gestiti da organizzazioni non governative o imprese, che permettono l'analisi degli appalti pubblici su base territoriale o di settore. Per esempio, si può far riferimento al portale trasparenza delle Nazioni Unite, che offre una organizzazione per temi <https://unsceb.org/>; il portale comprende anche un cruscotto dettagliato per l'analisi degli appalti

https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/asr_data_country

Altri esempi di buone pratiche sono costituiti dai portali di organizzazioni che si occupano della difesa dei diritti umani, come betterwork⁷.

7. Conclusioni

Sulla base di quanto sopra esposto, si evidenzia che ciascun Paese ha sviluppato un approccio specifico per la pubblicazione dei dati ai fini della trasparenza, in base al contesto e alla tradizione giuridica, sociale e tecnologica di riferimento. Tuttavia alcune ricorrenze e convergenze è possibile rilevarle, così come tendenze che le politiche settoriali stanno seguendo. Non vi è dubbio che i vari sistemi analizzati convergono verso un approccio centralizzato alle politiche di trasparenza, riferite soprattutto alla pubblicazione di dati accompagnato da dashboard, indicatori, motori di ricerca e cataloghi, infografiche e altri strumenti per trasformare i dati in contenuti e agevolarne la fruibilità. Tuttavia i sistemi decentralizzati non sono necessariamente peggiori di quelli centralizzati, soprattutto se riferiti a obblighi di pubblicazione non troppo estesi e a un ambito soggettivo ben delineato, tanto che anche i Paesi con "tradizione" diversa se ne stanno recentemente dotando, tendendo a un approccio sempre più misto. Un tema cruciale è quello del monitoraggio e della vigilanza sugli obblighi di pubblicazione, che come si evince dall'analisi, in genere può essere applicata efficacemente solo su un set limitato di dati, meglio se gestiti e pubblicati a livello centralizzato. Le politiche proattive inoltre non devono essere introdotte e gestite in modo separato da quelle reattive: i due approcci devono essere integrati, così come coerenti devono essere i relativi strumenti di applicazione.

Per quel che riguarda le categorie di dati e documenti più comuni gestiti a livello centralizzato su portali specifici di trasparenza (diversi dunque dai portali generici del tipo "data.gov"), si rilevano le seguenti ricorrenze: appalti pubblici; procedure selettive e concorsi; sovvenzioni/contributi; bilanci e patrimoni; investimenti e qualsiasi forma di spesa di fondi pubblici; dichiarazione e dati sul conflitto di interessi; lobbying (pur con i pochi dati disponibili in attesa della legge specifica che in Italia normerà ulteriormente il settore), agende, registri incontri. Di questo elenco è peraltro

⁷ <https://portal.betterwork.org/transparency>

interessante notare la sovrapposibilità per larghi tratti agli esiti delle citate ricerche sulla “domanda di trasparenza” condotte dall’ANAC negli ultimi anni.

Il sistema italiano, in comparazione agli altri analizzati, si distingue positivamente per le funzioni di vigilanza e sanzioni associate, quasi del tutto assenti negli altri Paesi.

I sistemi di tipo centralizzato, focalizzati in particolare sui dati, hanno esplicitamente, oltre alle funzioni di controllo sociale, l’obiettivo di fornire servizi alle imprese e conoscenze agli stakeholder per generare business.

In definitiva non esiste un modello migliore in termini assoluti relativo alle politiche e pratiche di trasparenza proattive, e d’altra parte non esistono neanche raccomandazione o standard sviluppati nell’ambito di fora internazionali che dettagliano in modo specifico come e dove pubblicare e/o rilasciare dati e documenti pubblici. Il tema è tuttavia oggetto di analisi e valutazione nei principali esercizi di valutazione in ambito UNODC, CoE-GRECO, OECD etc. declinato in termini di trasparenza, open government e accountability, laddove viene richiesto agli Stati di produrre e rilasciare dati, ma non viene specificato (in quanto non oggetto di trattati e convenzioni, salvo specifiche eccezioni) come farlo.

ALLEGATO 1 - I portali dei dati sugli appalti pubblici nei paesi UE

La tabella seguente presenta un report sui portali dei dati sugli appalti pubblici per gli Stati dell'Unione Europea.

I dati sono stati inseriti a gennaio 2022 e verificati e aggiornati a dicembre 2022 – nel corso dell'anno la situazione è variata per almeno quattro stati membri, in seguito all'introduzione del formato di pubblicazione eForms sulle piattaforme di pubblicazione dei bandi e alla costruzione di una nuova piattaforma in Francia.

Come riportato nell'appunto, in molti Stati membri il compito di raccogliere e pubblicare i dati sugli appalti è svolto dalla piattaforma di pubblicazione nazionale dei bandi oppure dalla centrale nazionale per gli acquisti; in quattro Stati membri i dati in formato aperto vengono pubblicati su un sito centralizzato realizzato nell'ambito del progetto europeo DIGIWHIST⁸

PAESE	Indirizzo web del portale	Note sul portale dati dei Contratti Pubblici	Formato adottato
AT AUSTRIA	- https://www.usp.gv.at/en/foerderungen-ausschreibungen/vergabeverfahren/ausschreibungsdatenbanken-und-publicationsmedien.html	Il sito per l'eProcurement (piattaforma nazionale di pubblicazione dei bandi) pubblica i dati sulle gare e le aggiudicazioni in formato ricercabile	Formato nazionale / e Notices
BE - BELGIO	http://www.publicprocurement.be/fr/Procurement_portal_of_Wallonia_and_Wallonia-Brussels_federation	I dati sono pubblicati secondo il formato degli avvisi di gara e di aggiudicazione (eNotices)- Il portale delle Fiandre pubblica documenti e guide riguardanti gli appalti pubblici.	Formato nazionale per i dati sui contratti (eDelta)
BG BULGARIA	- https://www2.aop.bg/en/home	L'Agenzia per gli appalti pubblici gestisce un portale centralizzato che fornisce l'accesso alle informazioni su tutti gli aspetti degli appalti pubblici per specifiche aree tematiche. Le informazioni vengono aggiornate quotidianamente. Il Portale Appalti Pubblici consente di accedere a: - Registro Appalti Pubblici - Linee guida metodologiche per l'attuazione del PPL - Esempi di documenti che le stazioni appaltanti utilizzano per l'aggiudicazione di	Il portale pubblica i dati in un formato che segue quello degli avvisi di gara e di aggiudicazione eNotices

⁸ <https://digiwhist.eu/>

		appalti pubblici - Elenco delle stazioni appaltanti - Elenco degli operatori economici iscritti come appaltatori - Elenco degli operatori economici enti - Risultati del monitoraggio degli appalti pubblici - Risultati del controllo esercitato dalla PPA - Bollettino mensile per il mercato degli appalti pubblici in Bulgaria - Altre informazioni relative agli appalti pubblici	
CY - CIPRO	https://www.eprocurement.gov.cy/epps/viewInfo.do?section=statistics&selectedItem=viewInfo.do%3Fsection%3Dstatistics	Il portale pubblica i dati sui contratti in formato di report	Formato degli avvisi di gara e di aggiudicazione eNotices - i dati statistici hanno un formato sintetico nazionale
CZ - REPUBBLICA CECA	https://portal-vz.cz/vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/statisticke-udaje-o-verejnych-zakazkach/	Il portale degli appalti pubblici Ceco pubblica i dati statistici sui contratti aggiudicati	Il portale pubblica i dati in un formato che segue quello degli avvisi di gara e di aggiudicazione eNotices - i dati statistici hanno un formato sintetico nazionale
DE - GERMANIA	https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Dossier/public-procurement.html ed uno per cercare le gare https://www.evergabe-online.de/start.html	In Germania ci sono due portali, uno per guidare alla legislazione sui Contratti pubblici. Nella piattaforma eVergabe i bandi sono rappresentati in formato eNotices e propongono un accesso diretto ai documenti pubblicati dalla Stazione Appaltante https://www.evergabe-online.de/start.html	Formato eNotices
DK - DENMARK	Sul sito nella Danish Competition and Consumer Authority non sembra ci siano dati pubblicati in formato aperto.	I dati sugli appalti in Danimarca sono pubblicati in formato aperto sul DGWHIST, https://opentender.eu/dk/	Dati pubblicati nei formati CSV, JSON ed OCDS
EE - ESTONIA	Central e-procurement portal attivo dal 2001 fino al 2018: https://riigihanked.riik.ee	Portale centralizzato sugli appalti, attivo dal 2001, aggiornato nel 2018 https://riigihanked.riik.ee I servizi offerti sono: eNotification, eSender, eAccess, eCommunication, eSubmission, eEvaluation, eAuction, eCatalogues, Dynamic Purchasing System, Market research, Contract register Requests for review	Il portale pubblica i dati in un formato che segue quello degli avvisi di gara e di aggiudicazione eNotices



ES - SPAGNA	https://contrataciondelestado.es/wps/portal	La piattaforma per gli appalti del settore pubblico distribuisce diversi set di dati aperti relativi alle amministrazioni aggiudicatrici il cui profilo dell'appaltatore è ospitato su questa piattaforma per gli appalti del settore pubblico e le relative gare d'appalto. Allo stesso modo, rende pubblico un insieme di dati riferiti alle gare ricevute dal meccanismo di aggregazione delle Comunità autonome che dispongono di proprie piattaforme.	I dati sono pubblicati in formato eNotices ma sono consultabili con un cruscotto al sito web: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas/licitaciones_plataforma_contratacion.aspx
FI - FINLANDIA	https://www.hankintailmoitukset.fi/en/ il portale pubblica le gare in corso in Finlandia	I dati in formato aperto sui contratti banditi ed aggiudicati sono reperibili negli opendata della Finlandia https://services.fsd.tuni.fi/catalogue/FSD3413?tab=description&lang=en&study_language=en	Dati in formato eNotices ed in un formato nazionale simile ad OCDS
FR - FRANCE	https://www.boamp.fr/pages/recherche/?sort=dateparution	Esiste una piattaforma di pubblicazione dei bandi; un vero portale per la trasparenza delle gare pubbliche è in via di realizzazione nella strategia OpenGov. Alcuni bandi in formato aperto sono pubblicati nel portale nazionale dei dati, ma solo su base volontaria	I dati su BOAMP sono in formato eNotices e si possono ricercare i contratti per data e cpv
GR - GREECE	Esiste un portale di pubblicazione dei bandi http://www.eprocurement.gov.gr/ Inoltre, l'Autorità Unica per gli Appalti Pubblici pubblica statistiche trimestrali per settore di contratti ed ha un portale di analisi self-service molto simile a quello di ANAC https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/apeikoniseis/2020	I dati provengono dal KIMDIS - Registro elettronico centrale dei contratti pubblici (www.eprocurement.gov.gr) e risultano dalle registrazioni degli utenti delle amministrazioni aggiudicatrici e sono rilasciati dal Dipartimento del Registro delle entità economiche, Informazioni sul personale , Statistiche e Contabilità della Direzione Generale dei Contratti Pubblici della Segreteria Generale del Commercio e Tutela dei Consumatori del Ministero dello Sviluppo e degli Investimenti vengono elaborati (verificati, corretti) dalla Direzione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e del Supporto Elettronico (DEBDDISY) dell'Autorità Unica Indipendente per i Contratti Pubblici	Schema dati Nazionale, derivato da quello degli eNotices
HR - CROAZIA	https://eojn.nn.hr/Oglasnik/ portale dell'eProcurement della repubblica di Croazia	Esiste un sito nazionale più completo del portale, che si occupa anche di prevenzione della corruzione: http://www.javnabava.hr	Dati sul portale dell'eProcurement in formato eNotices

HU - HUNGARY	- Il database dei contratti pubblici è consultabile sul sito dell'Autorità https://kba.kozbeszerzes.hu/apex/f?p=103:35:734447441046700	https://www.kozbeszerzes.hu/statisztika/ l'Autorità pubblica anche una serie di report statistici sul procurement in Ungheria, un elenco dei fornitori qualificati ed altri elenchi di interesse sugli appalti pubblici	Dati nel formato eNotices
IE - IRELAND	https://www.etenders.gov.ie/ pubblica i dati sulle gare	La piattaforma è un punto di accesso centralizzato per tutte le amministrazioni aggiudicatrici del settore pubblico per pubblicizzare gli avvisi di appalto e gli avvisi di aggiudicazione.	Dati in formato eNotices - stanno effettuando la migrazione alle eForms a novembre 2022
LT - LITHUANIA	- https://vpt.lrv.lt/en/e-public-procurement + cruscotto di ricerca degli appalti	il PPO pubblica sia i bandi che gli opendata di riassunto nel proprio sito https://vpt.lrv.lt/en/e-public-procurement ed ha un cruscotto di ricerca degli appalti	Formato di pubblicazione nazionale - avvisi pubblicati secondo lo schema eNotices
LU - LUSSEMBURGO	- Portale dei contratti pubblici di appalto: https://guichet.public.lu/en/organismes/organismes_entreprises/ministere-mobilite-travaux-publics/marches-publics.html	Il portale degli appalti pubblici va visto come un servizio pubblico volto a migliorare i rapporti tra enti appaltanti e offerenti. Lo scopo principale del portale è la pubblicazione dei bandi di gara da parte degli enti banditori, siano essi lo Stato, i Comuni, gli Enti Pubblici o le associazioni comunali.	Formato eNotices - i contratti sono geolocalizzati ed il portale offre un posizionamento degli stessi su una mappa del Lussemburgo
LV - LATVIA	http://www.iub.gov.lv/ ed hanno un sito per la visualizzazione dei dati http://www.iub.gov.lv/ pubblica inoltre alcuni dataset in formato opendata https://www.iub.gov.lv/en/open-data	L'Ufficio per il Monitoraggio degli Appalti pubblica sia gli avvisi che i dati sul public procurement https://www.iub.gov.lv/en/open-data è un portale opendata completo, che rispecchia la struttura adottata anche dall'Autorità con una parte di OpenData ed una per la data Visualization. Inoltre pubblicano anche gli avvisi di gara.	Avvisi pubblicati in formato eNotices
MT - MALTA	Malta ha un sito di pubblicazione di tutte le informazioni concernenti gli appalti pubblici, dalla legislazione ai bandi agli avvisi di aggiudicazione https://contracts.gov.mt	I contratti sono pubblicati in PDF per riassunto https://contracts.gov.mt/en/Awards/	Formato nazionale per i dati sui contratti, pubblicati in PDF (non elaborabile) con dati sia di riepilogo del contratto che dell'aggiudicazione
NL - THE NETHERLANDS	PIANOO ha un sito web in cui si possono ricercare i contratti in corso ma non sembra esporre i dati riassuntivi in Open DATA Il ministero degli interni sta realizzando un portale di pubblicazione di	I dati aperti sugli acquisti delle amministrazioni centrali sono accessibili all'indirizzo https://data.overheid.nl/dataset/taaloverzicht-inkoopdata-rijksoverheid-2020 inoltre i dati sulle gare sono pubblicati da TenderNED	Il portale del Ministero interni è in OCDS Tendered pubblica i dati in formato excel, in un file unico da Novembre 2022



	tutti i dati sugli appalti di lavori e di servizi	https://www.tenderned.nl/cms/ e https://www.tenderned.nl/cms/nieuws/openbare-dataset-tenderned-vernieuwd	
PL - POLAND	Sul sito del Public Procurement Office non sembra ci siano dati pubblicati in formato aperto.	I dati sugli appalti in Polonia sono pubblicati in formato aperto sul sito https://opentender.eu/pl/download del DGWHIST, finanziato da un progetto europeo.	Dati in formato CSV, JSon e OCDS
PT PORTUGAL	- https://www.base.gov.pt/Base4/en/	Un portale centralizzato sui dati dei contratti pubblici in Portogallo è gestito da IMPIC e disponibile all'indirizzo https://www.base.gov.pt/Base4/en/	Dati in formato OCDS
RO ROMANIA	- Sul sito dell'ANAP non sembra ci siano dati pubblicati in formato aperto.	I dati sugli appalti in Romania sono pubblicati in formato aperto sul sito https://opentender.eu/ro/download del DGWHIST, finanziato da un progetto europeo.	Dati nei formati CSV, JSON ed OCDS Si possono calcolare alcuni indicatori ed è presente un cruscotto per le analisi self-service
SE - SWEDEN	<u>Sui siti della KKV e della National Agency for Public Procurement non sembra ci siano dati pubblicati in formato aperto.</u>	I dati sugli appalti in Svezia sono pubblicati in formato aperto sul sito https://opentender.eu/se/download del DGWHIST, finanziato da un progetto europeo.	Dati pubblicati nei formati CSV, JSON ed OCDS
SI SLOVENIA	- https://ejn.gov.si/ponudba/pages/aktualno/aktualna_javna_narocila.xhtml + opendata nazionale con i dati storici per scopi statistici https://podatki.gov.si/	In Slovenia esiste un portale per l'eProcurement degli appalti https://ejn.gov.si/ponudba/pages/aktualno/aktualna_javna_narocila.xhtml ed un portale opendata nazionale con i dati storici per scopi statistici https://podatki.gov.si/	Dati in formato ocds / report per i contratti in corso
SK SLOVAKIA	- Sul sito dell'UVO sono pubblicati i dati riassuntivi del Public Procurement su base annuale i dati sui contratti sono pubblicati a livello nazionale su un portale trasparenza https://www.crz.gov.sk/central-register-of-contracts/	Il Registro Centrale dei Contratti (CRS) è un portale web gestito dall'Ufficio del Governo della Repubblica Slovacca in cui vengono pubblicati i contratti stipulati dallo Stato slovacco. In Slovacchia, è obbligatorio divulgare qualsiasi contratto in cui almeno una delle parti sia un ministero, un altro ente governativo, un'istituzione pubblica, un ente di pubblica utilità istituito da un ente governativo. I contratti sono pubblicati nel CRS dai cosiddetti soggetti obbligati.	Dati in formato nazionale per la trasparenza dei contratti (simili a Legge 190)

Allegato 2 - Informazioni rilevanti per il monitoraggio civico ⁹

Cosa dovrebbe essere pubblicato
<p style="text-align: center;">Informazioni sulla spesa pubblica</p>
<p>Le informazioni sulla spesa pubblica e non solo quella che viene veicolata attraverso gli appalti pubblici, costituiscono un'importante fonte informativa per le organizzazioni della società civile e i giornalisti che si basano sui dati.</p> <p>Tra queste, le più importanti riguardano la pianificazione, la valutazione dei fabbisogni, i rapporti di consultazione pubblica e la scelta di strumenti specifici per finanziare gli investimenti; sono inoltre importanti le informazioni e documenti relativi ai bandi e al sistema di concessione, compresi i termini di riferimento dei bandi per le concessioni, le candidature ricevute, le informazioni sulla scelta della commissione di valutazione e le valutazioni delle candidature, con l'avviso di decisione di assegnazione. Per i contratti, è importante avere le informazioni e i documenti relativi all'attuazione, compreso il contenuto del contratto (redatto solo quando strettamente richiesto dalla legislazione nazionale), le milestone, gli obiettivi, le varianti e le informazioni sui pagamenti.</p> <p>In generale, dovrebbero essere pubblicate le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none">○ Numeri di riferimento del programma di finanziamento,○ nome dell'ente che concede i fondi,○ descrizione del contratto,○ Informazioni sui destinatari finali (vedi sezione 2)○ ID univoco dei beneficiari,○ importo concesso,○ data,○ data di conclusione della sovvenzione,○ collegamento ai documenti sottostanti
<p style="text-align: center;">Informazioni sugli Appalti pubblici</p>
<p>Per la spesa pubblica e i programmi di sviluppo che passano attraverso gli appalti pubblici, è importante avere le informazioni su tutte le fasi dell'appalto (pianificazione, gare d'appalto, appalti, attuazione e pagamenti), tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none">– Informazioni e documenti di pianificazione, compresa la valutazione dei fabbisogni, i rapporti di consultazione pubblica, i termini di riferimento di strumenti specifici, ecc.;– Informazioni e documenti sul bando di gara, inclusi termini di riferimento, proposte ed offerte ricevute, membri della commissione, valutazione delle proposte e avviso di aggiudicazione;

⁹ (individuata sulla base delle Linee guida di OpenSpending sulla pubblicazione dei dati per il monitoraggio del PNRR e degli altri riferimenti riportati in bibliografia)



- Informazioni/documenti relativi al contratto e all'attuazione, compreso il contenuto del contratto (redatto solo quando strettamente richiesto dalla legislazione nazionale), milestones e obiettivi, modifiche al contratto e pagamenti effettuati.

Informazioni sui destinatari di fondi e finanziamenti

Una delle informazioni più richieste è quella sui destinatari finali di fondi e finanziamenti pubblici o dei pagamenti relativi ad un appalto pubblico. In particolare, se il destinatario è un ente o un ente governativo o è una persona giuridica, incluse società, fondazioni e organizzazioni non governative. A seconda dei casi andrebbero forniti il nome della persona giuridica, un ID univoco, una sede legale e, nel caso di società, l'ID dei titolari effettivi.

Dovrebbero inoltre essere resi trasparenti i subappaltatori e le persone fisiche destinatarie dei fondi e nel caso di piccole erogazioni o di fondi agricoli basta pubblicare la regione di destinazione dei fondi.

Alcuni riferimenti

Report di PWC sulla digitalizzazione degli appalti: “e-procurement uptake report” (2015)
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10050/>

Manuale di buone pratiche della Commissione Europea per la realizzazione di portali di dati gestiti da pubbliche autorità (2016)
Lussemburgo Ufficio Pubblicazioni dell’Unione Europea,
PRINTISBN 978-92-79-54899-4DOI:10.2799/222448NO-02-16-097-EN-C
PDFISBN 978-92-79-54898-7DOI:10.2799/084812NO-02-16-097-EN-N

Documento di comparazione dei portali trasparenza prodotto dalla OSC OpenBudgets.eu (2022)
<https://openbudgets.eu/>

Linee guida della banca mondiale per la trasparenza dei dati di budget (2021)
<https://elibrary.worldbank.org/action/doSearch?AllField=Open+Budget+Data>

Linee Guida OCSE Welby, B. and E. Hui Yan Tan (2022), "Designing and delivering public services in the digital age", OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 22, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/e056ef99-en>.

Sito Web dell’istituzione di monitoraggio e controllo dei conti della città di New York (Ufficio del Chief Accountability Officer) (2022)
<https://comptroller.nyc.gov/reports/>

Sito web sugli indicatori di rischio negli appalti, creato da K-monitor e Transparency international Libellula, laboratorio di monitoraggio civico in Sicilia (2023)
<https://www.openpolis.it/come-monitorare-il-rischio-di-corruzione-sul-territorio/>

Linee guida di OpenSpending sulla pubblicazione dei dati per il monitoraggio del PNRR (2022)
<https://drive.google.com/file/d/1BhOhfMcJOMAYatekciPI60L6k-KB1YOV/view>

Report interno prodotto dal gruppo consultivo EXEP della Commissione Europea, con particolare riferimento al sottogruppo per la promozione dei Contract Register a livello europeo (2018)

“Corruptissima Re Publica, Plurimae Leges”, Comparative perspective to prevention of corruption approaches, methodologies and tools (2021).
European liberal forum – Fondazione Einaudi
<https://liberalforum.eu/publication/corruptissima-re-publica-plurimae-leges/>



Progetto Trasparenza - Monitoraggio conoscitivo sull' "esperienza della trasparenza" - Survey per ONG, operatori e utilizzatori qualificati su criticità e punti di forza riscontrati nel sistema della trasparenza (2021)

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report%20fase%202.6%20per%20pubblicazione%20DEF.pdf>

Progetto Trasparenza - Monitoraggio conoscitivo sulla "esperienza della trasparenza" - Analisi dei procedimenti dell'ANAC in materia di trasparenza (2021)

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report.Progetto.Trasparenza.12.03.2021.pdf>

Progetto Trasparenza - Monitoraggio conoscitivo sulla "esperienza della trasparenza" Survey strutturate rivolte ai RPCT di un campione qualificato di Amministrazioni (2020)

https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Report%20questionario%20RPCT%20DEF%2020_02_2020%20CLEAN2.pdf