

# Per una trasparenza semplificata nei contratti pubblici: il codice dei contratti e le iniziative dell'Anac

Elisabetta Midena

Autorità nazionale anticorruzione, Italia

**Abstract** The intervention will focus on the transparency of public contracts as required by Legislative Decree 33/2013, and in particular on publication obligations, in light of the rules of the new Code, also drawing inspiration from the experience gained in Anac. In the new Contract Code, transparency is closely linked to the digitalisation of procedures up to the execution phase of contracts. With specific regulations, the Anac has given substance to the *once only* principle, guaranteeing the publication of data and information through the national database of public contracts. For an effective application of transparency and digitalisation, it is necessary that rules that are not coordinated with the new regime are not introduced and that public administration systems are strengthened.

**Keywords** Transparency. Simplification. Digitalisation. National database of public contracts. National anticorruption authority.

**Sommario** 1 Oggetto dell'intervento. – 2 Il ruolo e la domanda di trasparenza nel settore dei contratti pubblici. – 3 Per una trasparenza semplificata. – 4 Le semplificazioni della trasparenza nel d.lgs. 36/2026 e i regolamenti dell'Anac. – 5 Considerazioni conclusive.

## 1 Oggetto dell'intervento

Il principio di trasparenza è richiamato più volte nell'ultimo codice dei contratti pubblici, il d.lgs. 36/2023. La trasparenza è presente nei principi generali – risultato, fiducia e accesso al mercato – costituendo sia un 'limite' da rispettare, sia un mezzo per garantire obiettivi

previsti nel codice,<sup>1</sup> sia uno dei connotati ontologici dell'attività delle pubbliche amministrazioni cui si lega il principio di fiducia.

Di trasparenza, poi, il codice tratta, in particolare, in due importanti norme, l'art. 20 e l'art. 28 in cui si afferma il principio del *once only* e dell'unicità del luogo di pubblicazione, nonché la stretta connessione fra digitalizzazione dei contratti pubblici e trasparenza (connessione, come precisa il Consiglio di Stato nella Relazione al codice, volta anche a prevenire fenomeni corruttivi) e si rinvia al d.lgs. 33/2013 (cd. codice della trasparenza). Più volte il legislatore ha tentato di saldare e coordinare la disciplina della trasparenza ai sensi della legge 190/2012 e del d.lgs. 33/2013 con quanto previsto dal codice dei contratti. Esempio ne sia l'art. 29 del d.lgs. 50/2016 più volte modificato. Come si illustrerà di seguito, alla base vi sono state esigenze di semplificazione ma anche di garanzia di trasparenza effettiva in un settore ritenuto particolarmente esposto a fenomeni corruttivi.

Di grande rilievo è anche la disposizione del nuovo codice dei contratti sull'accesso agli atti, l'art. 35, in cui vengono trattati congiuntamente accesso documentale ai sensi della legge 241/1990 e accesso civico semplice e generalizzato (art. 5 e 5 bis del d.lgs. 33/2013), recependo i più recenti orientamenti della giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Nel prosieguo, ci si concentrerà sulla trasparenza dei contratti pubblici come prevista dal d.lgs. 33/2013, e in particolare sugli obblighi di pubblicazione, alla luce delle norme del nuovo codice traendo anche spunto dall'esperienza avuta in Anac.

L'importanza del riferimento al d.lgs. 33/2013 nel codice dei contratti, sia preminente che attuale, consente di ricordare che il principio di trasparenza ha un significato davvero molto ampio.

Solo, in sintesi, la trasparenza è considerata

---

L'intervento è stato svolto nel novembre 2023 come dirigente dell'Ufficio regolazione anticorruzione, trasparenza e PNA dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

**1** Cf. ad esempio art. 1 c. 2 d.lgs. 36/2023 «La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti, ed è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto [...], e ne assicura la piena verificabilità». In proposito, nella relazione al codice, il Consiglio di Stato afferma che la trasparenza è «tutelata non come fine ma come mezzo in vista del raggiungimento del risultato». Inoltre, che «La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena verificabilità. Il riferimento espresso alla 'verificabilità' evoca il concetto di accountability, inteso come responsabilità per i risultati conseguiti. In quest'ottica, la logica del risultato, attraverso la definizione degli obiettivi e il controllo trasparente sull'attività amministrativa, costituisce un mezzo per assicurare l'accountability, in un'ottica di crescente efficienza e responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche». Cons. Stato, *Relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti*. [https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3\\_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000](https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000).

caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale 'casa di vetro' improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione.<sup>2</sup>

Essa può diventare un

'punto di confluenza' dei principi giuridici, costituzionalmente posti, dell'azione amministrativa (dal buon andamento all'imparzialità, al rispetto del cd. principio di legalità sostanziale, al metodo di partecipazione democratico.

Ciò al fine di realizzare «l'aspirazione a una democrazia intesa come regime del potere visibile (secondo la definizione di Norberto Bobbio)».<sup>3</sup>

La stessa Anac ha più volte ribadito negli anni l'importanza della trasparenza come strumento di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione, di situazioni di conflitti di interesse e misura volta a garantire diritti di partecipazione democratica dei cittadini alla costruzione del bene del Paese.

## 2 Il ruolo e la domanda di trasparenza nel settore dei contratti pubblici

Come è noto, quella dei contratti pubblici è ritenuta dalla Convenzione ONU contro la corruzione, la Convenzione di Merida,<sup>4</sup> e dalla legge 190/2012, una delle principali aree a rischio corruttivo (art. 1 c. 10) e proprio la trasparenza è considerata un pilastro fra le misure utili a prevenire la corruzione in questo ambito.

Già ormai quasi 30 anni fa, nel rapporto del Comitato di studio istituito con provvedimento del presidente della Camera dei deputati del 27 settembre 1996, presieduto dal prof. Sabino Cassese, si indicava opportuno «favorire la massima visibilità delle gare d'appalto tramite la diffusione centralizzata e la facilità di accesso alle informazioni sulle gare (anche con il supporto di strumenti informatici) e garantire la massima trasparenza decisionale».<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Cons. Stato Ad. Plen. n. 10/2020. [https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3\\_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fd c-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000](https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fd c-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000).

<sup>3</sup> Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, Parere n. 515/2016. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31534>.

<sup>4</sup> La Convenzione è del 2003. L'Italia l'ha ratificata nel 2009 con la legge 116/2009.

<sup>5</sup> Rapporto finale del Comitato di studio. [https://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/cxi/001/pdf002.pdf](https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/cxi/001/pdf002.pdf).

La traduzione nella realtà amministrativa delle ancora attuali indicazioni del predetto Comitato ha richiesto un lungo percorso ancora non concluso. Basti ricordare che la legge 190/2012, che per la prima volta disciplina organicamente le misure di prevenzione della corruzione tra cui la trasparenza sui contratti, è intervenuta dopo 16 anni e che la digitalizzazione dei contratti pubblici è stata resa operativa dall'inizio del 2024.

Anche il Consiglio di Stato ha più volte rimarcato l'importanza della trasparenza nell'ambito della contrattualistica pubblica. L'Adunanza Plenaria, nella sentenza 10/2020, afferma che

la configurazione di una trasparenza che risponda ad 'un controllo diffuso' della collettività sull'azione amministrativa è particolarmente avvertita nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni e, in particolare, nell'esecuzione di tali rapporti, dove spesso si annidano fenomeni di cattiva amministrazione, corruzione e infiltrazione mafiosa, con esiti di inefficienza e aree di malgoverno per le opere costruite o i servizi forniti dalla pubblica amministrazione e gravi carenze organizzative.

Nella Relazione<sup>6</sup> al nuovo codice dei contratti, il Consiglio di Stato ribadisce che

nella materia dei contratti pubblici la trasparenza è tra i principi cardine dell'agere amministrativo, consentendo attraverso norme e adempimenti proprio la conoscibilità delle procedure e assicurando partecipazione, concorrenza, efficienza.

E che il rischio di fenomeni corruttivi è prevenuto, tra l'altro, da una più ampio ricorso alla trasparenza.

Come anticipato, la legge 190/2012 e il d.lgs. 33/2013, sin dalle loro prime versioni, hanno dedicato apposite norme alla pubblicazione dei dati sui contratti pubblici sui siti delle amministrazioni in Amministrazione trasparente.

La legge 190/2012, con l'art. 1 c. 32, ha da subito disciplinato un primo livello di trasparenza dei contratti pubblici, rinviando, invece, al legislatore delegato la definizione degli obblighi di pubblicazione in altri ambiti dell'attività amministrativa.<sup>7</sup> Era previsto che fosse pubblicato un set di dati specifico (struttura proponente, oggetto del bando, invitati a presentare le offerte, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento, somme liquidate) che è rimasto immutato sino all'entrata in vigore dell'ultimo codice sugli

---

<sup>6</sup> Cons. Stato, *Relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti*, 42.

<sup>7</sup> Art. 35 l. 190/2012.

appalti. Sulla corretta pubblicazione di tali dati si articolava un complesso meccanismo di controllo (da Anac alla Corte dei conti) che, in realtà, non è mai decollato veramente.

Un ulteriore rafforzamento della trasparenza, in questo ambito, nel d.lgs. 33/2013, è stata introdotta una norma, l'art. 37, in cui, per la specificazione di ulteriori obblighi di pubblicazione, si è utilizzata la tecnica del rinvio al codice dei contratti.<sup>8</sup> Ciò ha comportato, considerate le modifiche intervenute negli anni nel settore degli appalti, una progressiva estensione dei dati da rendere in Amministrazione trasparente (AT): dalle sole procedure di affidamento fino ad abbracciare l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, dalla programmazione alla fase di esecuzione del contratto. Proprio su quest'ultima fase, l'Autorità nazionale anticorruzione ha nel tempo posto particolare attenzione, anche anticipando alcune conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e lo stesso legislatore.<sup>9</sup>

L'Autorità anticorruzione ha anche fortemente rimarcato l'importanza della trasparenza nel momento in cui sono state introdotte deroghe rilevanti nelle procedure di affidamento degli appalti in considerazione dell'emergenza sanitaria e per favorire il raggiungimento degli interventi del PNRR. Nel PNA 2022 - la cui parte speciale è focalizzata sui contratti pubblici in relazione all'attuazione del PNRR - l'Autorità ribadisce che va

valorizzato il ruolo della trasparenza come misura cardine per assicurare un importante presidio in funzione di anticorruzione, oltre che di controllo sociale sull'operato e sui risultati ottenuti dalle stazioni appaltanti, sia nell'aggiudicazione che nell'esecuzione di opere, di servizi e forniture.<sup>10</sup>

La trasparenza nei contratti pubblici risponde anche a una specifica domanda della società civile e degli operatori economici. Secondo uno studio dell'Anac del 2020-21<sup>11</sup> risulta una sicura e forte «domanda di trasparenza» su questi dati: la sottosezione «Bandi di gara e contratti» è una di quelle che riscuote maggiore attenzione da parte

<sup>8</sup> Nel d.lgs. 50/2016, il rinvio era all'art. 29, modificato più di una volta e da ultimo dal d.l. 77/2021 convertito, con modifiche, nella legge 108/2021.

<sup>9</sup> Si veda Ad. Plen. Cons. Stato n. 10/2020 e la l. 108/2021 di conversione in l. del d.l. n. 77/2021. In particolare, l'art. 53 c. 5, modificando l'art. 29 del d.lgs. 50/2016, aveva certamente esteso la pubblicazione dei dati della fase esecutiva.

<sup>10</sup> <https://www.anticorruzione.it/-/pna-2022-deLibera-n.7-deL-17.01.2023>.

<sup>11</sup> *Monitoraggio conoscitivo sulla 'esperienza della trasparenza'. Survey strutturate rivolte ai RPCT di un campione qualificato di Amministrazioni*. <https://www.anticorruzione.it/-/monitoraggio-conoscitivo-sulla-esperienza-della-trasparenza.-survey-strutturate-rivolte-ai-rpct-di-un-campione-qualificato-di-amministrazioni>.

dei cittadini/utenti e al contempo è anche una di quelle in cui si registra un elevato livello di investimento sia in termini di attenzione sia in termini di realizzazione di adeguate strutture ICT da parte anche delle amministrazioni.

L'esigenza di trasparenza in questo settore, accresciuta con l'approvazione del PNRR,<sup>12</sup> trova pieno riscontro nelle circolari del Ministero dell'economia e finanze (MEF) sugli interventi finanziati con fondi PNRR. Nel documento *Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR* allegato alla circolare n. 9 del 10 febbraio 2022<sup>13</sup> sono stati previsti obblighi di pubblicazione e iniziative sul piano della comunicazione e informazione.

### 3 Per una trasparenza semplificata

La normativa del d.lgs. 33/2013 è stata sottoposta ad analisi e opinioni critiche in relazione agli oneri che pone in capo alle amministrazioni e agli altri soggetti cui la stessa si applica.<sup>14</sup>

A legislazione invariata, l'Anac è più volte intervenuta per provare, nei limiti dei poteri a essa attribuiti, a semplificare, razionalizzare e favorire l'attuazione ragionevole ed effettiva degli obblighi di pubblicazione, nell'intento di rendere utile la trasparenza rispetto alla domanda registrata nell'ottica di «realizzare un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino».<sup>15</sup>

In generale, il tema della semplificazione della trasparenza, e del d.lgs. 33/2013 in particolare, richiede una combinazione di interventi legislativi e amministrativi, questi ultimi in termini di indicazioni e linee guida anche di tipo organizzativo.

Innanzitutto, a livello legislativo si ricorda che il d.lgs. 97/2016, che ha modificato il d.lgs. 33/2013, doveva, tra l'altro, attuare principi di semplificazione degli oneri di pubblicazione per le p.a. Effettivamente, alcuni obblighi di pubblicazione sono stati eliminati o meglio calibrati; tuttavia altri ne sono stati introdotti.<sup>16</sup> In una logica di

<sup>12</sup> Non risultano studi sulla domanda di trasparenza sugli interventi finanziati con il PNRR, ma la domanda esiste certamente da parte della società civile. In proposito si veda <https://www.openpolis.it/perche-abbiamo-inviato-il-quarto-foia-al-governo-sul-pnrr/>.

<sup>13</sup> Cf. § 10 «Informazione e pubblicità» del documento *Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*, allegato alla Circolare MEF n. 9 del 10 febbraio 2022.

<sup>14</sup> Art. 2 bis del d.lgs. 33/2013 sull'ambito soggettivo della disciplina.

<sup>15</sup> Art. 1 c. 1 d.lgs. 33/2013.

<sup>16</sup> Si consideri, ad esempio, l'art. 14 sulla trasparenza reddituale per i dirigenti pubblici, oppure l'art. 15 bis sulle consulenze nelle società controllate.

semplificazione, è stato anche inserito l'art. 9 bis del d.lgs. 33/2013 secondo cui, laddove le pubbliche amministrazioni siano tenute a inviare dati atti e informazioni a banche dati pubbliche, la trasparenza in Amministrazione trasparente (AT) è assicurata tramite un collegamento ipertestuale alla banca dati ricevente. Si tratta, pur con diversi limiti evidenziati dall'Autorità in un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento,<sup>17</sup> dell'applicazione dell'importante principio del *once only* in virtù del quale i dati sono trasmessi una volta sola a una banca dati e non possono essere richiesti da altri sistemi o banche dati ma sono resi disponibili dal sistema informativo che per primo li riceve.

Un ulteriore passo per la riduzione di oneri era stato avviato nel novembre 2019. L'allora ministro della funzione pubblica aveva istituito un'apposita Commissione di studio per la revisione e la semplificazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza presieduta dal prof. Bernardo Mattarella. Alla Commissione avevano preso parte rappresentanti dell'Accademia, delle amministrazioni, sia centrali che territoriali, e delle autorità di regolazione (Anac e Garante della protezione dei dati personali). I lavori della Commissione si sono conclusi alla fine del 2020 con la consegna al ministro di un rapporto accompagnato da schemi di legge delega e di decreti legislativi attuativi, in cui era stato fatto un significativo sforzo di sfoltimento di obblighi di pubblicazione e di razionalizzazione e coordinamento della normativa, anche in maniera di accesso. Non risulta, però, che siano seguite iniziative legislative che hanno tradotto le proposte in interventi legislativi.

Ancora. Nella versione iniziale del PNRR dell'Italia, pubblicato sul sito *Italia domani*, l'intento di semplificazione della trasparenza amministrativa era stato previsto come un obiettivo da raggiungere con l'adozione di appositi atti legislativi. Anche in tal caso, tuttavia, il riferimento a questo obiettivo non appare più nei documenti finali approvati dalla Commissione europea.

Conclusivamente si può affermare che a fronte delle esigenze di semplificazione espresse dalle amministrazioni non vi sono state risposte compiute da parte del legislatore.

In materia di contratti pubblici, un forte impulso alla semplificazione delle norme e delle procedure si è avuto in occasione della crisi pandemica e dell'approvazione del PNRR cui sono seguiti i decreti-legge 76 e 77<sup>18</sup> rispettivamente del 2020 e del 2021 e poi la legge

---

<sup>17</sup> Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 6 del 20/12/2017. <https://www.anticorruzione.it/-/atto-di-segnalazione-al-governo-e-al-parlamento-n.-6-del-20/12/2017-rif.-1>.

<sup>18</sup> Massera e Merloni parlano di «virus della semplificazione» «per complicazione», «per sospensione» e «per deroga» già inoculati dal decreto 'Sblocca cantieri' e si ravvisa poi prevalente la «variante della semplificazione 'per deroga'» in Massera, Merloni, «L'eterno cantiere dei contratti pubblici», 587 e ss, in particolare 612.

delega sul codice dei contratti, la n. 78/2022 e lo stesso nuovo codice dei contratti. Come si vedrà, questi interventi normativi hanno inciso anche sul tema della trasparenza amministrativa.

Come anticipato, in considerazione delle semplificazioni e delle numerose deroghe introdotte alla normativa vigente per accelerare le procedure, l'Anac ha, in diverse occasioni, ribadito la centralità della trasparenza in tutte le fasi contrattuali. Allo stesso tempo ha comunque posto attenzione alle richieste di semplificazione, specie per gli enti di piccole dimensioni.<sup>19</sup>

Nel PNA 2022, l'Autorità ha dedicato ampi spazi volti a fornire un quadro complessivo e coordinato degli obblighi di pubblicazione sui contratti pubblici.

Nella parte speciale del PNA 2022, come anticipato dedicata agli appalti proprio in considerazione delle riforme del PNRR, le direzioni in cui l'Autorità si è mossa sono diverse.

Innanzitutto, l'Anac ha cercato di chiarire il quadro normativo, molto complicato dalla introduzione parcellizzata, nel tempo, di norme non coordinate fra loro che hanno dato vita a una legislazione 'speciale', complessa e non sempre di facile comprensione, con il conseguente rischio di amplificare rischi corruttivi e cattiva amministrazione. L'obiettivo è stato quello di orientare al meglio le amministrazioni nell'attuazione della normativa e, soprattutto, nella progettazione di misure di prevenzione della corruzione - di cui sono state date alcune esemplificazioni - nei Piani di attività e organizzazione (PIAO) o nei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

In secondo luogo, sono stati razionalizzati e riorganizzati gli obblighi di pubblicazione, tenendo conto delle modifiche normative intervenute fino ad allora (in particolare dei d.l. 76/2020 e 77/2021) e degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa.<sup>20</sup> Per andare incontro alle esigenze di conoscenza della società civile, come si è anticipato, particolarmente elevate in questo ambito, le stazioni appaltanti sono state invitate a pubblicare i dati in Amministrazione trasparente in modo da far comprendere l'evoluzione della storia di ogni singolo contratto, dalle fasi della programmazione a quella dell'esecuzione. Con ciò evitando la pubblicazione cronologica e separata per singole categorie di atti (tutti i bandi, tutte le Commissioni,

---

**19** In alcuni comunicati del Presidente, l'Anac ha fortemente ribadito, rispetto alle semplificazioni procedurali e allo stesso innalzamento delle soglie che consentono il ricorso all'affidamento diretto e alle procedure negoziate che «semplificazione e rapidità sono importanti, ma non possono andare a discapito di principi altrettanto importanti come trasparenza, controllabilità e libera concorrenza». <https://www.anticorruzione.it/-/codice-appalti-i-dubbi-dell-anticorruzione#p1>.

**20** PNA 2022, allegato nr. 9.

tutti i resoconti della gestione finanziaria, ecc.) non in grado di rappresentare l'unitario ciclo di vita di ogni singolo contratto.

Sempre nel PNA 2022, è stata rimarcata l'importanza della trasparenza nella fase di esecuzione, ricordando che, oltre agli atti, ai dati e alle informazioni da pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013, trova applicazione anche l'istituto dell'accesso civico generalizzato, riconosciuto espressamente ammissibile dal Consiglio di Stato anche con riguardo agli atti della fase esecutiva.<sup>21</sup>

Considerate le circolari del MEF sulla pubblicazione dei dati sugli interventi del PNRR, sono state fornite indicazioni per coordinare quanto richiesto dal MEF con quanto previsto dal d.lgs. 33/2013, onde evitare sovrapposizioni, duplicazioni e, così, ridurre gli oneri per le stazioni appaltanti.

Infine, poiché anche la trasparenza, come le altre misure di prevenzione della corruzione richiede un monitoraggio sulla corretta attuazione, oltre ad aver dato indicazioni su un monitoraggio efficiente della trasparenza, si è anche previsto un monitoraggio 'semplificato' degli obblighi di pubblicazione per agevolare gli enti di piccole dimensioni.

#### **4 Le semplificazioni della trasparenza nel d.lgs. 36/2026 e i regolamenti dell'Anac**

La legge delega 78/2022 contiene principi di semplificazione normativa e procedimentale cui il legislatore delegato ha dovuto attenersi in attuazione degli impegni presi dall'Italia nel PNRR. Principi che riprendono anche quanto scritto dall'Anac in un documento del 2020<sup>22</sup> con cui si anticipavano molte delle soluzioni rilanciate nel nuovo codice dei contratti.

Come ha scritto il Consiglio di Stato nella Relazione al codice, si è inteso dare un «senso effettivo ad alcune parole chiave» spesso utilizzate in tema di contratti pubblici e la semplificazione è ottenuta «aumentando la discrezionalità delle SA e rimuovendo il *gold plating* ovunque possibile. Il rischio di fenomeni corruttivi è prevenuto da un più ampio ricorso a digitalizzazione, trasparenza e qualificazione».<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ad. Plen. Cons. Stato 10/2020.

<sup>22</sup> *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione*: le proposte dell'Autorità, 27 Maggio 2020. <https://www.anticorruzione.it/-/appalti-digitali-verifiche-dei-requisiti-semplificate-ed-estensione-dello-stato-di-emergenza-le-proposte-anac-per-agevolare-la-ripresa-economica>.

<sup>23</sup> Cons. Stato, *Relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti*, 6.

Proprio la digitalizzazione risulta fondamentale alleata della semplificazione della trasparenza,<sup>24</sup> come anche previsto nell'impianto dell'ultima versione dell'art. 29 del codice del 2016.

Le disposizioni del d.lgs. 36/2023, da 19 a 36, coordinano e sistematizzano previsioni legislative per la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici in linea con gli obiettivi del PNRR. Viene potenziato e rafforzato il ruolo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), istituita presso l'Anac che, dialogando con le piattaforme interoperabili delle stazioni appaltanti, diventa il fulcro di un ecosistema digitale attraverso cui si gestiscono le procedure di gara. Alla digitalizzazione sono associabili numerosi vantaggi tra cui: la semplificazione e la velocizzazione di tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti; l'incremento della qualità e della tempestività dei dati raccolti; l'aumento del livello di trasparenza e della circolarità delle informazioni; l'attuazione del principio dell'unico invio e dell'unicità del luogo di prima pubblicazione; il monitoraggio tempestivo del mercato volto anche alla prevenzione di fenomeni distorsivi.

L'attuazione della disciplina della trasparenza può effettivamente risultare semplificata grazie alla digitalizzazione. Le norme di riferimento sono, in particolare, sono gli artt. 20 e 28. In base all'art. 23, centrale per le semplificazioni è la BDNCP che è tenuta a rendere disponibili, mediante interoperabilità con le piattaforme digitali dei committenti pubblici, i servizi e le informazioni necessarie allo svolgimento dell'intero ciclo dei contratti pubblici anche per dare attuazione agli obblighi di pubblicazione. Si prevede anche che tramite le piattaforme digitali delle stazioni appaltanti (SA) che verrà data attuazione alla disciplina dell'accesso sia documentale (l. 241/1990) che civico e generalizzato. L'art. 35 prevede, infatti, che le SA devono assicurare l'accesso alle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici in modalità digitale, mediante acquisizione diretta dei dati e delle informazioni inseriti nelle piattaforme. È abrogato poi l'art. 1 c. 32 della legge 190/2012 in quanto il set dei dati ivi contenuto è stato assorbito, di fatto, fra quelli da inviare alla BDNCP.

Il codice ha rimesso ad Anac, insieme ad altri soggetti pubblici (tra cui MIT e AGID), la regolamentazione del funzionamento dell'ecosistema digitale e l'individuazione di dati e informazioni da trasmettere alla BDNCP per la gestione dei contratti e per l'attuazione sia della trasparenza del d.lgs. 33/2013 sia della pubblicità legale.

L'Autorità ha adottato alcuni regolamenti attuativi fra loro strettamente collegati.

---

**24** Si veda in proposito Carlotti, «I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione», in cui è dato spazio anche a riflessioni sul binomio digitalizzazione e trasparenza. Sulla digitalizzazione e le sue prospettive, tra gli altri, Corrado, «I nuovi contratti pubblici, intelligenza artificiale e blockchain: le sfide del prossimo futuro», 128 ss; Clarizia, «La digitalizzazione», 302 ss.

Ci si riferisce, per quanto di interesse, in primo luogo, al Regolamento contenuto nella delibera 'madre' la n. 261 del 20 giugno 2023 adottata ai sensi dell'art. 23 c. 5 del nuovo codice. Vi sono indicate le sezioni in cui è articolata la BDNCP (tra cui la Piattaforma Contratti Pubblici - PCC, all'art. 4) e individuate le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP, attraverso le piattaforme telematiche, per la gestione di ogni fase del ciclo di vita dei contratti, dagli avvisi iniziali all'esecuzione (art. 10).<sup>25</sup> È chiarito che mediante le piattaforme digitali le SA assolvono agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 e di pubblicità legale (art. 8).

Contestualmente sono state adottate la delibera n. 263 del 20 giugno 2023, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulle modalità di attuazione della pubblicità legale degli atti tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, ottimizzando l'uso dei dati inseriti anche ai fini di pubblicità legale; e la delibera n. 264 del 20 giugno 2023, modificata e integrata con la delibera 601 del 19 dicembre 2023, sull'individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

Quest'ultima delibera dà piena attuazione al principio del *once only* garantendo una significativa riduzione di oneri per le SA.

Infatti, la trasmissione di dati, come individuati nella delibera 261/2023 sopra ricordata, alla BDNCP sostituisce la pubblicazione degli stessi dati in AT. Le SA e gli enti concedenti devono limitarsi a inserire in AT un collegamento ipertestuale alla BDNCP che rinvia direttamente alla sezione della banca dati dove sono inserite e pubblicate, per ogni procedura di affidamento associata a un codice identificativo gara (CIG), tutte le informazioni che la SA abbia trasmesso alla banca dati medesima per la gestione delle procedure di gara e dell'esecuzione. Per la realizzazione di questa importante semplificazione, l'Anac ha passato al setaccio tutti i dati che le stazioni appaltanti devono trasmettere, tramite le piattaforme digitali, alla BDNCP in formulari standard informatizzati (*e.forms*) al fine di individuare quali di essi potessero sovrapporsi a dati e informazioni la cui pubblicazione è prevista dal d.lgs. 33/2013 in modo da evitare anche l'ulteriore pubblicazione in AT. La delibera interviene anche sull'accesso civico semplice e generalizzato, e sulle relative responsabilità, secondo quanto previsto dall'art. 35 del codice (artt. 6-7).

Se questo sistema consente un rilevante abbattimento degli oneri di pubblicazione in capo ai committenti pubblici in AT, va, tuttavia,

---

**25** <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-261-del-20-giugno-2023-provvedimento-art-23-bdncp>.

evidenziato che il nuovo codice non ne ha fatto 'tabula rasa'. Alcune norme del d.lgs. 36/2023 continuano a prevedere obblighi di pubblicazione che le SA sono tenute a pubblicare autonomamente in Amministrazione trasparente e che Anac ha individuato in un apposito allegato alla delibera 264/2023 (come modificata dalla delibera 601/2023). Alcuni di essi riguardano singole procedure di gara, come i dati sulla composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti, nonché i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione (art. 28 c. 2); altri attengono, invece, alla tutte le procedure, come l'Elenco delle soluzioni tecnologiche adottate dalle SA e enti concedenti per l'automatizzazione delle proprie attività (art. 30).

Infine, nel codice, all'art. 23, si dice che la BDNCP si integra con la Piattaforma unica per la trasparenza istituita presso Anac. Si tratta di una piattaforma, in fase di predisposizione, che dovrà centralizzare la raccolta dei dati che le p.a. devono pubblicare su siti in AT, rendendone uniforme sia il contenuto che la visualizzazione, garantendo la comparabilità dei dati. Al momento la piattaforma non è ancora completata e, pertanto, non è ancora delineato il sistema di 'dialogo' con la BDNCP.<sup>26</sup>

Nell'aggiornamento del PNA del 2023, adottato successivamente all'adozione del d.lgs. 36/2023, l'Autorità ha chiarito la disciplina transitoria applicabile alla trasparenza in vista dell'entrata in vigore delle norme sulla digitalizzazione dei contratti operativa dal primo gennaio 2024 rinviando, per gli obblighi di pubblicazione, ai predetti regolamenti dell'Autorità, nonché al Comunicato dell'Anac e del Ministero delle infrastrutture relativo avvio processo digitalizzazione adottato con delibera n. 582 del 13 dicembre 2023.

## 5 Considerazioni conclusive

La trasparenza nei contratti pubblici è sempre stata ritenuta di grande importanza per tutti gli attori del mercato dei contratti e per i cittadini che, proprio in questo ambito, esprimono un'elevata domanda di trasparenza. Attraverso la trasparenza si possono anche limitare fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione.

---

<sup>26</sup> Anac ritiene che siano molti i vantaggi della istituzione della Piattaforma della trasparenza: sia in termini di agevolazione nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle amministrazioni o enti interessati, sia in termini di facilitazione nella consultazione e analisi dei dati da parte dei cittadini che potrebbero interpretare più facilmente i dati pubblicati in maniera uniforme e comparabile. In attuazione del principio del *once only*, l'intenzione è anche quella di rendere interoperabili le banche dati che contengono i dati previsti dal d.lgs. 33/2013 con la piattaforma in attuazione delle indicazioni dell'art. 9 bis del decreto. Si rinvia alla Relazione annuale dell'Anac per il 2024: Anac, *Relazione annuale 2024*. <https://www.anticorruzione.it/-/relazione.annuale.2024>.

Perché vi sia una trasparenza di valore e semplificata nei contratti pubblici occorre che la normativa sulla trasparenza e sui contratti si stabilizzi. Vanno evitati innesti o modifiche normative non coordinate che generano incertezze e contraddizioni. Cosa, per esempio, che è stata fatta in materia di servizi pubblici locali. Con riferimento alla trasparenza, coesistono la disciplina prevista dal nuovo codice per gli affidamenti e quella introdotta dal d.lgs. 201/2022 «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica». In quest'ultimo decreto si prevede la pubblicazione di una serie di dati in AT, la loro trasmissione a un nuovo portale presso Anac denominato «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL» e la loro messa a disposizione anche attraverso la costituenda Piattaforma unica della trasparenza (art. 31). Ci si può anche chiedere se il previsto ed esplicito 'rafforzamento' della trasparenza in questo settore - con la pubblicazione di dati online da parte degli enti locali degli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale di livello locale - non denoti un atteggiamento di sfiducia nelle pubbliche amministrazioni, in controtendenza con il principio di fiducia nell'azione legittima e trasparente delle amministrazioni pubbliche che permea il nuovo codice dei contratti.

La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti sostiene certamente il percorso di accrescimento dei livelli di trasparenza e di *accountability* delle pubbliche amministrazioni favorendo la concorrenza e il migliore utilizzo delle risorse pubbliche. Anche il codice previgente prevedeva disposizioni in materia di digitalizzazione degli affidamenti mai attuate compiutamente. Una delle sfide del d.lgs. 36/2023 è, innanzitutto, quella di dare attuazione a questa grande riforma per la gestione degli affidamenti pubblici, unitamente a quella della qualificazione delle stazioni appaltanti.<sup>27</sup> Ciò implica un parallelo, ineludibile processo di revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni nonché delle norme, delle procedure e degli strumenti a loro disposizione.<sup>28</sup>

Come più volte ricordato da numerosi osservatori, le cose complesse come le procedure di gara non si semplificano solo con le norme,<sup>29</sup> si semplificano nel concreto: occorre quindi rafforzare le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, avere 'corpi tecnici' qualificati e organizzare bene la formazione, innalzare la cultura della

<sup>27</sup> Al 30 aprile 2024 risultano 4.353 stazioni appaltanti qualificate (da un totale di circa 26.500 SA. Cf. Anac, *Relazione annuale 2024*, 19. <https://www.anticorruzione.it/-/relazione.annuale.2024>.

<sup>28</sup> Cf. tra gli altri, Clarizia, «La digitalizzazione», 310.

<sup>29</sup> Si veda, tra gli altri, Vetrò, Lombardo, Petrachi, «L'avvio del nuovo codice tra concorrenza, legalità e istanze di semplificazioni: l'equilibrio instabile dei contratti pubblici», 33.

qualità nella pubblica amministrazione e nella gestione dei contratti pubblici.<sup>30</sup> Al contempo sarebbe anche necessario colmare gap digitali di cittadini e imprese, soprattutto quelli più vulnerabili e delle imprese, specie quelle di ridotte dimensioni.

Per quanto riguarda la trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, sarà poi necessario: mettere a sistema nel tempo ciò che va in BDNCP e quel che ancora le SA pubblicano in AT in modo che si riducano sempre più i documenti non nativi digitali che devono essere pubblicati in AT; monitorare e prestare attenzione alla domanda di trasparenza nella consapevolezza che garantendo una buona trasparenza si rende un servizio alla società civile e al mercato.

Per una buona trasparenza è necessario curare la qualità dei dati pubblicati secondo i criteri indicati dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013, sia che ciò avvenga in Amministrazione trasparente sia che avvenga tramite la BDNCP o le piattaforme digitali delle SA.<sup>31</sup>

In quest'ottica, almeno fino a quando vi saranno documenti non nativi digitali, occorre che, con riferimento ai singoli contatti, sia coordinata la pubblicazione dei dati in AT con quelli inseriti nella BDNCP. Questo per facilitare la consultabilità e la comprensibilità di quanto pubblicato anche per i non addetti ai lavori. Ad esempio, che sia chiaro a quale procedura di gara (i cui dati sono resi pubblici attraverso il link alla BDNCP) si riferiscono i dati sulle commissioni giudicatrici, che il d.lgs 36/2023 prevede siano pubblicati, invece, in AT.

Infine, ci si può chiedere se gli stessi PTPCT o le sezioni del PIAO sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza, adeguatamente predisposti, possano contribuire alla migliore trasparenza delle p.a., in generale, e nel settore dei contratti in particolare. Le mappature dei processi, l'individuazione dei rischi corruttivi e delle misure di contenimento, la sezione trasparenza in cui sono indicati i flussi informativi per la pubblicazione dei dati possono essere essi stessi una fonte importante di trasparenza di ciò che accade nelle amministrazioni nella gestione dei contratti. Ciò richiederebbe, tuttavia, una maggiore snellezza di questi programmi, da centrare più su aspetti operativi e organizzativi, e una loro più facile accessibilità da parte di chiunque sia interessato.

---

**30** Cf. anche Donato, «Quaderno di ricerca giuridica 2020»; Cons. Stato, *Relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti*, 10; si veda anche Carloni, «I contratti pubblici tra semplificazione e anticorruzione», 628; Vetrò, Lombardo, Petrachi, «L'avvio del nuovo Codice», 53

**31** L'ipotesi di rendere pubblici i documenti e dati presenti nelle piattaforme digitali delle SA è espressamente prevista nella delibera 601/2023 che ha modificato la delibera 624/2024.

## Bibliografia

- Carlone, E. «I contratti pubblici tra semplificazione e anticorruzione». *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. 1. Napoli: Editoriale Scientifica, 2020, 617 ss.
- Carlotti, G. «I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione». *Giustizia amministrativa*, 2023. <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/carlotti-i-principi-nel-codice-dei-contratti-pubblici-la-digitalizzazione>.
- Clarizia, P. «La digitalizzazione». *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2023, 302 ss.
- Corrado, A. «I nuovi contratti pubblici, intelligenza artificiale e blockchain: le sfide del prossimo futuro». *Federalismi*, 19, 2023, 128 ss.
- Donato, L. (a cura di). *Quaderno di ricerca giuridica 2020. Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione*, nr. 89. Roma: Banca d'Italia, 2021. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2020-0089/qrg-89.pdf>.
- Massera, A.; Merloni, F. «L'eterno cantiere dei contratti pubblici». *Diritto Pubblico*, 2, 2021, 587 ss.
- Vetrò, F.; Lombardo, G.; Petrachi, M. «L'avvio del nuovo Codice tra concorrenza, legalità e istanze di semplificazioni: l'equilibrio instabile dei contratti pubblici». *Il diritto dell'economia*, 1, 2023, 31 ss.

