



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

**Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni:
disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza**

Le figure e gli organi del sistema anticorruzione

Giovedì 22 maggio 2025, ore 9.00-13.00 (3° modulo)

Docente

Benedetto Ponti

Quale trasparenza a supporto della prevenzione della corruzione?

Modelli e studi di caso

Benedetto Ponti – 23 maggio 2025

1

Trasparenza è **Comprensione**

- Conoscenza è un elemento **necessario** ma non **sufficiente**
- Pertanto, sono comunque **NECESSARI** gli istituti che garantiscono l'accesso alla conoscenza
 - Obblighi di pubblicazione
 - Accesso civico generalizzato
 - Open data
- Ma la comprensione di un fenomeno richiede un passaggio ulteriore

2

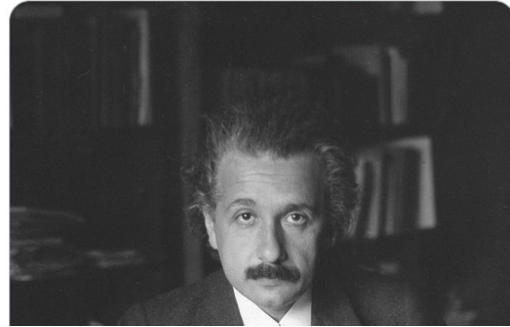
Perché vi sia Trasparenza
(oltre alla conoscenza)...



Prof. Feynman @ProfFeynman · 5h

"Any fool can know. The point is to understand."

-- A. Einstein (1879 - 1955)



Perché vi sia Trasparenza
(oltre alla conoscenza)...

1. La mediazione: rendere comprensibili, dare un senso ai dati, alle informazioni disponibili, estrarre conoscenza
2. L'interesse a rendere comprensibile, cioè innanzitutto a comprendere (detto in altri termini: occorre che qualcuno questa mediazione la faccia concretamente)

La prevenzione della corruzione
(una premessa)

Una nozione di «corruzione» adatta al contesto operativo delle misure di prevenzione

«alterazione del corso fisiologico e legittimo della funzione amministrativa in ragione dell'abuso della funzione pubblica a specifico vantaggio di interessi privati»

Conoscibilità generalizzata e
prevenzione della corruzione
e della maladministration

(effetto di deterrenza)

«FOI has costs, but it also creates savings which accrue from the disclosure of inappropriate use of public funds or, more importantly, fear of such disclosure»

House of Commons Justice Committee, "First Report. Post-legislative scrutiny of the Freedom of Information Act 2000", 3 luglio 2012, par. 53

Regime di conoscibilità e effetto di prevenzione

Il contributo della **conoscibilità** delle informazioni in termini di prevenzione dipende da **alcuni fattori critici**:

- Quanto **ampio** è il novero delle informazioni rese potenzialmente conoscibili
- Quanto **certo** è il confine di ciò che è effettivamente conoscibile

Ma si tratta pur sempre di un contributo **solo potenziale**, poiché sconta il passaggio ulteriore della **comprensione**.

Dalla disponibilità di informazioni alla comprensione

un esempio

Pantouflage (art. 53, co. 16-ter d.lgs. 165/2001)

«I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti»

Nel secondo anno successivo alla cessazione dal servizio come responsabile ufficio tecnico territoriale di ANAS, un ingegnere opera come consulente presso un'impresa del settore costruzioni, attiva nel mercato dei lavori pubblici, tra cui anche la manutenzione e rifacimento delle tratte stradali.

La norma sul *pantouflage* sembra integrata, considerando che – quando era in servizio – il funzionario è stato responsabile di numerose commissioni di collaudo.

Le informazioni che consentono di ricostruire la fattispecie sono variamente dislocate:

- Certificato di collaudo o regolare esecuzione
- Atti di nomina del direttore dei lavori/ del direttore dell'esecuzione/ dei componenti delle commissioni di collaudo
- Informazioni camerali sull'impresa
- Informazioni sul contratto presso INPS
- Info previdenziali
- Info bancarie
- Info anagrafiche

Alcune di queste informazioni sono anche oggetto di forme di pubblicità o di conoscibilità diffusa.

La mera disponibilità, o anche la sola condizione di conoscibilità, di queste informazioni non realizza di per sé la *comprensione*, che consiste nell'identificare nel caso concreto la fattispecie vietata dalla norma.

Occorre, infatti, che quelle informazioni siano messe insieme, così da risultare significative.

Dalla disponibilità
di informazioni
alla comprensione

un altro esempio

Accesso ad incarichi esterni
(art. 53, co. 7 del d.lgs. 165/2001)

«I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi»

Il responsabile dell'agenzia regionale che svolge funzioni di aggregazione della domanda per l'acquisto di farmaci chiede l'autorizzazione per un incarico retribuito di consulenza (validazione di un progetto) da parte di una impresa che apparentemente opera in settore estraneo, il cui Titolare Effettivo tuttavia possiede una quota di controllo di un'impresa operante nel settore farmaceutico.

Le informazioni che consentono di ricostruire la fattispecie sono variamente dislocate:

- Presso le Camere di commercio
- Presso l'Anagrafe della popolazione residente
- Info specifiche sul Titolare effettivo

Alcune di queste informazioni sono anche oggetto di forme di pubblicità o di conoscibilità diffusa.

Ordinariamente, l'amministrazione acquisisce dall'interessato una **dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi** e fonda massimamente le proprie decisioni su tale dichiarazione (salvo operare riscontri su un sottoinsieme campionario di dichiarazioni)

➤ **regolazione dell'accesso agli incarichi esterni**

➤ ***pantouflage***

sono istituti (tra molti altri) di prevenzione della corruzione.



la concreta operatività di questi istituti (come degli altri) è connessa alla effettiva realizzazione della **trasparenza**, in termini di **comprensione**, nel senso che non è sufficiente (sebbene sia necessaria) la disponibilità delle informazioni, ma occorre che queste siano elaborate, combinate tra loro, così da renderle **significative**, condizione indispensabile a far «scattare» le specifiche fattispecie giuridiche

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione)
e lo snodo della **mediazione**

Tre modelli di trasparenza

Vi propongo **tre modelli di trasparenza**

Ciascun modello si distingue a seconda di **dove si colloca** il momento della **mediazione** che opera la **costruzione di senso**:

- Lato cittadino: mediatori diffusi
- Lato professionale: mediatori qualificati
- Lato istituzionale: mediazione amministrativa

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):

I mediatori diffusi

Se e quando si realizza **è efficace**, anche perché
incorpora già l'interesse a
comprendere

conoscibilità delle informazioni «così come raccolte/formate»

Pubblicità/diffusione (d.lgs. 33/2013):

- atto di incarico (dirigenziale) e dichiarazioni reddituali e patrimoniali;
- atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati » (art. 26, comma
- il « conto annuale del personale » (art. 16, comma 1), che le amministrazioni formano ai fini della acquisizione di questi dati da parte della Ragioneria generale dello Stato 34;
- tutti gli altri obblighi di pubblicazione che possono essere assolti mediante rinvio alla corrispondente banca dati centrale alimentata dalle singole amministrazioni (secondo lo schema di semplificazione degli oneri di pubblicità di cui all'art. 9-bis

Diritto di accesso generalizzato

«Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione»

conoscibilità delle informazioni «così come raccolte/formate»

Pubblicità/diffusione (d.lgs. 33/2013):

- atto di incarico (dirigenziale) e dichiarazioni reddituali e patrimoniali;
- atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati » (art. 26, comma
- il « conto annuale del personale » (art. 16, comma 1), che le amministrazioni formano ai fini della acquisizione di questi dati da parte della Ragioneria generale dello Stato 34;
- tutti gli altri obblighi di pubblicazione che possono essere assolti mediante rinvio alla corrispondente banca dati centrale alimentata dalle singole amministrazioni (secondo lo schema di semplificazione degli oneri di pubblicità di cui all'art. 9-bis

Diritto di accesso generalizzato

LINEE GUIDA ANAC 1309/20016

«resta escluso che – per rispondere alla richiesta di accesso civico generalizzato – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso.

Pertanto, l'amministrazione **non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato**, ma solo a consentire l'**accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.**»

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):
I mediatori diffusi



masterANT.COOP



Dipartimento di Scienze dell'Ambiente e della Prevenzione



Università degli Studi di Ferrara

17

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):

I mediatori diffusi

È un modello che sconta difficoltà e limiti

- Episodicità e frammentarietà
- Effettiva disponibilità di risorse e competenze adeguate
- Effettiva disponibilità di tutte le informazioni necessarie



masterANT.COOP



Dipartimento di Scienze dell'Ambiente e della Prevenzione



Università degli Studi di Ferrara

18

«... la questione va infatti posta al livello dei singoli cittadini o delle loro aggregazioni semplici, rispetto ai quali è lecito supporre, come dato notorio, in caso di accesso finalizzato alla trasparenza, **la mancata disponibilità di efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti o eccessivamente diffusi**»

Tar Lazio, I quater, ord. n. 9828/2017

“la pubblicazione di quantità così massicce di dati [...] non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini (nel nostro caso particolare, ai fini di informazione veritiera, anche a scopi anticorrottivi) se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, **che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini**”

Corte Costituzionale, n. 20/2019

quale disponibilità per i **dati personali**?

La disponibilità via **pubblicazione obbligatoria**

- Le linee guida del Garante
- La sentenza Corte Cost. 20/2019 ed il seguito normativo
- Gli indirizzi della Corte di giustizia UE

La disponibilità via **accesso generalizzato**

- La «giurisprudenza» del Garante

Parere Garante privacy n. 190/2017

- «**Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto**, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – **che potrebbero derivare** all'interessato dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso generalizzato sono considerati come «pubblici», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013). **Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato**, o situazioni che potrebbero determinare l'estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati».

Parere Garante privacy n. 18/2021

- «Quanto alla possibilità di rendere ostensibili, tramite l'istituto dell'accesso civico, copie o dati di fatture relative a pagamenti per alberghi, ristoranti o bar in occasione di «soggiorni» – laddove riferite a persone fisiche – deve essere ricordato che i dati e i documenti che si ricevono a seguito di una istanza di accesso civico **divengono «pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7»**, sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali. Di conseguenza, è anche **alla luce di tale amplificato regime di pubblicità che va valutata l'esistenza di un possibile pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali dei controinteressati, in base al quale decidere se rifiutare o meno l'accesso integrale ai documenti richiesti, oppure fornire un accesso parziale**. Inoltre, è necessario rispettare i principi del RGPD di «limitazione della finalità» e di «minimizzazione dei dati», in base ai quali i dati personali devono essere «raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità», nonché «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati».

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):

I mediatori diffusi

Il modello di trasparenza offerto dal nuovo
CODICE DEI CONTRATTI (d.lgs. 36/2023) segna
una inversione di tendenza?

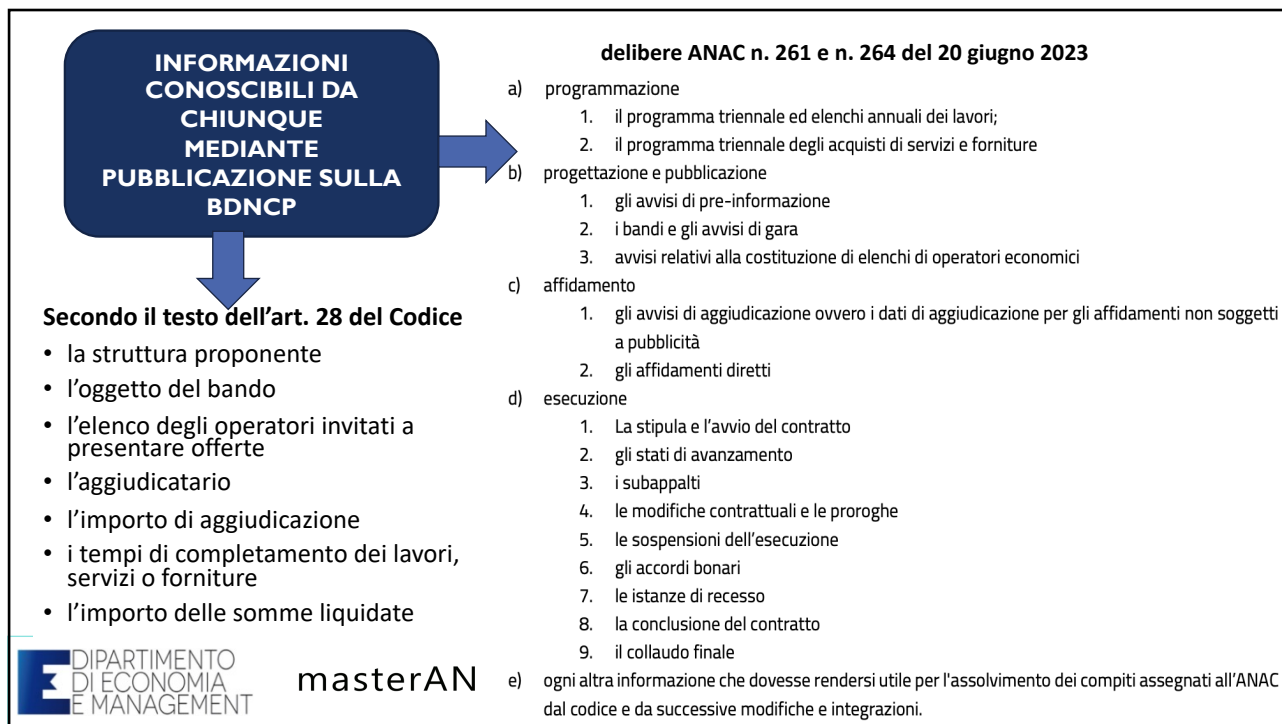
Il controllo diffuso (anche in funzione di
prevenzione della corruzione) perde di centralità,
nel settore dei contratti pubblici?

Il passaggio da un modello **decentrato** ad un
modello **centralizzato** di pubblicità/trasparenza

Le stazioni appaltanti non devono più pubblicare sul proprio sito

«**Tutti gli atti** relativi alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di
appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere»

INVECE, data l'integrale digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, le
piattaforme di approvvigionamento raccolgono **alcune informazioni**,
che **sono acquisite alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, e
pubblicate in modo centralizzato sempre dalla BDNCP** (e quindi sono
disponibili accedendo al portale di ANAC).



25



26

Constraints and limitations of investigative journalism in Hungary, Italy, Latvia and Romania

Matteo Gerli, Marco Mazzoni
and Roberto Mincigrucci
Università degli Studi di Perugia, Italy

European Journal of Communication
2018, Vol. 33(1) 22–36
© The Author(s) 2018
Reprints and permissions:
sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav
DOI: 10.1177/0267323117750672
journals.sagepub.com/home/ejc
SAGE

"We identified three main threats to watchdog journalism which together characterize the Italian news media systems: the instrumentalization of the media outlets by 'external' actors, the weakness of the print press market and the low level of professionalism (here mainly understood as the self-censorship of journalists)."

Vantaggi

- Stabilità e professionalità, quindi apporto sistematico e competente/attrezzato

Limiti

- I caratteri del giornalismo italiano (*pseudo-investigativo*)
- Problemi sul lato della domanda (c'è un interesse, e quindi un mercato?)

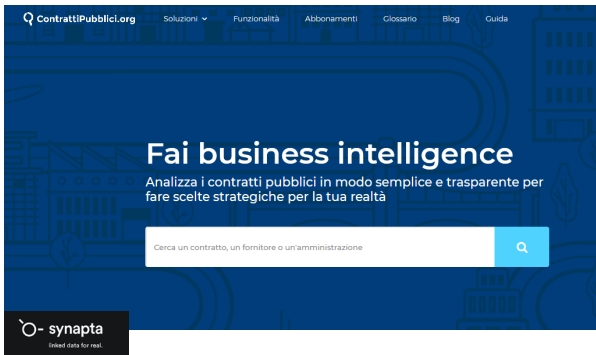


Vantaggi

- Stabilità e professionalità, quindi apporto sistematico e competente/attrezzato

Limiti

- I caratteri del giornalismo italiano (*pseudo investigativo*)
- Problemi sul lato della domanda (c'è un interesse, e quindi un mercato?)



Vantaggi

- Stabilità e professionalità, quindi apporto sistematico e competente/attrezzato

Limiti

- I caratteri del giornalismo italiano (*pseudo investigativo*)
- **Problemi sul lato della domanda** (c'è un interesse, e quindi un mercato?) (il PNRR è un'opportunità?)



due architetture di trasparenza (settore contratti pubblici)

- L'assetto della trasparenza nel combinato disposto d.lgs 50/2016 + d.lgs 33/2013
 - Una assetto «decentrato» delle fonti di trasparenza
 - L'approccio della «trasparenza totale»
 - La connessione con la prevenzione della corruzione: la trasparenza in funzione di **controllo diffuso**
 - La connessione con la prevenzione della corruzione: quale diritto di accesso ?
 - Il ruolo della digitalizzazione: trasparenza pubblicità e il web come strumento di diffusione capillare (ma **decentrata**) dell'informazione

- Il nuovo assetto della trasparenza nel combinato disposto d.lgs 36/2023 + d.lgs 33/2013 (come riformulato)
- Assetto **accentrato** delle fonti di trasparenza (la BDNCP come **punto di pubblicazione unico**)
- Focus si sposta **da prevenzione della corruzione a buon andamento/principio del risultato** (rispetto delle regola, semplicità, celerità)
- Non più «trasparenza totale», ma trasparenza su un **nucleo essenziale**, uniforme, di dati.
- (accesso generalizzato *a compensare?*)

Vecchio codice del contratti pubblici

Art. 29. (Principi in materia di trasparenza)

1. **Tutti gli atti** delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti, ove non considerati riservati ai sensi dell'[articolo 53](#) ovvero secretati ai sensi dell'[articolo 162](#), **devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente"** con l'applicazione delle disposizioni di cui al [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#). Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione con le modalità previste dal [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#). Gli atti di cui al presente comma recano, prima dell'intestazione o in calce, la data di pubblicazione sul profilo del committente. Fatti salvi gli atti a cui si applica l'[articolo 73, comma 5](#), i termini cui sono collegati gli effetti giuridici della pubblicazione decorrono dalla pubblicazione sul profilo del committente.

Articolo 28.

Nuovo codice dei contratti pubblici

Trasparenza dei contratti pubblici.

1. Le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 35 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 139, sono trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme digitali di cui all'articolo 25.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Sono pubblicati nella sezione di cui al primo periodo la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti, nonché i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

3. Per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto. In particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e l'importo delle somme liquidate.

4. L'ANAC, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, individua con proprio provvedimento le informazioni, i dati e le relative modalità di trasmissione per l'attuazione del presente articolo.



Università
degli Studi
di Ferrara

33

L'oggetto della trasparenza-pubblicità sui contratti: si tratta di pubblicare alcuni «dati e informazioni» relativi al ciclo di vita dei contratti: **quali?**

- la struttura proponente,
- l'oggetto del bando,
- l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte,
- l'aggiudicatario,
- l'importo di aggiudicazione,
- i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture
- l'importo delle somme liquidate

INFORMAZIONI CONOSCIBILI DA
CHIUNQUE
MEDIANTE PUBBLICAZIONE
SULLA BDNC



masterANT.COP



Dipartimento di
Scienze dell'Ambiente
e della Prevenzione



Università
degli Studi
di Ferrara

34



35

NOTA BENE

La trasparenza **mediante banca dati centralizzata** costituisce il prodotto di un processo finalizzato a rendere **allineate, standardizzate ed interoperabili** le informazioni del settore pubblico **su scala nazionale**, in modo tale da renderle fruibili a ciascuna componente del sistema, per l'erogazione di funzioni e servizi. Un cambio di paradigma, nell'architettura del sistema informativo pubblico, che si riflette anche nei caratteri della trasparenza che viene così **effettivamente** abilitata.

Certamente, questo (diverso) modello rende più complessa l'individuazione delle informazioni rilevanti e pertinenti, in particolare **quando l'osservatore è poco attrezzato sul piano tecnico** e muove da un interesse conoscitivo specifico e territorialmente caratterizzato (**il controllo localmente diffuso**).

D'altro canto, la fruibilità di banche dati **nazionali**, omogenee per tipologia di informazioni, **abilita operazioni di analisi e di confronto, nonché di matching con altre informazioni**, mediante le quali è possibile rendere le informazioni più significative e **comprensibili**, con ciò contribuendo agli stessi obiettivi della trasparenza.

➔ la dinamica in atto (che muove in direzione di risorse informative **omogenee per tipologia** e rese fruibili **al centro**) contribuisce a **rimodellare gli oggetti della trasparenza** (quali informazioni sono effettivamente disponibili, secondo questa modalità), **i ruoli** (chi è responsabile per diffusione di tali informazioni), opportunità (come si realizza la trasparenza), **gli attori** (chi "fa" trasparenza). Le stesse finalità della trasparenza (**ci torneremo alla fine**)

36

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):
La mediazione lato istituzione

→ Quando la mediazione/comprensione la fa direttamente l'**attore istituzionale**.

Qui pare opportuno distinguere **due sub insiemi**, a seconda che la mediazione abbia come destinatari:

1. (anche) tutti i cittadini
(servizi di trasparenza)
2. (solo) le stesse amministrazioni
(strumenti di trasparenza verticale)

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):
La mediazione lato istituzione

a disposizione di tutti i cittadini
(servizi di trasparenza)

Sono **riconoscibili** perché in questo caso è
l'**istituzione che si fa carico**

(perché glielo impone la legge, nell'assolvimento dei propri compiti, o di propria iniziativa)

di elaborare le informazioni così da renderle
(più) **comprensibili**

**La mediazione lato istituzione
a disposizione di tutti i cittadini
(servizi di trasparenza)**

Qualche esempio/1

- l'obbligo di pubblicazione di cui all'art.13, comma 1, lett. c), che prescrive «l'illustrazione *in forma semplificata*, ai fini della piena **accessibilità e comprensibilità** dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche »

**La mediazione lato istituzione
a disposizione di tutti i cittadini
(servizi di trasparenza)**

Qualche esempio/2

- la **Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche**
- ossia quella specifica forma di pubblicità introdotta nel d.lgs. 33/2013 con l'art. 4-bis, che è esplicitamente finalizzata a «promuovere l'accesso e migliorare la **comprensione** dei dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche»

La mediazione lato istituzione
a disposizione di tutti i cittadini
(servizi di trasparenza)

Qualche esempio/3

- la **Trasparenza sui dati di bilancio**
- oltre alla pubblicazione integrale dei documenti come approvati dagli organi competenti, «i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo» devono essere pubblicati anche «in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la **piena accessibilità e comprensibilità**»

La mediazione lato istituzione
a disposizione di tutti i cittadini
(servizi di trasparenza)

**specificamente a fini di
prevenzione della corruzione**



Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):

La mediazione lato istituzione

per le stesse amministrazioni
(strumenti di trasparenza verticale)

Il PTPCT - Piano triennale per la prevenzione
della corruzione e la trasparenza

→ uno strumento di **autocomprensione**

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):

La mediazione lato istituzione

per le stesse amministrazioni
(strumenti di trasparenza verticale)

Attenzione!

In prospettiva c'è un **fattore critico** che spiega
anche meglio perché è opportuno distinguere queste
modalità di trasparenza verticale dalle altre.

Questo fattore è la possibilità di destinare **alla
elaborazione** di questi strumenti di trasparenza
→ anche i **dati personali**

Le modifiche al Codice privacy (novembre 2021)

- La base giuridica prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), del regolamento è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento

- 1. La base giuridica prevista dall'articolo 6, paragrafo 3 lettera b), del regolamento è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento o da atti amministrativi generali.
- 1-bis. Fermo restando ogni altro obbligo previsto dal Regolamento e dal presente codice, **il trattamento dei dati personali** da parte di un'amministrazione pubblica [...] è anche consentito **se necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri ad esse attribuiti**. In modo da assicurare che tale esercizio non possa arrecare un pregiudizio effettivo e concreto alla tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, le disposizioni di cui al presente comma sono esercitate nel rispetto dell'articolo 6 del Regolamento
- La **comunicazione** fra titolari che effettuano trattamenti di dati personali, diversi da quelli ricompresi nelle particolari categorie di cui all'articolo 9 del Regolamento e di quelli relativi a condanne penali e reati di cui all'articolo 10 del Regolamento, per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri **è ammessa se prevista ai sensi del comma 1 o se necessaria ai sensi del comma 1-bis**

Una prima ipotesi

mappare il conflitto d'interessi

Il problema: l'asimmetria informativa sull'esistenza del conflitto d'interessi

- Il soggetto **meglio informato** dell'esistenza di un conflitto d'interessi è quello che può avvalersene per trarne un qualche profitto (a discapito dell'interesse pubblico)
- Il titolare dell'interesse pubblico può – invece – essere del tutto **inconsapevole dei profili di conflitto** in essere, e di conseguenza non essere nelle condizioni di attivare gli strumenti di reazione/correzione
- Problema strutturale **asimmetria informativa** (stazione appaltante, amministrazione che bandisce un concorso, ente che assegna un incarico, che svolge funzioni ispettive e di vigilanza, che si avvale di una consulenza, etc.)



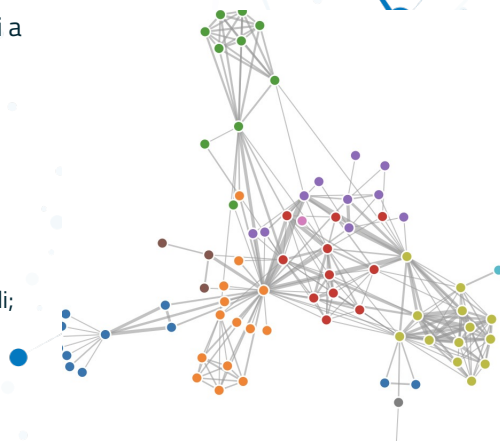
La verifica delle dichiarazioni di assenza del conflitto d'interessi

- Il meccanismo di controllo delle dichiarazioni sull'assenza di conflitti d'interessi rispecchia questa problematica
- La **verifica delle dichiarazioni sconta la condizione di asimmetria informativa**:
 - ➔ l'amministrazione non sa quali profili approfondire, dove concentrare le risorse, quali controlli effettuare, rispetto a quali profili di conflitto.
- La riduzione della complessità è affidata a meccanismi quali il «sorteggio» di un (piccolo) sottoinsieme di dichiarazioni da sottoporre a verifica.



L'ipotesi di lavoro: come colmare il gap informativo?

- Dotare l'amministrazione di strumenti conoscitivi idonei a **colmare il gap informativo**.
- **Mappare la rete di relazioni** in cui è inserito il soggetto, per verificare se vi sono legami, relazioni, rapporti a rischio di determinare un conflitto d'interessi
- **COME ?**
 - Sfruttare le **banche dati esistenti** da cui è possibile ricostruire i legami (legami familiari; legami professionali; interessi economici e aziendali)
 - Sfruttare le **potenza computazionale** per strutturare l'analisi e la visualizzazione delle mappe di relazione.



Benedetto Ponti

mappare il conflitto d'interessi: a proof of concept



masterANT.COOP



Dipartimento di Scienze dell'Ambiente e della Prevenzione



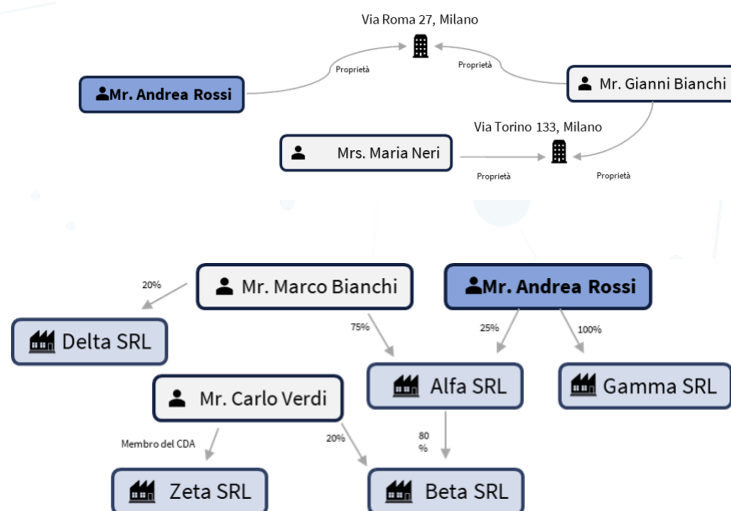
Università degli Studi di Ferrara

49

Snodi metodologici (1)

Ricostruzione degli interessi economici e dei legami significativi

- legami diretti e/o ruoli rilevanti in aziende
- legami indiretti in aziende
- legami societari con persone fisiche
- legami catastali
- legami di parentela e affinità



masterANT.COOP



Dipartimento di Scienze dell'Ambiente e della Prevenzione



Università degli Studi di Ferrara

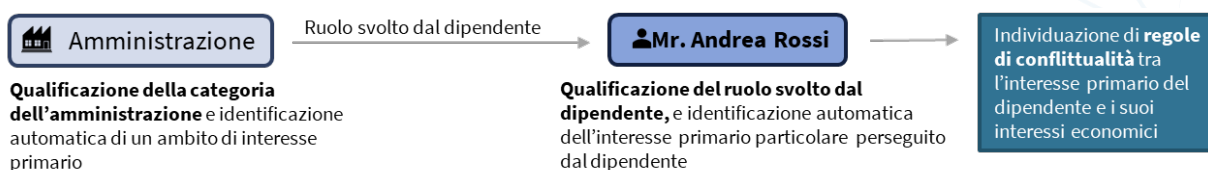
50

Snodi metodologici (2)

Qualificazione degli interessi economici conflittuali

- **quali** tra gli interessi economici individuati sono **conflittuali** con i **compiti istituzionali** svolti dall'amministrazione presso cui opera il soggetto?

1. Classificare le PA per l'**ambito di interesse primario**
 - › ricondurre ciascuna amministrazione in specifiche categorie che rispecchiano e «normalizzano» l'ambito settoriale di competenza dell'amministrazione
 - › declinare le responsabilità del soggetto di cui si valutano le situazioni di conflittualità, per dettagliare ulteriormente l'ambito settoriale in cui rientra l'interesse primario che persegue a nome dell'amministrazione.
2. Per ciascuna categoria di amministrazione, **si ritengono conflittuali**:
 - › i **settori economici affini** a quelli in cui l'amministrazione svolge la sua attività principale;
 - › i **settori economici a cui appartengono le imprese aggiudicatrici** delle gare di appalto, fornitura e servizi bandite dall'amministrazione



51

SPERIMENTAZIONE SU CIRCA 4800 PROFILI SOGGETTIVI



52

ANALISI ESPLORATIVA

L'analisi esplorativa ha applicato tredici indicatori di potenziale conflitto di interessi riferiti ai **soggetti esplorati**, ai loro legami societari e catastali. Gli indicatori con riscontri più frequenti sono i **potenziali conflitti** per partecipazioni o ruoli, direttamente o indirettamente riconducibili al soggetto, in imprese attive in settori economici a cui l'amministrazione di appartenenza si affida per l'attività di fornitura, lavoro, o esternalizzazione di servizi (449 pari al 9,4% dei soggetti esplorati). Seguono i potenziali conflitti per ruoli apicali direttamente ricoperti dai soggetti al di fuori dell'amministrazione di appartenenza (308 – 6,4%) e i potenziali conflitti per l'esposizione politica dei legami individuati (197 – 4,1%).

In totale, 652 soggetti dei soggetti indagati (13,6% del totale) presentano almeno una situazione di potenziale conflitto di interessi. Inoltre alcuni soggetti fanno registrare più di una situazione di potenziale conflitto: 285 (5,9%) ne riportano almeno due e 173 almeno tre (3,6%). La sovrapposizione di più indicatori di potenziale conflitto di interessi può fornire ulteriori indicazioni operative su quali situazioni sottoporre a verifiche approfondite in via prioritaria

next steps



- Quali applicazioni?
Supporto alla verifica delle dichiarazioni, analisi di contesto; *assessment* degli incarichi in essere
- Verificare disponibilità e modalità di accesso alle banche dati rilevanti: ANPR, Registro Imprese, Catasto, etc. ...
- *Compliance* con disciplina tutela dei dati personali ai fini della messa a regime
- Architettura del servizio (consulenza centralizzata; API ad accesso distribuito?)
- Sperimentare approcci basati su specifiche tipologie di interessi pubblici (*tool* dedicati sembrano più promettenti di *tool* generalisti)

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):
La mediazione lato istituzione

CARATTERISTICHE DISTINTIVE

- 1) Non richiede **necessariamente** la diffusione delle informazioni utilizzate per fare trasparenza/comprensione (es. le funzioni di prevenzione dei conflitti di interessi in *Francia*)
- 2) Realizza un'ipotesi di **trasparenza verticale**, cioè **un controllo non diffuso**, ma piuttosto specializzato, **centralizzato**, interno al sistema pubblico

Prevenzione della corruzione
via Trasparenza (comprensione):
La mediazione lato istituzione

Nel settore dei contratti pubblici, la mediazione lato istituzione

- è (ancora) focalizzata sulla prevenzione della corruzione?
- Ci sono altre finalità che si sono aggiunte?

Trasparenza, anticorruzione e centralità del conflitto d'interessi

Codice di comportamento

(art. 6, comma 2)

«Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici»

Trasparenza, anticorruzione e centralità del conflitto d'interessi

Codice di comportamento

(art. 7)

- «Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza»

Trasparenza, anticorruzione e centralità del conflitto d'interessi

Legge 241/1990

(art. 6-bis)

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Trasparenza, anticorruzione e centralità del conflitto d'interessi nel settore contratti

Vecchio Codice dei contratti

(art. 42, comma 2)

Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni **o può influenzarne, in qualsiasi modo**, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. **In particolare**, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

Trasparenza, anticorruzione e centralità del conflitto d'interessi nel settore contratti

Nuovo Codice dei contratti

(art. 16)

1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

2. In coerenza con il **principio della fiducia** e **per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa**, la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere **provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati** e deve riferirsi a **interessi effettivi**, la cui soddisfazione sia conseguibile **solo subordinando un interesse all'altro**.

Trasparenza, anticorruzione e centralità del conflitto d'interessi nel settore contratti

Principio di fiducia
+
Principio del risultato

Nel settore dei contratti pubblici, viene individuata una **soglia di rilevanza**, così che l'obbligo di astensione scatta solo al superamento di questa soglia:

- Presupposti specifici e documentati
- Interessi (in conflitto) effettivi
- La soddisfazione di tali interessi comporta la subordinazione dell'interesse primario

Trasparenza in funzione di verificabilità

Art. 1 del Codice dei contratti (2023)

Principio del risultato

(...)

2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La **trasparenza** è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità.

La trasparenza (secondo il modello centralizzato che fa perno su BDNCP) sta dentro il principio del risultato.

- Per un verso, è «costruita» in modo da non aggiungere oneri all'amministrazione (semplificazione)
- Per altro verso, serve a garantire la verificabilità (prevalentemente interna)
- L'inerenza al principio del risultato pare privilegiare la verificabilità di informazioni **sintetiche**, utili più a verificare il risultato (in termini di efficacia, efficienza, effettiva erogazione del servizio) piuttosto che non **analitiche** (più utili a fini di prevenzione della corruzione)

verificabilità e risultato

- Art. 7 codice dei contratti (2023)

(...)

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture**, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un **provvedimento motivato** in cui danno conto dei **vantaggi per la collettività**, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, **efficienza, economicità**, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di **economicità**, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I **vantaggi di economicità** possono emergere anche mediante la **comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a.** e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, **con gli standard di mercato**.