

# CORSO DI FORMAZIONE MANAGERIALE PROJECT MANAGEMENT PER RESPONSABILE UNICO DEL PROGETTO DALLA FASE DI AFFIDAMENTO ALLA FASE ESECUTIVA

**Relatore Avv. Samantha Battiston**

## Modulo 6

### DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

L'organizzazione interna

Il sistema dei controlli nell'ambito della PA

La responsabilità amministrativa, contabile e penale



## DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

### INQUADRAMENTO GENERALE

La norma principale di riferimento è costituita dalla Legge n. 190 del 2012, contenente le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione → a questa hanno fatto seguito il d.lgs. 33 e 39 del 2013.

Il d.lgs. 33/2013 allarga il regime di trasparenza, applicabile anche per la prevenzione della corruzione, a enti pubblici e privati secondo criteri di compatibilità, necessitando una valutazione differenziata a seconda delle attività svolte e del contesto specifico.

Il d.lgs. 39/2013, recante le disposizioni in materia inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico completa l'impianto normativo della prevenzione.

## Evoluzione del Sistema di Prevenzione:

La normativa italiana sulla prevenzione della corruzione sta evolvendo da un approccio concentrato esclusivamente sulle pubbliche amministrazioni verso un ambito applicativo più ampio.

Questa espansione riflette la necessità di combattere la corruzione in tutte le sue forme e si stende a soggetti che, pur non essendo amministrazioni pubbliche, svolgono funzioni di interesse pubblico o gestiscono risorse pubbliche

## Concetto ampio di Corruzione

Il concetto di corruzione ha portato all'elaborazione di una nozione che include la **maladministration**.

Ci si riferisce a situazioni di malfunzionamento amministrativo dove l'uso improprio delle funzioni pubbliche non necessariamente configura un reato, ma comporta comunque un danno all'integrità e alla immagine dell'amministrazione.

Il termine “corruzione”, come definito dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e chiarito nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1 del 25.01.2013, "deve essere considerato in senso ampio, includendo le diverse situazioni in cui, durante l'attività amministrativa, si verifica un abuso di potere da parte di un soggetto a scopo di ottenere vantaggi personali. Le situazioni di interesse sono chiaramente più estese rispetto alla specifica fattispecie penale, che è trattata negli articoli 318, 319 e 319 ter del codice penale, e comprendono non solo tutti i crimini contro la pubblica amministrazione menzionati nel Titolo II, Capo I del codice penale, ma anche casi in cui – indipendentemente dalla rilevanza penale – si manifesta un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso improprio delle funzioni assegnate. Alcuni esempi includono: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuti ritardi nei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, dichiarazioni false, violazioni delle normative ambientali e di sicurezza sul lavoro, e mancato rispetto dell'orario di servizio.

## L'importanza della prevenzione e della formazione

L'obiettivo principale delle politiche di prevenzione è quello di evitare il verificarsi di atti corruttivi che siano penalmente rilevanti o che possano arrecare danno al sistema pubblici.

Approccio che richiede l'adozione di adeguate misure di prevenzione non solo nelle pubbliche amministrazioni ma anche in un'ampia gamma di entità che possono essere coinvolte in attività corruttive, evidenziando una funzione strumentale della prevenzione.

**La legge 190 del 2012 affronta dunque il tema della corruzione con un diverso approccio.**

Accanto a quello penalistico, volto alla repressione dei fenomeni corruttivi, si afferma un approccio amministrativo volto alla prevenzione della corruzione attraverso **la promozione dell'etica pubblica, della trasparenza completa dell'attività amministrativa, della formazione delle risorse umane che operano nella pubblica amministrazione**

L'idea sottesa è che la lotta alla corruzione debba avvenire attraverso strumenti in grado di agire sulle **condizioni ambientali che incidono negativamente sull'azione della pubblica amministrazione e non solo attraverso strumenti repressivi e successivi all'evento corruttivo.**

## Qualificazione dei soggetti

Il codice penale, attraverso gli articoli 357 e 358, definisce le figure del "pubblico ufficiale" e dell'"incaricato di pubblico servizio" in termini che non si limitano ai dipendenti dello Stato o di enti pubblici.

In tal modo si riconoscono qualifiche anche a soggetti operanti per enti privati che svolgono funzioni di interesse pubblico, ampliando di conseguenza il perimetro di applicazione delle misure di prevenzione.

## L'ANTICORRUZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE: L'APPROCCIO BASATO SUL RISCHIO

### Guida tecnica alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2009

Documento dell'Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) del 2005, mirato a promuovere l'*Integrità del Settore Pubblico*, che analizza specificamente il rischio di corruzione e le misure programmatiche per la gestione e il contenimento di tale rischio.

In questo scenario si colloca il modello italiano, che si distingue per il suo approccio orientato al rischio e per l'attenzione all'organizzazione.

L'Ocse nel 2009 promuove un «processo di analisi del rischio», che «consiste nell'individuazione dei processi (ad esempio, *procurement*, gestione del personale, controlli, ecc.) e dei soggetti (persone con ruoli di responsabilità nei predetti processi o nel processo decisionale in genere) più esposti a violazioni dell'integrità» e quindi nella «identificazione dei punti critici in termini di vulnerabilità dell'organizzazione (ad esempio, selezione del metodo di affidamento o individuazione di varianti al contratto)».

In questa prospettiva «l'analisi del rischio costituisce il fondamento per l'individuazione all'interno dell'organizzazione delle misure per aumentare la resistenza rispetto a tali vulnerabilità»

La normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza diventa un riferimento per le amministrazioni pubbliche e le entità private partecipate dallo Stato, con l'obiettivo di ridurre i rischi di corruzione attraverso l'adozione di misure preventive e la promozione della trasparenza nelle attività amministrative basate su approcci di **project management**

**I principi di trasparenza, accountability e integrità sono i pilastri su cui si basa la normativa in tema di trasparenza e anticorruzione**

**La normativa non si limita a introdurre requisiti procedurali, ma mira anche a promuovere un cambiamento culturale all'interno delle organizzazioni, incentivando la formazione e la consapevolezza etica tra i dipendenti**

La **prevenzione è considerata la strategia più efficace contro la corruzione**. La normativa incoraggia le amministrazioni a identificare proattivamente i rischi di corruzione e a implementare politiche e procedure volte a mitigarli. Inoltre **l'accesso pubblico a dati, documenti e informazioni relative all'attività amministrativa è un elemento fondamentale per permettere il controllo civico e aumentare la fiducia nei confronti delle istituzioni**.

## LA GESTIONE DEI RISCHI

La logica di **risk management** coinvolge specifiche discipline di settore, come la sicurezza sui luoghi di lavoro, la tutela della privacy, la sicurezza informatica, l'antiriciclaggio, l'antiterrorismo, l'antimafia, la tutela ambientale, l'utilizzo della intelligenza artificiali.

Nel contesto privato il Modello organizzativo gestionale – Mog previsto nel quadro delle regole sulla responsabilità di impresa (d.lgs. n. 231 del 2001) è espressamente volto a individuare rischi ulteriori rispetto a quelli di corruzione

In ambito pubblico i piani anticorruzione devono integrarsi con le logiche del *risk management*

## L'ANTICORRUZIONE E LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA

Il sistema degli strumenti amministrativi in materia di contratti pubblici è volto a consentire alla P.A. di verificare che l'attività svolta da un operatore economico avvenga secondo le regole al fine della tutela di beni giuridici, costituzionalmente rilevanti, ovvero dell'**ordine pubblico economico e della libera concorrenza** ex art. 41 Cost. oltre che del **buon andamento ed imparzialità** della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Al fine di comprendere la disciplina dell'anticorruzione, pertanto, non si può prescindere dall'analisi degli **strumenti** messi a disposizione in materia di contratti pubblici.

## ***white list* prefettizie**

Disciplinate dall'art. 1 co. 52 e ss. Legge 190/2012, come modificata dal D.L. n. 90 del 2014.

Elenco di fornitori, predisposto e tenuto presso ogni Prefettura e consultabile attraverso una banca dati nazionale, in cui vengono iscritte (per una durata di 12 mesi) le imprese considerate virtuose e, di conseguenza, affidabili, in quanto non esposte al rischio di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Dal 2014, peraltro, è previsto l'obbligo, per le P.A. che intendono affidare contratti pubblici nei settori considerati maggiormente a rischio, di effettuare uno *screening* preventivo degli operatori economici (anche al fine di velocizzare le procedure di affidamento) ed utilizzare *white list* per acquisire la documentazione antimafia liberatoria, necessaria ai fini dell'affidamento delle commesse pubbliche alle imprese.



## DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

### IL PIANO ANTICORRUZIONE

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

L'esperienza italiana pone al centro il Piano nazionale anticorruzione di ANAC

*Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'A.N.AC.*  
*Triennio 2025-2027*

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RUOLO DI ANAC

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è nata a seguito dell'emanazione del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, nell'ambito di una **strategia complessiva di prevenzione della corruzione (introdotta dalla L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.")**

**La sua mission istituzionale è la prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici e degli incarichi, settori particolarmente esposti a forme di illegalità e di mala gestione.**

ANAC non limita la sua funzione al controllo ed alla repressione dei comportamenti illeciti ma estende le sue attività alla **verifica di accountability dell'amministrazione pubblica.**

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della l. 6 novembre 2012, n. 190 e del **d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33**, ai sensi dell'articolo 7 della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”), **anche in relazione all’introduzione nell’ordinamento del cd. FOIA (diritto di accesso civico generalizzato)**

D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei contratti pubblici) ha potenziato il ruolo dell’Anac affidandole il processo di digitalizzazione degli appalti mediante l’implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici

D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, il quale, in attuazione della Direttiva UE 1937/2019, ha innovato la disciplina dell’istituto del whistleblowing, confermando e rafforzando i poteri di accertamento, di vigilanza, di controllo e sanzionatori spettanti all’Autorità.

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei contratti pubblici)

La vigilanza dell’Autorità ha ad oggetto l’intera vita dell’appalto pubblico di lavori, servizi e forniture, dalla fase della programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi (articoli 37 – 40 ) a quella della progettazione (articoli 41 – 47), alla scelta del contraente (articoli 70-76), alla fase di esecuzione dell’appalto (articoli 113 – 126) e collaudo (art. 116 del Dlgs 36/2023).

L’attività di vigilanza di ANAC, si esplica al fine “di assicurare legalità, concorrenza ed evitare fenomeni corruttivi o uno sperpero di denaro pubblico con i conseguenti relativi danni all’erario”, secondo le indicazioni e nel rispetto dell’**articolo 222 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36.**

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

Il potere di vigilanza sui contratti pubblici previsto dalla direttiva comunitaria 24/2014 (appalti settori ordinari) è disciplinato **dall'articolo 222 che al comma 3** prevede:

“nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti, l'ANAC:

a) vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza, nonché sui contratti esclusi all'ambito di applicazione del codice.”.

Per quanto riguarda la vigilanza, il comma 3 prosegue prevedendo che:

“nell'ambito dell'attività di vigilanza nei settori di cui ... alla lettera b) (ma anche f, l e m) ... cioè sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici ... può irrogare per le violazioni accertate, nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e secondo il proprio regolamento, sanzioni amministrative pecuniarie entro il limite minimo di euro 500 e il limite massimo di euro 5.000. La sottoposizione a sanzioni pecuniarie e l'eventuale recidiva sono valutate ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti .

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con delibera n. 270 del 20 giugno 2023 che si applica ai procedimenti di vigilanza relativi a procedure di gara disciplinate dal d.lgs. 36/2023.

Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità approvato con delibera n. 271 del 20 giugno 2023 che si applica con riguardo alle condotte concernenti le procedure di gara disciplinate dal d.lgs. 36/2023 rilevanti ai fini dell'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità. Il Regolamento infatti (artt. 2 e 6) disciplina il procedimento per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie anche nei casi di violazioni accertate nell'ambito dell'attività di vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici ex art. 222, comma 3, lettere a) e b) del nuovo Codice.

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture (UVSF) nel rispetto del «Regolamento concernente l'organizzazione e funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione», assicura la vigilanza sui contratti di forniture e servizi, nei settori ordinari e speciali e della difesa; sugli affidamenti di somma urgenza e sulle varianti inerenti agli appalti di servizi e forniture, assicurando anche lo svolgimento delle necessarie ispezioni sugli ambiti di propria competenza.

La vigilanza sui servizi di progettazione (servizi di architettura e ingegneria) è svolta dall'Ufficio Vigilanza Lavori (UVLA);

La vigilanza sui contratti affidati dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori è di competenza dell'Ufficio Vigilanza collaborativa, vigilanze specialie centrali di committenza (UVS);

La vigilanza sull'affidamento delle concessioni di servizi, sugli affidamenti di appalti di servizi nell'ambito dei servizi pubblici locali, delle società partecipate ed in house è di competenza dell'Ufficio Vigilanza concessioni e PPP (UVCP).

## RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

### Il procedimento di vigilanza

- fase preistruttoria (eventuale) con richiesta di documenti e informazioni utili alla Stazione appaltante;
- fase istruttoria avviata tramite comunicazione formale di avvio del procedimento di vigilanza alla Stazione appaltante ed ai controinteressati;
- fase di contraddittorio con acquisizione delle controdeduzioni della Stazione appaltante e dei controinteressati (in questa fase è anche possibile effettuare delle audizioni);
- eventuale comunicazione di risultanze istruttorie in casi di particolare gravità o di particolare rilevanza o nel caso in cui nel corso dell'attività di vigilanza siano emersi fatti nuovi, ulteriori e diversi da quelli indicati nella fase di avvio;
- conclusione del procedimento di regola con delibera del Consiglio.

## RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

### Il procedimento di vigilanza

Il procedimento può concludersi anche con nota a firma del dirigente di presa d'atto della volontà manifestata dalla stazione appaltante di rimuovere le illegittimità e irregolarità indicate nella comunicazione di avvio del procedimento ovvero di adottare atti volti a prevenire il futuro ripetersi di tali illegittimità e irregolarità.

Talvolta il procedimento viene concluso direttamente in fase preistruttoria attraverso una nota di conclusione in forma semplificata quando non sussistono dubbi interpretativi o quando è possibile applicare al caso di specie una precedente pronuncia dell'Autorità.

La conclusione è invece adottata sotto forma di atto a firma del Presidente, previa autorizzazione del Consiglio, nei casi di particolare rilevanza o tenuto conto della peculiarità della fattispecie, nonché in tutti i casi in cui si ritiene opportuna la pubblicazione del pronunciamento sul sito istituzionale dell'Autorità anche in considerazione della relativa valenza generale.

## RUOLO E DEI POTERI DI ANAC

### L'ATTIVITA' DI VIGILANZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

L'attività di vigilanza può essere attivata d'Ufficio oppure su segnalazione dei soggetti istituzionali previsti e/o di soggetti terzi.

Le segnalazioni dei soggetti terzi sono trasmesse tramite l'apposito modulo presente nel sito istituzionale dell'Autorità e, previa verifica di procedibilità operata dal Dirigente e dal funzionario preposto, sono poi assegnate ai distinti funzionari dell'ufficio per il relativo esame e la trattazione nei termini regolamentari.

L'attività di vigilanza d'ufficio viene avviata sulla base delle indicazioni del Consiglio che rifluiscono nell'ambito della Direttiva programmatica annuale che individua le tematiche/profilo prioritario/i di interesse ed i margini di azione di cui gli uffici devono tener conto nello svolgimento dell'attività di vigilanza medesima. La Direttiva programmatica riporta in allegato anche il Piano annuale delle ispezioni, distinte in ispezioni delegate e non delegate. Le ispezioni vengono quindi effettuate:

- o dai Dirigenti/funzionari dell'Ufficio;
- o tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica o tramite la Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Anticorruzione.

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: RUOLO

Indirizza le singole amministrazioni all'elaborazione del proprio piano di gestione del rischio e alla migliore applicazione degli strumenti di prevenzione forniti dalla legislazione anticorruzione

E' un atto di indirizzo generale rivolto alle singole amministrazioni per l'elaborazione del proprio piano di gestione del rischio (il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza ora integrato in un più ampio piano di attività e organizzazione, PIAO).

Strumento generale per l'implementazione della politica di prevenzione in coerenza con la legislazione in materia.

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Il Piano nazionale anticorruzione di ANAC si fonda sulla gestione del rischio

«La metodologia di analisi del rischio utilizzata si fonda sull'adozione di un sistema di misurazione ispirato al modello adottato dal "UN Global Compact", con l'obiettivo di conferire agilità ed efficacia al processo di valutazione del rischio. Si è cercato di concentrare lo sforzo dei responsabili verso la necessaria acquisizione di conoscenze sul contesto ambientale ed operativo delle attività gestite, piuttosto che sulla meccanica applicazione di parametri e formule per il calcolo del rischio. Tale approccio ha posto il responsabile nelle condizioni di dover acquisire un'adeguata consapevolezza della minaccia di corruzione e dei relativi impatti che questa può avere sull'amministrazione, e di conseguenza, sugli stakeholders (cittadini, utenti, operatori economici, sistema Paese nel suo complesso).»

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

La stima del livello di esposizione al rischio di un evento di corruzione viene calcolata come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:  $\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità(E)} \times \text{Impatto(E)}$ :

«la probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione deve essere valutata raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima;

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

l'impatto viene valutato calcolando le conseguenze che l'evento di corruzione produrrebbe:

- a) sull'amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;
- b) sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.



## AREE A RISCHIO

aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi e costituisce una parte fondamentale dell'analisi di contesto interno.

## LE AREE AD ALTO RISCHIO

Le aree ad alto rischio, presenti in ogni pubblica amministrazione sono:

l'area delle assunzioni e promozioni del personale

l'area dei contratti pubblici,

l'area dei contributi e delle sovvenzioni,

l'area dei provvedimenti che producono indirettamente un vantaggio economico (come ad esempio autorizzazioni, o concessioni, o permessi di costruire)

**Legge «anticorruzione» n. 190/2012 e D.Lgs. 33/2013 prevedono l'adozione del piano di trasparenza e prevenzione della corruzione in coerenza con il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).**

**Art. 1, comma quinto lett. a), della Legge n. 190 del 2012**

**GESTIONE DEL RISCHIO: MODELLO DEL RISK ASSESSMENT**

le pubbliche amministrazioni definiscono «un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

Il modello è quindi quello del ricordato risk assessment, la gestione del rischio: dato un alto rischio di corruzione, saranno necessarie robuste misure organizzative, di trasparenza, di controllo, di regolazione preventiva delle procedure, e così via

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: IL RISK MANAGEMENT

In base alle teorie di risk management, il processo di gestione del rischio di corruzione si suddivide in 3 “macro fasi”:

1. analisi del contesto (interno ed esterno);
2. valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
3. trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Ogni amministrazione definisce un Piano (e per gli enti con più di 50 dipendenti, un Piano integrato di attività e organizzazione del quale il Ptpct è una sezione), aggiornato ogni anno

Il Ptpct (o la relativa sezione del Piao) individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (vale a dire le misure) volti a prevenire il medesimo rischio

Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Relazione dell'Unione sulla lotta alla Corruzione, Com(2014) 38 Final, Annex 12 sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace l'illegalità, specie a livello di enti territoriali, **«attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo»**

## Comma nono Art. 1 della Legge n. 190 del 2012

Il piano di prevenzione delle singole amministrazioni deve:

- individuare le attività, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali «è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti»;
- prevedere, per le attività ad alto rischio, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere, obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione;
- definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;



L'Autorità anticorruzione potrà vigilare sul rispetto delle specifiche misure così come previste dal piano di amministrazione

Anac, infatti, «esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni»

ANAC ordina **l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni»** ovvero «la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani»

Il PIAO, Piano integrato di attività e organizzazione, è stato introdotto all'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021, **“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”**, il cosiddetto “Decreto Reclutamento” convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

Il d.p.r. n. 81 del 24 giugno 2022, in vigore dal 15 luglio 2022, ha approvato il ***Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione***, in attuazione all'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 80/2021.

Diversa articolazione del **PIAO**, rapportandolo al numero dei dipendenti dell'ente, minore o maggiore a 50.

*Negli Enti con più di 50 dipendenti il Piano della Performance va inserito nel PIAO, con meno di 50 dipendenti si può approvare con apposito atto di Giunta.*

## Scopi del PIAO

**Razionalizzare la fase di programmazione frammentata in documenti a volte tra loro non coerenti** (Documento di Programmazione finanziaria, Piano della Performance, Piano triennale anti Corruzione, Piano del Fabbisogno del Personale, Piano formativo..)

I piani assorbiti sono:

Piano dei fabbisogni

Piano delle azioni concrete

Piano di razionalizzazione delle dotazioni strumentali

Piano della performance

**Piano di prevenzione della corruzione**

Piano organizzativo del lavoro agile

Piani di azioni positive

## Scopi del PIAO in tema di anticorruzione

definire «gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione»

## Scopi del PIAO

Orientare la programmazione verso **la semplificazione amministrativa** e la digitalizzazione dei servizi

Favorire una **focalizzazione strategica** della fase di programmazione che derivi direttamente dagli **obiettivi di valore pubblico** che l'amministrazione è chiamata a perseguire

**Connettere obiettivi e sfide del PNRR** alla programmazione integrata dell'amministrazione



## Art. 6

### Piano integrato di attività e organizzazione

1. Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#) e della [legge 6 novembre 2012, n. 190](#).

**Qualità e trasparenza**

**Semplificazione dei processi**

## Contenuti del PIAO

Il Piano integrato di attività e organizzazione contiene la scheda anagrafica dell'amministrazione ed è suddiviso in:

1. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione
2. Sezione Organizzazione e capitale umano
3. Sezione Monitoraggio

Le sezioni sono a loro volta ripartite in sottosezioni di programmazione, riferite a specifici ambiti di attività amministrativa e gestionali. Ciascuna sezione del PIAO deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate e degli obiettivi che si intende raggiungere.

## Consiglio di Stato Parere del 02/03/2022

«La sfida operativa sembra essere costituita dalla capacità del Piao di affermarsi come strumento di effettiva semplificazione. Uno strumento che non deve costituire (e questo è chiaro, nelle intenzioni del legislatore) ciò che nella pratica internazionale viene definito un ulteriore “layer of bureaucracy”, ovvero un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l’ulteriore onere – layer, appunto – di ricomporli nel più generale Piao. Al contrario, il Piao, nella ratio dell’art. 6, sembra dover costituire uno strumento unitario, “integrato” (lo rende esplicito la definizione stessa), che sostituisce i piani del passato e li “metabolizza” in uno strumento nuovo e omnicomprensivo, crosscutting, che consenta un’analisi a 360 gradi dell’amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare.»

## Come orientarsi nella compilazione

- Quali Obiettivi di valore pubblico intende perseguire l'Amministrazione nel periodo?
- Quali strategie intende mettere in piedi l'Amministrazione per perseguire tali obiettivi?
- Quali saranno le azioni di carattere amministrativo caratterizzanti il periodo, soprattutto in relazione a questi obiettivi di valore pubblico?
- Quali azioni di risk management e di prevenzione della corruzione per difendere il valore pubblico e consolidare i risultati?
- Quali azioni di natura organizzativa sono necessari per accompagnare il piano e perseguire gli obiettivi?
- Come dimensiono e organizzo il lavoro agile per perseguire, ad un tempo, il benessere del lavoratore e gli obiettivi dell'Amministrazione?
- Quali interventi sul sistema professionale (recruiting, formazione, Mobilità) prevedo di attuare nel periodo a supporto delle strategie dell'amministrazione?

La logica di programmazione che utilizzata per la stesura del PIAO deve essere finalizzata:

1. alla generazione di **Valore Pubblico**;
2. all'integrazione tra **Valore Pubblico**, strategie triennali per la sua creazione, obiettivi operativi annuali funzionali alle strategie, azioni annuali e infrannuali di miglioramento degli indicatori;
3. all'integrazione orizzontale, tra strumenti di programmazione;
4. all'adeguatezza e precisione degli indicatori utilizzati per la valutazione dei risultati e degli scostamenti rispetto a quelli attesi.

Per **Valore Pubblico** si intende:  
*il livello di BENESSERE economico, sociale, ambientale (e sanitario) dei cittadini, creato da un'amministrazione pubblica (o co-creato da una filiera di PA e organizzazione private e no profit).*

### **Mark Moore**

Le strutture pubbliche si spiegano con il fatto che i cittadini sarebbero gli azionisti che hanno in mano le azioni della struttura pubblica stessa. Tale struttura è dunque chiamata a produrre un utile per i suoi azionisti.



Il Valore Pubblico è l'incremento del benessere reale (economico, sociale, ambientale, culturale etc.) che si viene a creare presso la collettività e che deriva dal migliore utilizzo da parte delle Amministrazioni pubbliche delle proprie risorse tangibili (finanziarie, tecnologiche etc.) e intangibili (capacità organizzativa, rete di relazioni interne ed esterne, capacità di lettura del territorio e di produzione di risposte adeguate, sostenibilità ambientale delle scelte, capacità di riduzione dei rischi reputazionali dovuti a insufficiente trasparenza o a fenomeni corruttivi).

Per favorire il valore pubblico si devono prevedere obiettivi strategici:

Aumento della e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni

Analisi dei rischi e benefici

Revisione e miglioramento della regolamentazione interna

Sostenibilità degli interventi

Digitalizzazione dei processi dell'amministrazione

## P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione

Devono essere definiti

i risultati attesi in termini di **obiettivi generali e specifici**, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione;

gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come **l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.**

## P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione

Schema tipo approvato con il DM n. 132/2022 individua i contenuti essenziali della sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” con la finalità di “**contenere rischi corruttivi, sono quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di regolazione generali adottati dall’ANAC ai sensi della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013**”.

**Valutazione di impatto del contesto esterno** per evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell’ambiente, culturale, sociale ed economico nel quale l’amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.

**Valutazione di impatto del contesto interno** per evidenziare se la mission dell’ente e/o la sua struttura organizzativa, sulla base delle informazioni della specifica sezione del PIAO, possano influenzare l’esposizione al rischio corruttivo della stessa.

## **P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione**

**Mappatura dei processi sensibili** al fine di identificare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con focus sui processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico.

## **Identificazione e valutazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti**

**Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio** sia generali, previste dalla legge 190/2012, che specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati. Le misure specifiche devono essere valutate in base al miglior rapporto costi benefici e sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo.

Devono essere privilegiate le misure volte a raggiungere più finalità, prime fra tutte quelle di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità. Particolare favore va rivolto alla predisposizione di misure di digitalizzazione. »Monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure.»Programmazione dell'attuazione della trasparenza e relativo monitoraggio ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013 e delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato.

## **P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione**

**Mappatura dei processi sensibili** al fine di identificare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con focus sui processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico.

## **Identificazione e valutazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti**

**Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio** sia generali, previste dalla legge 190/2012, che specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati. Le misure specifiche devono essere valutate in base al miglior rapporto costi benefici e sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo. Devono essere privilegiate le misure volte a raggiungere più finalità, prime fra tutte quelle di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità e la digitalizzazione

## **Monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure.**

**Programmazione dell'attuazione della trasparenza e relativo monitoraggio** ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013 e delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato.

## P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione

Dal valore pubblico e dalla performance alla identificazione e valutazione dei rischi corruttivi

L'obiettivo della creazione di valore pubblico può essere raggiunto avendo chiaro che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono dimensioni volte a creare valore pubblico, di natura trasversale per la realizzazione della missione istituzionale di ogni amministrazione o ente.

## P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione

Per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici:

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR

revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi)

promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione)

## P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione

Per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici:

incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni;

miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";

miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno;

digitalizzazione dei processi dell'amministrazione

individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli stakeholder alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione

## P.I.A.O. Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione

Per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici:

**incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra il personale della struttura dell'ente**

promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche

consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance

**miglioramento del ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anti-corruzione)**

integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT o della sezione del PIAO e sistemi di controllo di gestione.

**L'analisi SWOT consente di individuare punti di forza e debolezza interni all'ente, nonché opportunità e minacce derivanti dall'ambiente esterno.**

**Cosa significa SWOT?**

**Strengths (Punti di Forza):** Elementi interni che rappresentano vantaggi competitivi dell'ente locale.

**Weaknesses (Punti di Debolezza):** Carenze o aspetti negativi interni all'organizzazione.

**Opportunities (Opportunità):** Fattori esterni che possono creare occasioni di crescita o miglioramento.

**Threats (Minacce):** Fattori esterni che possono ostacolare l'attività o il raggiungimento degli obiettivi.

Tale analisi è un passaggio essenziale per l'elaborazione della strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale. In essa devono essere descritti sinteticamente e chiaramente i fattori del contesto esterno che potenzialmente favoriscono e agevolano l'esposizione al rischio corruttivo del comune. Ad essa saranno collegati l'individuazione degli specifici rischi corruttivi dell'ente e la conseguente scelta di misure per il relativo contenimento.

## CONTESTO ESTERNO

### Opportunities – Opportunità

Numero di reati contro la Pubblica Amministrazione in rapporto alla popolazione dell'ente al di sotto della media nazionale.

Crescente sensibilità dell'opinione pubblica sulle tematiche della legalità.

Crescente collaborazione tra istituzioni sulla tematica in argomento.

Protocolli d'intesa con Prefettura

Incentivazione alla maggiore digitalizzazione delle procedure e dei processi indotta dalla pandemia e dalla necessità di garantire le funzioni amministrative anche a distanza.

Avvio dell'attuazione del PNRR, con destinazione di risorse e previsione di interventi e opere.

Avvio delle riforme della P.A. previste nell'ambito del PNRR.

## CONTESTO ESTERNO

### Threats (Minacce)

Numero di reati contro la Pubblica Amministrazione in rapporto alla popolazione dell'ente al di sopra della media nazionale.

Indebolimento dell'immagine della Pubblica Amministrazione da parte dell'opinione pubblica.

Contesto normativo in continuo mutamento, complessità, onerosità amministrativa e numerosità delle procedure da applicare.

Parcellizzazione ed estrema varietà delle attività economiche con conseguente numerosità di interessi privati connessi con le politiche dell'Ente.

Necessità di rispettare tempistiche ed obiettivi stringenti e connessi a rischio di perdita di risorse a fronte della necessità di attuare comunque efficaci misure di prevenzione del rischio corruttivo.

## CONTESTO INTERNO

### Strenght - Punti di forza

Forte integrazione tra Piano Anticorruzione e Piano della Performance con previsione di specifici obiettivi.

Presenza di un'unica struttura di supporto al RPCT che coordina le funzioni della prevenzione della corruzione, del ciclo della performance e della formazione.

Svolgimento di adeguati interventi formativi in materia rivolti a tutto il personale regionale.

Buon livello di informatizzazione nell'ente

Buona predisposizione del personale a lavorare per obiettivi

## CONTESTO INTERNO

### Threats (Minacce)

complessità delle procedure e processi alcuni dei quali ad elevatissimo contenuto specialistico.

Permanenza in alcuni casi di una cultura dell'adempimento.

Necessità di formazione del personale neoassunto collocato a supporto delle attività in materia di anticorruzione, in un contesto organizzativo in cambiamento

Pluralità di centri decisionali (non solo dirigenza ma anche organi politici) nell'ambito dei quali risiede il margine di discrezionalità della decisione.

Mancanza di un unico sistema informativo interno e sistema dei controlli interni poco evoluto.

## Struttura organizzativa

È importante rappresentare sinteticamente l'articolazione organizzativa dell'amministrazione, evidenziando la dotazione di personale, anche in termini di distribuzione dei ruoli e delle responsabilità attribuite.

I dati utilizzati per l'analisi del contesto devono essere aggiornati e nella descrizione della organizzazione l'ente fornisca – tra l'altro – dati completi anche per inquadrare correttamente le dimensioni della struttura e la sua organizzazione.

## Strumenti di monitoraggio continui e formazione del personale

Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)

Piani di audit e controllo

Piani di formazione



## DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

### LA TRASPARENZA

La **Legge n. 241/1990** all'**art.1** ha previsto che l'attività della P.A. è dominata dai criteri previsti e disciplinati dall'**art. 97** della Costituzione, e precisamente da quelli di imparzialità, efficacia, economia, trasparenza e pubblicità.

La nozione di trasparenza assume di volta in volta maggiore significato, si riempie di contenuti.

La Trasparenza con la legge n. 190/2012 ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione (art. 1, co. 36).

L'applicazione di tale misura deve essere disciplinata e programmata all'interno della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO, in una apposita sottosezione nella quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Tra corruzione e trasparenza vi sia uno stretto rapporto ed è un punto di partenza indiscusso nella prevenzione della *maladministration*.

Le norme in materia di pubblicità e trasparenza trovano una sistemazione nel D.Lgs. n 33 del 14.03.2013 come integrato e modificato dal **D.Lgs. n. 97 del 25.03.2016.**

La trasparenza pubblica riprendendo la formulazione contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 33 del 2013

concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto a una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La corruzione si sviluppa nell'opacità

La trasparenza è il mezzo per combatterla

La legge n. 62 del 2022 sulla trasparenza in ambito sanitario lega trasparenza e prevenzione della corruzione:

«le disposizioni della presente legge, per finalità di trasparenza nonché di prevenzione e contrasto della corruzione e del degrado dell'azione amministrativa, garantiscono il diritto alla conoscenza dei rapporti, aventi rilevanza economica o di vantaggio, intercorrenti tra le imprese produttrici di farmaci, strumenti, apparecchiature, beni e servizi, anche non sanitari, e i soggetti che operano nel settore della salute o le organizzazioni sanitarie»

Nella sezione trasparenza si deve indicare:

- Il Responsabile dell'ufficio/struttura responsabile per la pubblicazione, con indicazione della posizione ricoperta nell'organizzazione;
- Il Termine di scadenza per la pubblicazione: laddove la normativa prevede una tempistica definita questa è stata già evidenziata; nelle ipotesi in cui, invece, il d.lgs. n. 33/2013 non menziona esplicitamente le tempistiche di pubblicazione e aggiornamento, viene rimesso a alla autonoma determinazione dell'ente. In base ai principi di ragionevolezza, responsabilità e sostenibilità i termini devono essere idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati.
- Il Monitoraggio suddiviso in programmazione e rendicontazione degli esiti.

## **Art. 1, comma 1 D.Lgs. n. 33 del 2013 : principio generale di trasparenza**

«La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

## **Art. 5, comma 1 del D.Lgs. n. 33 del 2013, Accesso civico a dati e documenti**

«L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui **sia stata omessa la loro pubblicazione**»

In caso di accoglimento dell'istanza, l'amministrazione, se ha già pubblicato i dati, le informazioni o i documenti richiesti, indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Se, invece, non li ha già pubblicati, provvede alla pubblicazione dei documenti, delle informazioni o dei dati richiesti e comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

D.lgs. n. 33 del 2013  
modificato dal D.Lgs.  
n. 97 del 2016

Garante  
Privacy/Anac - Linee  
guida deliberazione  
n. 1309 del 2016

Dipartimento  
Funzione Pubblica  
Circolare n. 2 del  
2017

Dipartimento  
Funzione Pubblica  
Circolare n. 1 del  
2019

## Art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33 de 2013 (modificato dal D.Lgs. n. 97 del 2016)

«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 ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis».

## Art. 3 comma 1, del D.lgs. N. 33/2013 (modificato dal D.Lgs. n. 97 del 2016)

Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente **sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7.**

Ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 33 del 2013, i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati in formato di tipo aperto (ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'amministrazione digitale), e sono riutilizzabili senza ulteriori restrizioni, ma con obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

Il cittadino non deve comunicare le ragioni che lo spingono a voler accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'ufficio, né l'uso che intende fare delle informazioni che gli verranno fornite.

Comma 3 dell'art. 5 del D.lgs. 33 del 2013, il diritto all'accesso **“non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva [...] e non richiede motivazione”**.

**Inoltre il richiedente NON deve** possedere e quindi dimostrare una specifica legittimazione soggettiva.

L'accesso è gratuito: rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione. DFP Circolare n. 1/2019 «rimborso del costo sostenuto dall'amministrazione per il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo, ferme restando le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura».

Però è indispensabile identificare il richiedente che è dunque condizione di ricevibilità della richiesta.

Inoltre le linee Guida Anac precisano che sono inammissibili le richieste formulate in modo così vago da non permettere all'amministrazione di identificare i documenti o le informazioni richieste. In questi casi, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

## Accesso civico generalizzato: il limite dell'interesse privato

«L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

La protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;

La libertà e la segretezza della corrispondenza;

**Gli interessi economici e commerciali di una persona fisica e giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali».**

## DIVIETO ALL'ACCESSO CIVICO

Il pregiudizio agli interessi pubblici o privati deve essere concreto per cui deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

L'amministrazione deve motivare chiaramente quale interesse e dimostrare che il pregiudizio (concreto) dipende direttamente dalla dazione dell'informazione oggetto di accesso.

Pregiudizio probabile e non soltanto possibile.

L'amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, **sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito** (cfr. sul punto CGUE, 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03) Linee Guida Anac / Garante Privacy

## *Articolo 19 D.lgs. N. 36 del 2023 Principi e diritti digitali*

6. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la **tracciabilità e la trasparenza delle attività svolte, l'accessibilità ai dati e alle informazioni, la conoscibilità dei processi decisionali automatizzati** e rendono le piattaforme utilizzate **accessibili nei limiti di cui all'articolo 35**. I gestori delle piattaforme assicurano la conformità delle medesime alle regole tecniche di cui all'articolo 26.

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano in **modalità digitale** l'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, mediante **acquisizione diretta** dei dati e delle informazioni inseriti nelle piattaforme, ai sensi degli articoli 3-bis e 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e 5-bis del **decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**.

Come chiarito nella relazione del Consiglio di Stato, l'accesso civico generalizzato il legislatore ha voluto introdurre il diritto della persona a ricercare informazioni, quale diritto che consente la partecipazione al dibattito pubblico e di conoscere i dati e le decisioni delle amministrazioni

Si estende il principio contenuto della Adunanza Plenaria sentenza 10 del 2020 del Consiglio di Stato.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD **D.Lgs. n. 82/2005**) prevede appunto che le amministrazioni pubbliche allorquando organizzano la propria attività

- possono utilizzare tutte le tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ritengano utili e necessarie per garantire i principi di cui abbiamo parlato, e cioè quelli di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione;
- devono assicurare la possibilità per i cittadini di accedere, di trasmettere, di fruire di tutte le informazioni in maniera digitale;
- Devono garantire che i dati che vengono raccolti, formati, conservati possano essere disponibili ed accessibili mediante l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano l'utilizzo e la riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati.

## ***Articolo 20. Principi in materia di trasparenza.***

1. **Fermi restando** gli obblighi di pubblicità legale, a fini di trasparenza i dati, le informazioni e gli atti relativi ai contratti pubblici sono indicati nell'articolo 28 e sono pubblicati secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
2. Le comunicazioni e l'interscambio di dati per le finalità di conoscenza e di trasparenza avvengono nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e dell'invio delle informazioni.
3. Le regioni e le province autonome assicurano la trasparenza nel settore dei contratti pubblici.

## Art. 37 d.lgs. n. 33 del 2013

### Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano i dati, gli atti e le informazioni secondo quanto previsto dall'articolo 28 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78.

2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si intendono assolti attraverso l'invio dei medesimi dati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC e alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.

## ***Articolo 20. Principi in materia di trasparenza.***

Come evidenziato anche dalla Relazione illustrativa gli obblighi di pubblicazione che caratterizzano l'area dei contratti pubblici sono di due tipi:

- 1) la **pubblicità degli atti di gara** rivolta a **produrre effetti legali**, che si realizza con la pubblicazione degli atti nella sezione dei siti istituzionali con funzione di albo pretorio o di albo on line
- 2) la **pubblicità assicurata nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente"** dei siti istituzionali delle amministrazioni, con lo scopo di **informare i cittadini relativamente alle procedure di gara bandite, la tipologia di opere servizi e forniture oggetto delle procedure di gara e i costi degli affidamenti medesimi al fine, alla base del principio della trasparenza amministrativa.**

## Relazione illustrativa

«L'articolo 20 è dedicato al principio della trasparenza e in particolare all'indicazione degli strumenti previsti nell'ordinamento al fine di assicurare la concreta attuazione del principio di trasparenza. La trasparenza è, nell'ambito della **moderna visione dell'amministrazione, un valore portante e necessario dell'ordinamento, che assume un fondamentale rilievo anche come strumento di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione.** Per trasparenza amministrativa deve intendersi la **comprensibilità e la conoscibilità dall'esterno dell'attività finalizzate a realizzare imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e a rendere maggiormente chiare e credibili le scelte rivolte alla cura dell'interesse generale.**»

In primo luogo va tenuto conto che la trasparenza nel settore dei contratti pubblici è attuata a mezzo di specifici obblighi di pubblicazione a carico delle pubbliche amministrazioni per come individuati ora dall'articolo 28 del Codice e dall'articolo 37 del d. lgs. 33/2013 con riguardo alle procedure bandite, e pubblicati secondo le modalità previste dal menzionato decreto trasparenza nell'ambito della sotto sezione "Bandi di gara e contratti" presente nella sezione Amministrazione trasparente sui siti istituzionali. In caso di mancata pubblicazione dei dati indicati i cittadini possono attivare lo strumento dell'accesso civico al fine di ottenere la pubblicazione dei dati mancanti e per i quali sussiste l'obbligo di pubblicazione.

Inoltre va anche considerato **l'altro importante strumento** di trasparenza quale il diritto di accesso civico "c.d. generalizzato", che consente a tutti i cittadini di avere contezza di atti amministrativi senza che sia richiesta alcuna legittimazione, accesso da assicurarsi nel rispetto degli interessi pubblici e privati previsti per legge che tuttavia ne segnano i limiti.»

E' sufficiente richiamare quanto dispone il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sul principio di trasparenza per rendersi conto della **centralità di detto principio quale regola dell'organizzazione e dell'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia**: «La trasparenza ... concorre ad attuare il **principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione**. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino».

Le comunicazioni e l'interscambio di dati per le finalità di conoscenza e di trasparenza avvengono nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e dell'invio delle informazioni. Ciò anche al fine di assicurare una **semplificazione degli adempimenti in capo alle amministrazioni** le quali molto spesso si trovano a dover comunicare i dati per popolare le banche dati detenute da altri soggetti pubblici e a pubblicare poi le stesse informazioni sul proprio sito istituzionale per altre finalità. **Sarebbe opportuno quindi che queste attività si concentrassero e che l'invio di informazioni e dati soddisfacessero contemporaneamente a più finalità.**

Il percorso per garantire la cosiddetta trasparenza “proattiva” è assicurato attraverso l'identificazione dei dati, delle informazioni e dei documenti che devono essere resi pubblici sul sito istituzionale.

Tali dati, attualmente definiti all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 – **norma che viene abrogata con il presente Codice** – si trovano all'articolo 28.

La pubblicazione di questi dati ha come unico scopo quello della trasparenza e non della pubblicità legale

## ***Articolo 28. 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.

## ***Articolo 28. Trasparenza dei contratti pubblici.***

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.

Come indicato da ANAC *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente del proprio sito un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all’intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP.*

*Residuano in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti gli obblighi di pubblicare, nella sezione “Amministrazione trasparente” o “società trasparente” del proprio sito, i dati non comunicati alla BDNCP indicati nell’allegato I della delibera ANAC 264/2023, come modificata e integrata con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023.”*

I dati, gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto trasparenza rimangono pubblicati in BDNCP e nella sezione “Amministrazione trasparente” della stazione appaltante e dell’ente concedente per un periodo almeno di cinque anni e, comunque, nel rispetto delle previsioni dell’articolo 8, comma 3, del decreto trasparenza.

## Articolo 10 – DELIBERA ANAC 261 del 20 giugno 2023

Informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla BDNCP

il programma triennale ed elenchi annuali dei lavori

il programma triennale degli acquisti di servizi e forniture

gli avvisi di pre-informazione

i bandi e gli avvisi di gara.

avvisi relativi alla costituzione di elenchi di operatori economici

gli avvisi di aggiudicazione ovvero i dati di aggiudicazione per gli affidamenti non soggetti a pubblicità

gli affidamenti diretti

## Articolo 10 – DELIBERA ANAC 261 del 20 giugno 2023

La stipula e l'avvio del contratto  
gli stati di avanzamento  
i subappalti

le modifiche contrattuali e le proroghe  
le sospensioni dell'esecuzione  
6. gli accordi bonari  
le istanze di recesso

la conclusione del contratto

Il collaudo finale

All'interno della sezione "Bandi di gara e contratti" della Trasparenza, occorre quindi prestare attenzione:

- Alla pubblicazione obbligatoria del singolo link di ciascuna procedura alla BDNCP
- alla pubblicazione obbligatoria di tutti gli allegati previsti dalla Delibera ANAC 601/2023 (che modifica e integra la Del. 264/2023) che non sono oggetto di invio alla banca dati ANAC

Come inoltre indicato dalla **Delibera ANAC 582/2023**, qualora gli atti e documenti oggetto di invio alla BDNCP siano già pubblicati sulle piattaforme di approvvigionamento digitale, è sufficiente che in Amministrazione Trasparente venga indicato il **link alla documentazione caricata in piattaforma**, purché consenta l'accesso libero e diretto ai documenti.

In caso di affidamenti diretti l'unico documento da pubblicare in Trasparenza è la **delibera a contrarre**, secondo l'art. 82 del D.Lgs. 36/2023.

Le regole tecniche per assicurare la trasparenza sono indicate nel regolamento adottato da ANAC con delibera 261/2023.

Il collegamento ipertestuale assicura l'accesso immediato e diretto ai dati da consultare riferiti allo specifico contratto della stazione appaltante e dell'ente concedente ed assicura la trasparenza dell'intera procedura contrattuale, dall'avvio all'esecuzione.

Se parte dei dati e atti da pubblicare in AT é già pubblicata sulle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono decidere di sostituire la pubblicazione in dettaglio con quella del collegamento ipertestuale che rinvia alla piattaforma.

La sezione della piattaforma, dove sono pubblicati dati e atti, in tal caso deve essere liberamente accessibile da chiunque nel rispetto dei termini e dei criteri di qualità delle informazioni stabiliti dal d.lgs. 33 del 2013 (artt. 6 e 8, co. 3).

Nel quadro delle **misure di prevenzione della corruzione** si inserisce un'ulteriore forma di trasparenza, operata in autonomia da parte delle amministrazioni (e quindi al di fuori degli specifici obblighi previsti dalla legge)

funzione di informazione e comunicazione prevista dalla legge n. 150 del 2000, che pone il tema di una doverosità informativa delle pubbliche amministrazioni rispetto a questioni di interesse generale, ma che nell'ottica della strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi si lega soprattutto al fatto che «la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione»

La trasparenza ulteriore in funzione di anticorruzione si realizza secondo le forme e gli strumenti reputati più idonei dalla singola Pubblica amministrazione

Con riferimento ai contratti pubblici:

- la tracciabilità del processo decisionale in tutte le sue fasi;
- la documentazione dei rapporti con i portatori di interessi particolari;
- il rapporto con gli obiettivi di performance, anche al fine di produrre meccanismi di alert;
- I meccanismi di controllo interno e di monitoraggio;
- la proceduralizzazione di fasi prima informali;
- la previsione di regole trasparenti per la nomina di figure responsabili;
- la costruzione di indicatori automatici in grado di evidenziare anomalie;
- ecc

## Delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024

Approvazione di 3 schemi di pubblicazione ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al medesimo decreto - Messa a disposizione di ulteriori schemi.

Pubblicata nel sito dell'Autorità il 13 novembre 2024

(Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 21 gennaio 2025)



## Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 4-bis)

### La norma

*1. L'Agenzia per l'Italia digitale, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche, gestisce il sito internet denominato "Soldi pubblici" che consente l'accesso ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta e alle amministrazioni che l'hanno effettuata, nonché all'ambito temporale di riferimento.*

*2. Ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.*

*3. Per le spese in materia di personale si applica quanto previsto dagli articoli da 15 a 20.*

*4. Dalle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*



Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni (art. 13 d.lgs. 33/2013)

La norma

*1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, corredati dai documenti anche normativi di riferimento. Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi:*

*a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze;*

*b) all'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici; (lettera così modificata dall'art. 12 del d.lgs. n. 97 del 2016)*

*c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche;*

*d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.*

Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione (art. 31 d.lgs. n. 33/2013)

La norma

*1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici.  
(comma così sostituito dall'art. 27 del d.lgs. n. 97 del 2016)*



## Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale (art. 12 d.lgs. 33/2013)

### La norma

*1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, le pubbliche amministrazioni pubblicano sui propri siti istituzionali i riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati «Normattiva» che ne regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività. Sono altresì pubblicati le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto, previsto dalla legge o comunque adottato, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione.*

*1-bis. Il responsabile della trasparenza delle amministrazioni competenti pubblica sul sito istituzionale uno scadenario con l'indicazione delle date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti e lo comunica tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica per la pubblicazione riepilogativa su base temporale in un'apposita sezione del sito istituzionale. L'inosservanza del presente comma comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 46.*

*2. Con riferimento agli statuti e alle norme di legge regionali, che regolano le funzioni, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività di competenza dell'amministrazione, sono pubblicati gli estremi degli atti e dei testi ufficiali aggiornati.*

Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale (art. 20, c. 1 e c. 2, d. lgs. n. 33/2013)

La norma

- 1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti.*
- 2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio e i dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti.*



## Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi di organi indirizzo politico e dirigenti amministrativi (art. 23 d.lgs. n. 33/2013)

### La norma

*1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione «Amministrazione trasparente», gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di:*

- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis;*
- accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013)

La norma

**Art. 26. Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.**

*1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.*

*2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli 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 ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro. Ove i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, vengono altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo. (comma così modificato dall'art. 1, comma 128, legge n. 124 del 2017).*

*3. La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. (comma così modificato dall'art. 23 del d.lgs. n. 97 del 2016).*

*4. è esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.*

## Art. 27. Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari

*1. La pubblicazione di cui all'articolo 26, comma 2, comprende necessariamente, ai fini del comma 3 del medesimo articolo:*

- a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;*
- b) l'importo del vantaggio economico corrisposto;*
- c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;*
- d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;*
- e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;*
- f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.*

*2. Le informazioni di cui al comma 1 sono riportate, nell'ambito della sezione «Amministrazione trasparente» e secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consente l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 e devono essere organizzate annualmente in unico elenco per singola amministrazione.*



Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi (art. 29 d.lgs. 33/2013)

## La norma

*1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità. (comma così sostituito dall'art. 8, comma 1, legge n. 89 del 2014, poi così modificato dall'art. 25 del d.lgs. n. 97 del 2016).*

*1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e rendono accessibili, anche attraverso il ricorso ad un portale unico, i dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, ai sensi dell'articolo 7, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata. (comma così introdotto dall'art. 8, comma 1, legge n. 89 del 2014).*

*2.. Le pubbliche amministrazioni pubblicano il Piano di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, con le integrazioni e gli aggiornamenti di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 91 del 2011.*



## DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

L'organizzazione interna

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

La figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) è stata introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n.190. Il d.lgs. n. 97/2016 ha attribuito allo stesso anche la funzione di Responsabile della trasparenza.

Il piano triennale di amministrazione (e la sezione del Piano integrato) è adottato, sempre dopo un processo partecipativo, da parte degli organi politici di vertice, ma è redatto dal responsabile della prevenzione della corruzione, che è un funzionario (di norma un dirigente e negli enti locali il segretario comunale).

Di norma, il responsabile della prevenzione della corruzione ricopre anche il ruolo di **responsabile della trasparenza**, vale a dire di responsabile della vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione e quindi del relativo programma (che costituisce una sezione del piano di prevenzione e ora del Piano integrato).

Come evidenziato da ANAC l'organo di indirizzo [...] **deve assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Rpct.**

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Come evidenziato da ANAC l'organo di indirizzo [...] **deve assumere un ruolo *proattivo* nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Rpct.**

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

L'organo di indirizzo individua, di norma, il RPCT tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le misure volte ad assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Per gli enti locali, la scelta ricade, di norma, salva diversa e motivata determinazione, sul segretario o sul dirigente apicale.

Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico RPCT

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Il responsabile secondo ANAC deve essere dotato «delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni», e deve essere affidato un apposito e adeguato ufficio con cui collaborano i vertici politici e quelli burocratici dell'amministrazione,

Predisporre, sulla base dell'indirizzo fornito dai vertici dell'amministrazione, e vigila sulla attuazione del piano di prevenzione della corruzione.

Al verificarsi di episodi di corruzione («in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato») deve comunque essere in grado di dimostrare l'adeguatezza delle misure e/o l'imprevedibilità dell'evento

Altra ipotesi di responsabilità del Rpct è quella nel caso di «ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano» da parte di dipendenti della pubblica amministrazione

La violazione delle prescrizioni del Piano è in ogni caso fonte di responsabilità disciplinare per il personale

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

È importante che la scelta ricada su un dipendente dell'amministrazione che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti.

L'incarico di far elaborare il PTPCT - e quindi anche la sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO – non può essere conferito a soggetti esterni.

Pertanto, la nomina di un dirigente esterno è da considerarsi come una eccezione.

Nel caso, tale scelta necessita di una motivazione puntuale, anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Il responsabile della prevenzione della corruzione in caso di inadempienze verrà chiamato a rispondere a titolo di **responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, e disciplinare, oltre che per danno all'immagine della pubblica amministrazione.**

## Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Il responsabile potrà avvalersi anche degli **Organismi indipendenti di valutazione** – Oiv (istituiti in ogni amministrazione in base alla riforma «Brunetta») competenti per le funzioni di valutazione, che collaborano nell'integrazione con il ciclo delle performance

Potrà essere supportato dalle strutture di vigilanza e audit interne.

**E' auspicabile che al RPCT sia attribuito un apposito ufficio di supporto, dotato di adeguate risorse umane con competenze multidisciplinari e di risorse strumentali**

Diverse sono le figure che necessariamente sono tenute ad intervenire nel processo di formazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Nonostante la previsione normativa attribuisca una particolare responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi in capo al RPCT (art. 1, co. 12, l. 190/2012), **tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il proprio personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.**

## I responsabili di settore

### Ai fini della normativa dell'anticorruzione i responsabili di Settore:

a) svolgono attività informativa nei confronti del R.P.C.T. e dell'Autorità giudiziaria (art. 16 D.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3/1957; art. 1, comma 3, Legge n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.)

b) partecipano al processo di gestione del rischio. In particolare, concorrono, da un lato, alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione, dall'altro, a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio al quale sono preposti. Sotto il primo profilo, la mancanza di proposte in tal senso corrisponde ad attestazione della non necessità dell'adozione di apposite misure di prevenzione, con tutte le responsabilità giuridiche che ne conseguono. Sotto il secondo profilo, deve risultare chiaro che i Responsabili di Settore **sono tenuti non soltanto ad osservare ma anche a fare osservare le misure contenute nel P.T.P.C., così come prescritto dall'art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012;**

## I responsabili di settore

### **Ai fini della normativa dell'anticorruzione i responsabili di Settore:**

c) assicurano l'osservanza del Codice di Comportamento da parte dei dipendenti dell'Ufficio al quale sono preposti, adottando le misure gestionali, di volta in volta ritenute opportune, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis del D.lgs. n. 165/2001);

d) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione svolte nell'ufficio al quale sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato – sempre se oggettivamente possibile - la rotazione del personale specie nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;

e) collaborano, con piena assunzione di ogni responsabilità giuridica e disciplinare, ai sensi dell'art.8 del D.P.R. n. 62/2013, con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione al fine della puntuale applicazione all'interno dell'Amministrazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione

## I responsabili di settore

Con specifico riferimento agli affidamenti diretti sotto soglia i responsabili operano in ossequio al principio della rotazione degli affidamenti e devono verificare la congruità del prezzo offerto dagli operatori

Per quanto concerne i fondi del PNRR i responsabili in un'ottica di sana gestione delle risorse pubbliche, nonché in un'ottica di prevenzione della corruzione, si impegnano ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR.

## I responsabili di settore

Sussiste l'obbligo per i responsabili di Settore di avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti ai sensi all'art. 55-sexies, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

In particolare, il personale comunale deve:

- a) partecipare al processo di gestione del rischio;
  
- b) osservare le misure contenute nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO (art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012);
  
- c) segnalare le situazioni di illecito al proprio Responsabile di Settore o all'U.P.D. (art. 54 bis del D.lgs. n. 165/2001);
  
- d) segnalare casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii.; artt. 6 e 7 del Codice di Comportamento Generale, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62).

## I responsabili di settore, pubblicazione e trasparenza

Agli obblighi di pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere al sito istituzionale dell'Ente direttamente ed immediatamente, senza autenticazione e identificazione.

L'art. 3 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sancisce un vero e proprio “diritto alla conoscibilità” di documenti, informazioni e dati che devono essere oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente.

I dati devono essere pubblicati su impulso e sotto la responsabilità dei Responsabili di Settore, competenti *ratione materiae*, i quali ne devono curare l'aggiornamento periodico, ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii..

Il RUP è il principale soggetto coinvolto nei processi del ciclo di vita del contratto in cui si possono evidenziare profili di rischio corruttivo

La rilevanza dei compiti posti in capo al RUP comporta che lo stesso debba essere in possesso di adeguata competenza professionale in relazione all'incarico.

Come misura di prevenzione del rischio corruttivo si consiglia il rispetto del criterio della rotazione nell'affidamento dell'incarico di RUP.

A fine sia di garantire la professionalità adeguata nell'espletamento dell'incarico assume una particolare importanza la formazione del personale.

Per quanto riguarda il RUP si prevedono le seguenti misure:

individuazione dei criteri di rotazione nella nomina del RUP ove possibile tenuto conto delle caratteristiche e modalità organizzative

inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari, ai quali si richiede la preventiva dichiarazione della insussistenza di rapporti di parentela o di familiarità con i soggetti che hanno partecipato alla definizione della procedura di gara e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente

previsione, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti, secondo la gravità della violazione accertata e la fase in cui la violazione è posta in essere, oltre che nel rispetto del principio di proporzionalità;

attestazione da parte del RUP all'interno del provvedimento di affidamento/aggiudicazione di aver accertato l'assenza di situazioni di conflitto di interessi; ovvero la ricorrenza di situazioni di conflitto tali, però, da non pregiudicare la procedura; ovvero la ricorrenza di significative situazioni di conflitto, a seguito delle quali sono state adottate specifiche misure di riduzione/eliminazione del rischio;

attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di conflitto di interessi, anche mediante apposite sessioni formative in cui analizzare – tra l’altro – casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto

nel caso siano ritenute sussistenti situazioni di conflitto di interessi, deve essere valutata la rilevanza e ove opportuno, la conseguente adozione delle misure più adeguate ed efficaci

RUP e RPCT operano su un piano di collaborazione e coordinamento continuo

Il RUP in presenza di anomalie emerse da esiti dei tracciamenti degli affidamenti ne darà comunicazione al RPCT affinché quest'ultimo possa svolgere tutte le verifiche

Analogamente, il RPCT può essere di supporto per il RUP nella valutazione circa la sussistenza di eventuali situazioni di conflitto di interessi che dovessero insorgere nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto

## DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

L'organizzazione interna e le fattispecie di rischio

## ANALISI DEI RISCHI NELL'AMBITO DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA

Nelle diverse fasi del ciclo di vita del contratto pubblico si possono evidenziare molteplici rischi sotto il profilo della normativa anticorruzione da presidiare con specifiche misure

Fase di affidamento

possono essere messi in atto comportamenti finalizzati ad ottenere affidamenti diretti inclusi gli incarichi di progettazione, in elusione delle norme che tutelano la concorrenza

rischio di frazionamento artificioso

alterazione del calcolo del valore stimato dell'appalto

non attuazione della rotazione dei soggetti chiamati a partecipare alle procedure sotto soglia

## Fase di esecuzione

comportamenti corruttivi legati alle modifiche e alle varianti per conseguire maggiori guadagni, a danno anche della qualità della prestazione, in assenza dei controlli previsti dal Codice e dei vincoli imposti dalla disciplina di settore;

disapplicazione del Codice, limitatamente alla fase di esecuzione

aumento del rischio di possibili accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto o avvalimento



## Gli indicatori di misurazione di rischio corruttivo negli appalti pubblici

## Offerta economicamente più vantaggiosa

L'indicatore rileva la frazione rispetto al totale di procedure aggiudicate utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed è dato dal rapporto tra *numero procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa* (numeratore) e *numero totale procedure aggiudicate* (denominatore).

## Numero delle procedure non aperte

L'indicatore rileva la frazione rispetto al totale di procedure non aperte (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando, affidamenti diretti) ed è uguale al rapporto tra numero di procedure non aperte (numeratore) e numero totale di procedure (denominatore), allo scopo di valutare la percentuale di procedure non aperte sul totale delle procedure espletate da una medesima stazione appaltante in un determinato arco temporale.

## Valore delle procedure non aperte

Rileva il valore economico delle procedure non aperte sul valore totale delle procedure ed è uguale al rapporto tra la somma del valore economico delle procedure non aperte (numeratore) e la somma del valore economico del totale delle procedure (denominatore).

## Contratti aggiudicati e modificati nel corso della esecuzione

Indicazione della frazione rispetto al totale delle procedure dei contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da almeno una modifica in corso di esecuzione ed è uguale al rapporto tra numero di procedure interessate da almeno una modifica (numeratore) e numero totale di procedure aggiudicate e concluse (denominatore).

## Scostamento dei costi di esecuzione

Rileva lo scostamento tra il costo effettivo sostenuto dalla amministrazione e quello preventivato all'atto della procedura di gara ed è pari alla media aritmetica del rapporto, calcolato per ogni procedura, tra (numeratore) costo effettivo (importo finale a consuntivo) e (denominatore) costo preventivato (importo di aggiudicazione).

Può essere utile per valutare eventuali comportamenti anomali nel corso dell'esecuzione di un contratto, considerato che gli operatori economici potrebbero aggiudicarsi un determinato contratto praticando ribassi molto elevati, per poi recuperare durante l'esecuzione la percentuale di ribasso.

Occorre però valutare bene in quanto lo scostamento potrebbe in realtà essere dovuto al verificarsi di circostanze impreviste e imprevedibili ed essere pertanto giustificato.

Tali situazioni devono essere isolate rispetto a quelle che potrebbero evidenziare un accordo corruttivo tra operatore economico e soggetto pubblico.

## Scostamento dei tempi di esecuzione

L'indicatore rileva lo scostamento dei tempi di esecuzione rispetto a quelli del cronoprogramma di gara ed è rappresentato dalla media aritmetica del rapporto, calcolato per ogni procedura, tra durata effettiva (numeratore) e durata prevista (denominatore).

L'indicatore è volto a valutare comportamenti dell'operatore economico assecondati dalla stazione appaltante.

## Inadempimento delle comunicazioni di aggiudicazione

L'indicatore rileva la frazione di procedure rispetto al totale per cui non è avvenuta la comunicazione all'Autorità della scheda di aggiudicazione. È calcolato come rapporto tra numero di procedure per cui non è stata comunicata l'aggiudicazione (numeratore) e numero di procedure la cui scheda di aggiudicazione deve essere comunicata (denominatore).

L'inadempimento all'obbligo di comunicazione dei dati alla Banca Dati Nazionali dei Contratti Pubblici indica una non corretta gestione.



## Inadempimento delle comunicazioni di fine lavori

L'indicatore rileva la frazione di procedure rispetto al totale per cui non è avvenuta la comunicazione all'Autorità della scheda di fine lavori. È uguale al rapporto tra numero di procedure per cui non è stata comunicata la scheda di fine lavori (numeratore) e numero totale di procedure la cui scheda di fine lavori deve essere comunicata (denominatore).

L'inadempimento all'obbligo di comunicazione dei dati alla Banca Dati Nazionali dei Contratti Pubblici (nel caso di specie, della fine dei lavori) è manifestazione di una non corretta gestione da parte del soggetto pubblico

## Offerta singola

L'indicatore rileva la proporzione di procedure rispetto al totale delle procedure aggiudicate per le quali è stata presentata una sola offerta. È calcolato ponendo in rapporto il numero di procedure con un'unica offerta presentata e ammessa (numeratore) ed il numero totale di procedure aggiudicate (denominatore).

L'assenza di effettiva concorrenza potrebbe rivelare un rischio di corruzione.

La presenza di un solo operatore potrebbe comportare una aggiudicazione che rivela accordi corruttivi sia con la amministrazione che tra operatori economici.

## Proporzione di offerte escluse

L'indicatore rileva la media aritmetica del rapporto, per ogni procedura, tra numero offerte escluse (numeratore) e numero offerte presentate (denominatore).

L'idea di fondo è che il rischio è tanto più alto quanto maggiore è la quota di offerte escluse in quanto potrebbe rivelare una strategia distorsiva della stazione appaltante

## **Esclusione di tutte le offerte tranne una**

L'indicatore rileva la frazione di procedure rispetto al totale di procedure con una sola offerta ammessa per cui sono state escluse tutte le offerte tranne una. È calcolato quale rapporto tra numero di procedure con una sola offerta ammessa a fronte di più offerte presentate (numeratore) e numero di procedure con una sola offerta ammessa (denominatore).

Rivela una assenza di competizione e un rischio elevato di fenomeni corruttivi.

## **Proporzione di offerte escluse in procedure con tutte le offerte escluse tranne una**

Il calcolo di tale indicatore è simile a quello sopra ma la media è calcolata considerando soltanto le procedure con una sola offerta ammessa a fronte di più offerte presentate.

## Proporzione di contratti aggiudicati alla stessa azienda

L'indicatore misura la proporzione di valore contrattuale aggiudicato da una stazione appaltante ad un'azienda aggiudicataria rispetto al valore totale di tutti i contratti aggiudicati dalla medesima stazione appaltante.

## **Estensione del periodo di pubblicazione del bando (tra pubblicazione del bando e data di scadenza sottomissione proposte)**

Misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. È uguale alla media aritmetica della differenza (in giorni) tra data di scadenza di presentazione delle offerte e data di pubblicazione del bando.

Un periodo di pubblicità del bando ridotto può rendere difficile la preparazione di offerte adeguate da parte degli operatori economici non collegati alla stazione appaltante da rapporti "particolari" e potrebbe rivelare accordi informali.

## **Estensione del periodo di valutazione dell'offerta (tra data offerta e data aggiudicazione) per procedura di gara**

Misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di presentazione delle offerte da parte degli operatori economici e la data di aggiudicazione del contratto da parte della stazione appaltante. È calcolato come media aritmetica della differenza (in giorni) tra data di aggiudicazione e data di scadenza di presentazione delle offerte.

Intervalli ridotti potrebbero nascondere scelte già predefinite.

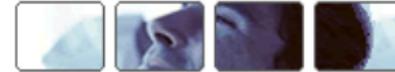
## La certificazione ISO 37001 quale requisito di partecipazione

la certificazione ISO 37001 "Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione " rappresenta lo standard di certificazione, riconosciuto a livello internazionale, rivolto alle organizzazioni pubbliche e private che intendano adottare un approccio sistemico alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, gestendo efficacemente tali rischi.

ANAC PARERE DI PRECONTENZIOSO n. 226 del 24 maggio 2023

La stazione appaltante è tenuta a prendere in considerazione altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità solo nel caso in cui il concorrente dimostri di non aver potuto presentare le necessarie certificazioni per cause a lui non imputabili.

In assenza di idonea certificazione, l'amministrazione è chiamata a valutare in concreto l'idoneità delle misure adottate dall'impresa per garantire la qualità; pertanto, in relazione a prove non supportate da alcuna certificazione emessa da organismi accreditati, le imprese sono tenute a sottoporsi al giudizio discrezionale della stazione appaltante.



## Il conflitto di interesse

## Il conflitto di interesse

Nel quadro del sistema di prevenzione della corruzione il concetto di conflitto di interessi assume un ruolo centrale

Per la **Commissione europea Commissione europea**, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Eu Anti-Corruption Report (Com/2014/038 final) «i conflitti d'interessi rivelano una situazione in cui i funzionari pubblici agiscono, intendono agire o danno l'impressione di agire per interesse privato»

Il Consiglio europeo ha definito il conflitto d'interessi come una situazione «nella quale il funzionario pubblico ha un interesse privato che possa influenzare o che sembri possa influenzare l'imparzialità e l'oggettività della propria condotta».

Definizione ampia di conflitto: attuale, potenziale, ma anche solo apparente.

Un conflitto d'interessi implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici.

**Art. 6-bis Legge 241 del 1990 modificata dalla Legge  
anticorruzione del 2012**

***Conflitto di interessi***

**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**

Il fondamento costituzionale è l'art. 97 che richiede che la pubblica amministrazione agisca nel rispetto della regola dell'equidistanza nei confronti dei destinatari dell'azione amministrativa.

## Il conflitto di interesse

Il legislatore affronta il tema del conflitto di interessi in modo legislativo, introducendo una norma specifica a riguardo. Questo avviene attraverso un'innovazione nella regolamentazione dell'attività amministrativa e nella legge sul procedimento, con l'inclusione del nuovo articolo 6-bis nella legge n. 241 del 1990, introdotto dalla legge anticorruzione. Si tratta di una disposizione che, sebbene sembri centrale, risulta complessa da comprendere nella sua concretezza, e riveste un forte significato simbolico; essa crea infatti un «ponte» tra le normative sulla prevenzione della corruzione e il complesso regime dell'azione procedimentale e della validità degli atti amministrativi.

Con l'art. 6-bis L.241/1990, come modificato con l'art. 1, comma 41, L. n. 190/2012, l'azione preventiva della corruzione è divenuta principio generale del diritto amministrativo

La tutela anticipatoria si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del fenomeno del conflitto di interessi anche se non vi è necessaria coincidenza tra conflitto di interessi e corruzione atteso che:

**«Quanto all'interesse rilevante per l'insorgenza del conflitto, la norma va intesa come operante indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio»**

## Il conflitto di interesse

Art. 53 Comma settimo D. Lgs. n. 165/2001

(Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

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 conflitto di interesse

Art. 7 d.P.R. n. 62/2013

(Codice di comportamento dei dipendenti pubblici)

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.

## Il conflitto di interesse

Art. 7 d.P.R. n. 62/2013

(Codice di comportamento dei dipendenti pubblici)

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.

**La norma prevede una serie di ipotesi tipizzate di conflitto d'interessi, ma anche una clausola «aperta»**

**I casi di conflitto d'interessi non sono necessariamente tipizzati da una valutazione complessiva dell'ordinamento emerge il conflitto di interessi atipico**

## Il conflitto di interesse

Legge n. 190 del 2012,

Misure che guardano sia al personale interno dell'amministrazione, sia a soggetti esterni destinatari di incarichi nelle amministrazioni.

ANAC

astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;

ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39

adozione dei codici di comportamento;

divieto di pantouflage;

autorizzazione a svolgere incarichi extraistituzionali;

affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

## Articolo 16. Conflitto di interessi.

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 ~~concreta ed effettiva~~ alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

TORNA IL CONCETTO DI MINACCIA ANCHE SOLO POTENZIALE

## Articolo 16. Conflitto di interessi.

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.**

3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

4. Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.

Semplificazione attraverso la eliminazione di **norme presenti in altre parti dell'ordinamento** (ad esempio, nel Piano anticorruzione, o nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – DPR n. 62 del 2013)

**Il conflitto di interessi può riguardare qualsiasi soggetto**, anche non formalmente lavoratore dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, che interviene nella procedura di aggiudicazione e di esecuzione con compiti funzionali e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato.

### **Definizione più precisa di conflitto di interesse**

**La minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi ad interessi effettivi**, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Va premesso che la norma non riduce il presidio anticorruzione (che anzi resta invariato e viene anche esteso con più chiarezza alla fase della esecuzione e ai soggetti non dipendenti della p.a.); si limita a eliminare norme presenti in altra parte dell'ordinamento (ad esempio, nel piano anticorruzione, o nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici – d.P.R. n. 62 del 2013) evitando confusioni e sovrapposizioni.

In quest'ottica, la norma in esame specifica che il conflitto di interessi può riguardare qualsiasi soggetto, anche non formalmente lavoratore dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, che interviene nella procedura di aggiudicazione e di esecuzione con compiti funzionali (che implicino esercizio della funzione amministrativa, con esclusioni di mansioni meramente materiale o d'ordine) e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

le situazioni di conflitto di interessi assumono una notevole rilevanza nei confronti del soggetto pubblico per le gravi conseguenze giuridiche derivanti dalla omissione della loro dichiarazione. Dunque, non se ne può accettare una definizione generica e indeterminata che non renda possibile inquadrare precisamente l'oggetto della omissione, considerando le ricadute disciplinari ma soprattutto penali ai sensi dell'art. 323 c.p., atteso che la violazione dell'obbligo di astensione, ove prescritto (anche dalla norma in esame, quindi), è intesa per giurisprudenza costante della Suprema Corte come un dovere di astensione introdotto nell'ordinamento in via generale e diretta dall'art. 323 c.p. (ex multis Cass. Pen. Sez. 6, 15 marzo 2013, n.14457, 19 ottobre 2004, n. 7992), considerata una sorta di norma penale in bianco completata dal richiamo alle varie ipotesi di astensione contemplate dalle leggi speciali, e indipendentemente dall'avverarsi del fatto dannoso.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Per questo, riprendendo alcuni spunti contenuti nel parere del Consiglio di Stato n. 667 del 5 marzo 2019 (reso sulle Linee guida ANAC in materia di conflitto di interessi), il comma 2 precisa che un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato. **Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti.**

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

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

Il comma 3 si limita a prevedere i doveri del soggetto che versa in conflitto di interessi, ossia darne comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e dalla fase di esecuzione.



# Le misure organizzative

## La rotazione del personale

La rotazione è uno strumento volto a garantire l'imparzialità nell'esercizio delle funzioni

La legge anticorruzione e il Piano nazionale anticorruzione propongono la rotazione come soluzione proficua per il rafforzamento dell'imparzialità e la riduzione dei rischi di situazioni di conflitto di interessi

## La rotazione del personale

La normativa anticorruzione distingue tra rotazione «ordinaria» e rotazione «straordinaria».

La rotazione «straordinaria» è una misura prevista nei casi in cui vengano avviati procedimenti penali o disciplinari per comportamenti di natura corruttiva. Essa rappresenta una risposta a fenomeni corruttivi ed ha una natura mista: non solo serve a prevenire futuri eventi corruttivi, ma ha anche una funzione latamente punitiva, pur essendo considerata una misura amministrativa di carattere precauzionale e non sanzionatorio.

Si tratta di un provvedimento che viene adottato in una fase iniziale del procedimento penale, limitato a situazioni di «comportamenti di natura corruttiva», e ha l'obiettivo di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione durante l'attesa della decisione penale.

L'Anac, che ha fornito indicazioni riguardo all'applicazione di questa misura attraverso specifiche linee guida e all'interno del Pna, svolge un ruolo di vigilanza sulla sua attuazione.

## La rotazione del personale

La rotazione straordinaria prevede che, nella fase di avvio del procedimento penale, ci sia un conseguente spostamento ad un altro ufficio.

Infatti, in caso di rinvio a giudizio per lo stesso fatto, continua ad applicarsi il trasferimento previsto dalla legge n. 97 del 2001. In questa situazione, lo spostamento è obbligatorio, fatta salva la possibilità per l'amministrazione di scegliere, in base alla propria organizzazione, tra il «trasferimento di sede» e l'assegnazione a un incarico diverso rispetto a quello già ricoperto dal dipendente, qualora vi siano evidenti motivi di opportunità riguardo alla presenza del dipendente nell'ufficio, considerando il discredito che l'amministrazione potrebbe subire da tale permanenza (art. 3, c. 1, l. n. 97 del 2001).

## La rotazione del personale

La rotazione cosiddetta «ordinaria» rappresenta una misura tipica di natura preventiva e anticipatoria, disciplinata con attenzione dal PNA e quindi soggetta alle normative interne dell'ente e al piano di prevenzione dell'amministrazione. I

n questo contesto, la rotazione del personale, pianificata tramite il piano di prevenzione, ha lo scopo di evitare potenziali situazioni di rischio e si inserisce in una logica di anticipazione di possibili conflitti di interesse.

La rotazione ordinaria è obbligatoria per i dipendenti nelle aree ad alto rischio di corruzione ed è considerata da ANAC «di fondamentale importanza tra gli strumenti di prevenzione della corruzione». La legge anticorruzione affronta questa misura in vari passaggi (art. 1, c. 4, lett. e), c. 5, lett. b), c. 10, lett. b)): le amministrazioni devono definire forme e modalità nel piano di prevenzione, garantendo una rotazione che non sia solo ordinaria, ma anche programmata e supportata da attività formative che ne facilitino l'attuazione.

## Incarichi extraistituzionali

L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, noto come «Testo unico sul lavoro con le pubbliche amministrazioni», regola la possibilità per i dipendenti pubblici di accettare incarichi retribuiti da entità sia pubbliche che private.

Il regime previsto è autorizzatorio, in linea con il principio costituzionale di esclusività del funzionario pubblico nel servizio alla nazione (art. 98 Cost.).

L'amministrazione di appartenenza valuterà, in base a criteri oggettivi e predeterminati, se consentire o meno l'incarico retribuito, considerando l'impegno richiesto e le possibili interferenze con i compiti istituzionali.

Inoltre, si terrà conto della possibilità che tali incarichi possano compromettere l'imparzialità dell'amministrazione.

## Incarichi extraistituzionali

Il sistema delle autorizzazioni per il discorso riguardante i conflitti di interesse stabilisce che «in fase di autorizzazione devono essere esclusi i casi di incompatibilità, sia legale che fattuale» e «le situazioni di conflitto, anche potenziali, di interessi, che possano compromettere l'esercizio imparziale delle funzioni del dipendente».

In sostanza la regolazione degli accessi a incarichi esterni da parte dei dipendenti pubblici è in un'ottica anticorruzione: «l'esclusività del servizio, per tutelare l'imparzialità amministrativa, è rafforzata rendendo obbligatoria e chiara la valutazione analitica dei potenziali conflitti di interesse derivanti dall'incarico».

## Gli incarichi extraistituzionali

L'importanza delle disposizioni dell'art. 53 per la prevenzione della corruzione emerge anche dal fatto che, secondo la normativa sugli obblighi di pubblicazione del d.lgs. n. 33 del 2013 (art. 18), le amministrazioni devono rendere pubblici i dati relativi agli incarichi conferiti o autorizzati ai loro dipendenti, specificando la durata e il compenso previsto.

Nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri regolamentari attraverso il piano di prevenzione, le amministrazioni sono tenute a indicare gli incarichi vietati e i criteri per l'attribuzione o l'autorizzazione degli incarichi extraistituzionali. L'Anac suggerisce, da un lato, di stilare una lista nera di attività vietate, ma anche di valutare in modo non eccessivamente restrittivo lo svolgimento di attività esterne che potrebbero avere effetti positivi sulla crescita professionale e sulla motivazione dei dipendenti.

## *Pantouflage*

L'articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, al comma 16-ter (introdotto dalla legge contro la corruzione), si occupa di una diversa situazione nota come «pantouflage» (o incompatibilità successiva), che ha suscitato un certo interesse nella dottrina. **Questo concetto implica il divieto di intraprendere attività lavorative o professionali dopo la conclusione del rapporto con l'amministrazione.** La norma stabilisce che i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, non possano intraprendere, «nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati che beneficiano delle attività dell'amministrazione svolte tramite tali poteri».

Le ripercussioni della violazione del divieto di *pantouflage* riguardano principalmente la nullità dei contratti stipulati e degli incarichi assegnati all'ex dipendente pubblico da parte dei soggetti privati menzionati nella normativa. Inoltre, il soggetto privato che ha instaurato contratti di lavoro o conferito incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione di questo divieto non ha la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

## ***Pantouflage***

ANAC ha fornito dei chiarimenti e delle interpretazioni al fine di rendere più facilmente applicabile la misura del pantouflage per gli enti. In particolare, è opportuno prendere in esame:

- le indicazioni e il modello del PNA
- il contenuto delle Linee guida 2024, approvate Delibera ANAC n. 493/2024.

La misura condiziona sia del dipendente della Pubblica Amministrazione, anche dopo la cessazione del servizio, che dell'ente privato che lo andrebbe ad assumere. Si applica solo:

- ai dipendenti che negli ultimi tre anni hanno esercitato poteri autoritativi e negoziali verso un soggetto privato;
- nei tre anni dalla cessazione del servizio presso la Pubblica Amministrazione, terminato il c.d. periodo di raffreddamento. Tale durata è stata valutata idonea e sufficiente a ridurre il rischio di comportamenti non imparziali del dipendente.

## ***Pantouflage***

Il fenomeno del pantouflage è limitato al dipendente pubblico che esercita poteri autoritativi e negoziali verso un soggetto privato.

Il PNA 2022 afferma che “il potere autoritativo e negoziale in una Pubblica Amministrazione implica l’adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente [...] sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari”.

Esempio provvedimenti:

- afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi per la PA (es. affidamenti diretti o procedure di gara);
- unilaterali della PA modificativi di situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (es. autorizzazioni, concessioni...);
- che producono effetti favorevoli per il destinatario (es. sovvenzione, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere).

## *Pantouflage*

ANAC esclude che costituisca espressione di poteri autoritativi e negoziali l'adozione di atti di carattere generale ovvero di quei provvedimenti, funzionali alla cura concreta di interessi pubblici, destinati ad una pluralità di soggetti non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili a posteriori.

Secondo le Linee guida del 2024 “la natura astratta e generale di tali atti, a differenza di quella concreta e particolare tipica dei provvedimenti amministrativi, li rende inidonei ad incidere direttamente e in maniera effettiva sulla posizione giuridica di uno specifico e predeterminato soggetto.”

## ***Lobbying nel contesto dell'anticorruzione***

Le regole di condotta per i funzionari, stabilite nel codice di comportamento, si concentrano sul rapporto con i cittadini e chiariscono l'obbligo di non divulgare informazioni riservate, di non accettare regali se non in casi particolari e con severe limitazioni, e di agire in modo imparziale, tra le altre cose. Inoltre, si considerano gli strumenti analizzati finora per limitare le situazioni di conflitto di interesse, in particolare i meccanismi legati alle revolving doors.

È importante notare che nei sistemi in cui il lobbying è regolato con maggiore attenzione, una parte significativa delle normative riguarda i decisori pubblici, imponendo restrizioni sugli incarichi dopo il servizio (post-employment/pantouflage) e doveri di condotta per garantire imparzialità e integrità.

Nell'esperienza italiana, questi aspetti sono presenti, con il limite che la normativa è principalmente rivolta ai funzionari che possono subire pressioni lobbistiche, ma queste ultime si rivolgono anche ai decisori politici.

## ***Lobbying nel contesto dell'anticorruzione***

Il processo di valutazione del rischio di corruzione e l'implementazione delle misure necessarie per affrontarlo sono aspetti cruciali. Questa rappresenta una delle prospettive più affascinanti nel campo della disciplina anticorruzione, sebbene inizialmente limitata da una certa riluttanza nell'attuazione e successivamente influenzata dalle riforme recenti che hanno impattato la capacità di innovazione nei piani di prevenzione.

Il *lobbying* è un ambito specifico su cui è necessario intervenire con misure preventive: nella valutazione del rischio, infatti, «è fondamentale considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze con i portatori e i rappresentanti di interessi». Su questa base, e in risposta a tale stimolo, diverse amministrazioni hanno sviluppato regolamenti per gestire questo fenomeno, implementando misure varie. Tra queste, si evidenzia la nascita, seppur in un numero limitato di casi, di «agende pubbliche» (in cui i decisori annotano gli incontri con i portatori di interessi), mentre i casi di regolamentazione tramite registri per i portatori di interesse che interagiscono con l'amministrazione sono ancora più rari.

## I codici di comportamento secondo la Legge n. 190 del 2012

La legge anticorruzione, comunemente nota come «Severino», n. 190 del 2012, ha modificato l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola il sistema dei codici di comportamento, sottolineando così la «peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche» in confronto a quello con i soggetti privati.

Il «rafforzamento» dei codici di comportamento: **la legge introduce un potenziamento che interessa la fonte regolamentare del codice nazionale, i meccanismi informativi e formativi destinati a garantirne la comprensione, l'importanza giuridica, in particolare per quanto concerne la responsabilità disciplinare, e la strutturazione delle disposizioni tramite codici di amministrazione che diventano obbligatori anziché facoltativi.** Questo porta, da un lato, a un consolidamento dell'istituto e, dall'altro, a un cambiamento del modello (da *aspirational* a misto, con notevoli elementi *compliance based*): si passa da un codice prevalentemente valoriale a uno che, pur mantenendo in gran parte una disciplina di principio, acquisisce una chiara dimensione giuridica (e sanzionatoria). Inoltre, si evolve da un codice centralizzato a uno misto, che affianca a un nucleo uniforme nazionale regole specifiche per ogni pubblica amministrazione.

## I codici di comportamento nella Legge n. 190 del 2012

Art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, modificato dalla legge anticorruzione

Il Governo stabilisce un codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di garantire la qualità dei servizi, prevenire la corruzione, e garantire il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e dedicarsi esclusivamente all'interesse pubblico.

Questo codice è stato attuato attraverso l'adozione del d.p.r. n. 62 del 16 aprile 2013.

## Il codice di comportamento come strumento di anticorruzione ...

... e come «misura di prevenzione» che si inserisce a valle della valutazione del rischio di corruzione.

Il codice diviene uno degli elementi che costituiscono la struttura fondamentale del nuovo impianto, insieme alle misure di trasparenza, alle incompatibilità e inconfiribilità, al sistema dei piani anticorruzione.

Si chiede dunque di adottare una disciplina che diversifichi i doveri dei dipendenti e coloro che vi entrino in relazione in funzione delle specificità di ciascuna pubblica amministrazione.

Anche in questo ambito dunque si richiama la prospettiva dinamica del risk assessment

## Il codice di comportamento e il ruolo dell'ANAC

Il ruolo dell'ANAC oltre che sotto il profilo della anticorruzione in senso stretto rileva anche perché i codici contengono regole di comportamento sulle quali può essere chiamata a pronunciarsi l'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.

Il codice di comportamento è presidiato dall'Autorità anticorruzione, in particolar modo con riferimento a quelle previsioni (contenute nel codice nazionale o in quelli di amministrazione) che entrano più direttamente in contatto con le questioni della maladministration.

### **Art. 1, comma terzo Legge 6 novembre 2012, n. 190**

L'autorità «esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione, dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.»

## Il codice di comportamento e il ruolo dell'ANAC

Il procedimento di vigilanza dell'Autorità, attivato d'ufficio o su segnalazione (anche attraverso whistleblowing), si conclude con un atto che può contenere una «raccomandazione con la quale si invitano le amministrazioni interessate a prevedere, nei propri codici di comportamento, particolari doveri o divieti di comportamento, anche al fine di prevenire l'insorgere di conflitti di interesse» o con un «accertamento di situazioni di conflitto di interesse già previste dai codici di comportamento, nazionale o della singola amministrazione interessata»

## D.lgs. 24 del 2023 sulla protezione del whistleblowing

Il whistleblower è un individuo che denuncia e rende pubbliche informazioni o attività illecite (che possono essere illegali, eticamente discutibili o scorrette) di cui ha avuto conoscenza durante la sua attività in un'organizzazione, sia essa pubblica o privata.

Questa azione è volta a tutelare interessi collettivi e ha attirato un crescente interesse a livello mediatico, nelle discussioni pubbliche e nel campo normativo.

L'efficacia di questo meccanismo non è influenzata soltanto dal contesto esterno e dalle normative di protezione, ma anche dalla presenza di una cultura etica all'interno dell'organizzazione, che aiuta a ridurre comportamenti omertosi e incoraggia la segnalazione di pratiche illecite.

## D.lgs. 24 del 2023 sulla protezione del whistleblowing

La materia, regolata dalla legge n. 190 del 2012 con una modifica al d.lgs. n. 165 del 2001 (con l'introduzione dell'articolo 54-bis), è stata successivamente riformata dalla legge n. 179 del 2017, in un'ottica dell'ampliamento del novero dei segnalanti sottoposti a protezione (a ricomprendere anche il personale di società in controllo pubblico) e dei canali di segnalazione: questa riforma ha inteso dare risposta alle «indiscusse inadeguatezze» della prima disciplina, che aveva «rappresentato, soprattutto dal punto di vista culturale, un indiscutibile passo avanti, ma recava con sé non poche debolezze»

**Nel 2019, l'UE ha adottato la Direttiva 2019/1937 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione allo scopo di uniformare le normative degli Stati membri in materia. In Italia, la direttiva è stata recepita in ritardo, col decreto legislativo 24 del 10 marzo 2023.**

**Dal 15 luglio 2023, con l'entrata in vigore del decreto, oltre ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici, possono fare una segnalazione anche:**

i dipendenti di soggetti che operano nel settore privato;

gli autonomi: i lavoratori autonomi e i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'articolo 409 del c.p.c. e all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;

i lavoratori o i collaboratori, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi;

i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;

stagisti, tirocinanti, volontari che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;

gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

**La nuova disciplina sul whistleblowing si applica alle violazioni delle disposizioni normative nazionali e dell'UE che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato di cui le persone che segnalano sono venute a conoscenza in un contesto di lavoro (pubblico o privato).**

Ovvero:

condotte illecite rilevanti

violazioni della normativa europea in materia di:

- sicurezza dei trasporti
- tutela dell'ambiente, radioprotezione e sicurezza nucleare
- sicurezza degli alimenti e dei mangimi
- salute e benessere degli animali
- salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata
- protezione dei dati personali, sicurezza delle reti e dei sistemi informativi
- violazioni della normativa in materia di concorrenza e aiuti di Stato

È quindi possibile segnalare anche violazioni relative ai sistemi informativi, alla sicurezza informatica e alla protezione dei dati personali, cioè anche i data breach, violazioni del GDPR.

## Patti di integrità

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'articolo 1, comma 17, della L. 190/2012, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di contratti.

Il patto di integrità è un complesso di regole di comportamento finalizzate, non solo a prevenire/reprimere fenomeni di corruzione, ma anche a valorizzare l'etica comportamentale di tutti coloro che sono coinvolti a vario titolo nelle procedure di affidamento di beni servizi e lavori (dai concorrenti al personale).

Il patto di integrità ha la finalità di prevedere misure volte a contrasto di attività illecite e ad improntare i comportamenti dei contraenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza.

Il patto prevede un regime sanzionatorio applicabile dalle stazioni appaltanti in caso di violazione delle previsioni contenute nell'atto medesimo, di tenore differente a seconda della gravità della violazione perpetrata (dall'esclusione in fase di partecipazione alla gara nel caso di mancata sottoscrizione/accettazione del patto, alla revoca dell'aggiudicazione con conseguente applicazione delle misure accessorie -escussione della cauzione e segnalazione all'ANAC- fino alla risoluzione del contratto eventualmente stipulato, nel caso in cui sia accertata la violazione delle clausole pattuite)

A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

## **DISCIPLINA ANTICORRUZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI**

**La responsabilità amministrativa, contabile e penale**

## Articolo 2. Principio della fiducia.

1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della **reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.**

2. Il principio della fiducia **favorisce e valorizza** l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.

3. Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di **programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti**, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce **colpa grave** la violazione di norme di diritto e degli **auto-vincoli amministrativi**, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive **normalmente richieste** nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o **l'omissione determinata** dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

## Relazione illustrativa

L'art. 2 codifica l'innovativo principio della fiducia nell'azione legittima trasparente e corretta delle pubbliche amministrazioni, dei suoi funzionari e degli operatori economici. Si tratta di una segno di svolta rispetto alla logica fondata sulla sfiducia (se non sul "sospetto") per l'azione dei pubblici funzionari, che si è sviluppata negli ultimi anni, anche attraverso la stratificazione di interventi normativi non sempre coordinati tra loro, e che si è caratterizzata da un lato per una normazione di **estremo dettaglio, che mortificava l'esercizio della discrezionalità, dall'altro per il crescente rischio di avvio automatico di procedure di accertamento di responsabilità amministrative, civili, contabili e penali che potevano alla fine rivelarsi prive di effettivo fondamento**

**Corte costituzionale (sentenza n. 8 del 2022): la "paura della firma" e la "burocrazia difensiva", rappresentano fonte di inefficienza e immobilismo e, quindi, un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente.**

## Cons. Stato, Sez. V, 01/10/2024, n. 7875

Il "principio del risultato" e il "principio della fiducia", costituiscono criteri immanenti nel sistema, svolgendo una **funzione regolatoria**, pertanto **devono guidare l'interprete nella lettura e nell'applicazione della disciplina di gara, rendendosi funzionali a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti, all'esito di un realizzato contesto partecipativo ispirato all'attuazione della massima concorrenzialità, altrimenti precluso dall'interpretazione formalistica ed escludente delle disposizioni della lex specialis come invocata dall'appellante.** L'operazione condotta dal nuovo codice è stata, in sostanza, quella di proclamare direttamente l'esistenza di regole aventi un valore particolare, in altre parole, principi già esistenti nel settore, cui è stato conferito un potente rilievo assiologico. Di conseguenza, i suddetti principi possono essere adottati dal giudice **quale criterio orientativo anche i casi in cui debba essere risolto il dubbio sulla sorte di procedure di appalto**

## La colpa grave o il dolo nella giurisprudenza amministrativa

T.A.R. Lazio Roma, Sez. stralcio, 09/01/2023, n. 282

In materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione, **la valutazione dell'elemento della colpa deve essere alla dimostrazione che la P.A. abbia agito con dolo o colpa grave**, di modo che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un **comportamento gravemente negligente o ad una intenzionale volontà di nuocere, in palese contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Cost.**



## La responsabilità dei pubblici dipendenti

Responsabilità civile, per i danni causati a terzi da comportamenti illeciti o negligenti

Responsabilità penale, quando la condotta integra una fattispecie di reato

Responsabilità erariale, per i danni cagionati all'ente di appartenenza o all'erario, incluso il danno all'immagine della P.A.;

Responsabilità disciplinare, in caso di violazione di obblighi di servizio o di norme del codice di comportamento;

## Fondamento giuridico della responsabilità

Art. 28 Costituzione che sancisce la responsabilità diretta dei funzionari pubblici per gli atti compiuti in violazione di diritti),

Testo Unico sul Pubblico Impiego, D.lgs. 165/2001  
Legge 190 del 2012 in tema di anticorruzione

Contratti collettivi nazionali di lavoro

Codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni.

Finalità del sistema: garantire il “buon andamento” e l’“imparzialità” della P.A. ai sensi dell’art. 97 Costituzione

## La responsabilità civile

Sorge secondo i principi dell'art. 2043 c.c. quanto il dipendente pubblico, nello svolgimento delle sue funzioni, causa un danno economico a terzi per un comportamento illecito o per grave negligenza.

Responsabilità che trova fonte a livello costituzionale nell'art. 28 che impone ai funzionari e ai dipendenti pubblici la responsabilità personale per gli atti compiuti in violazione dei diritti altrui, obbligandoli al risarcimento nel caso in cui il danno sia stato causato da dolo o colpa grave.

Il Testo Unico sul Pubblico Impiego stabilisce inoltre che, quando la pubblica amministrazione risarcisce il danno causato a terzi, essa ha diritto di rivalersi economicamente sul dipendente responsabile, chiedendo il rimborso delle somme in misura proporzionale alla gravità del danno e del comportamento del dipendente.

Polizze assicurative

## Il danno alla concorrenza

La giurisprudenza contabile (Corte conti, Sez. giur. Marche, 12 aprile 2023, n. 13 e Sez. Giur Lazio, 17 novembre 2020, n. 607) considera come “danno alla concorrenza” quello patrimoniale subito dall’amministrazione quando viene stipulato un contratto in violazione delle regole di evidenza pubblica, le quali impongono il previo esperimento di una gara al fine di scegliere la miglior offerta.

La omissione della gara è però un indice presuntivo di danno che deve essere dimostrato in concreto nel senso che dalla condotta «incriminata» deve essere derivata una maggiore spendita di denaro pubblico.



## La responsabilità penale

## L'integrità del dipendente pubblico

I dipendenti pubblici sono responsabili della tutela dell'interesse comune e della gestione di risorse e decisioni che influiscono direttamente sulla comunità.

Essere onesti come funzionari pubblici implica seguire comportamenti che rispettino rigorosamente la legalità, l'etica e i principi di trasparenza e imparzialità.

Il codice penale riserva un apposito Titolo (II, Dei delitti contro la pubblica amministrazione) ai reati commessi contro la pubblica amministrazione, sia dai pubblici ufficiali, Capo I, sia dai privati, Capo II.

La legge (art. 357 c.p.) specifica cosa si intende per pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio (art. 358).

## L'integrità del dipendente pubblico

Uno dei comportamenti più gravi e penalmente rilevanti nella pubblica amministrazione è la **corruzione**, che si realizza quando un funzionario riceve, richiede o accetta denaro o altri vantaggi in cambio di favori o decisioni favorevoli a terzi, sia nell'ambito delle sue funzioni, che per un atto contrario ai doveri d'ufficio (nel primo caso si tratta di corruzione per l'esercizio della funzione, punita dall'art. 318 del c.p., nel secondo corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, punita dall'art. 319 c.p.).

L'articolo 318 c.p è stato modificato in tal senso proprio dalla Legge anticorruzione del 2012.

## L'integrità del dipendente pubblico

Altro reato grave è la **concussione**, ovvero quando un funzionario pubblico abusa della propria posizione per costringere qualcuno a dargli un vantaggio, economico o di altra natura. Questo comportamento rappresenta un abuso del potere conferito dalla carica pubblica e costituisce una violazione gravissima dell'etica professionale (art. 317 c.p.).

Il **peculato** (art. 314 c.p.), si concretizza quando un pubblico ufficiale si appropria di beni o denaro della pubblica amministrazione per usi personali

E' uno dei reati più comuni e penalmente rilevanti

## L'integrità del dipendente pubblico

Altra condotta penalmente rilevante è la **falsificazione di atti pubblici** (art. 476 e 479 c.p.) che si perfeziona quando un pubblico ufficiale altera, manipola dati o documenti. Ad esempio, modificare deliberazioni, certificazioni o concessioni.

## Osservazioni del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià, sulle Proposte di legge in materia di modifica della disciplina dei **reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite** (A.C. 399, A.C. 645, A.C. 654, A.C. 716), presso la II<sup>o</sup> Commissione – Giustizia della Camera dei deputati

Come autorevolmente sostenuto, tutte le proposte di legge che intervengono sul reato di abuso di ufficio muovono dalla comune considerazione che la fattispecie delineata dall'articolo 323 c.p. sarebbe caratterizzata da una **formulazione indeterminata, che non pare superata dai precedenti interventi legislativi, e che finisce con il produrre un effetto paralizzante dell'azione amministrativa.**

La preoccupazione del legislatore attiene, quindi, alla volontà di **attenuare gli effetti di quella che è stata definita c.d. "amministrazione difensiva" vale a dire un approccio alla gestione della cosa pubblica caratterizzato dall'adozione di criteri di cautela estrema, che arriva fino alla paralisi decisionale, da parte dei pubblici funzionari.**

I disegni di legge in esame vanno tutti nel senso di o abrogare la fattispecie o di depotenziarne la portata, mediante la depenalizzazione o la riformulazione in senso restrittivo.

## L'integrità del dipendente pubblico

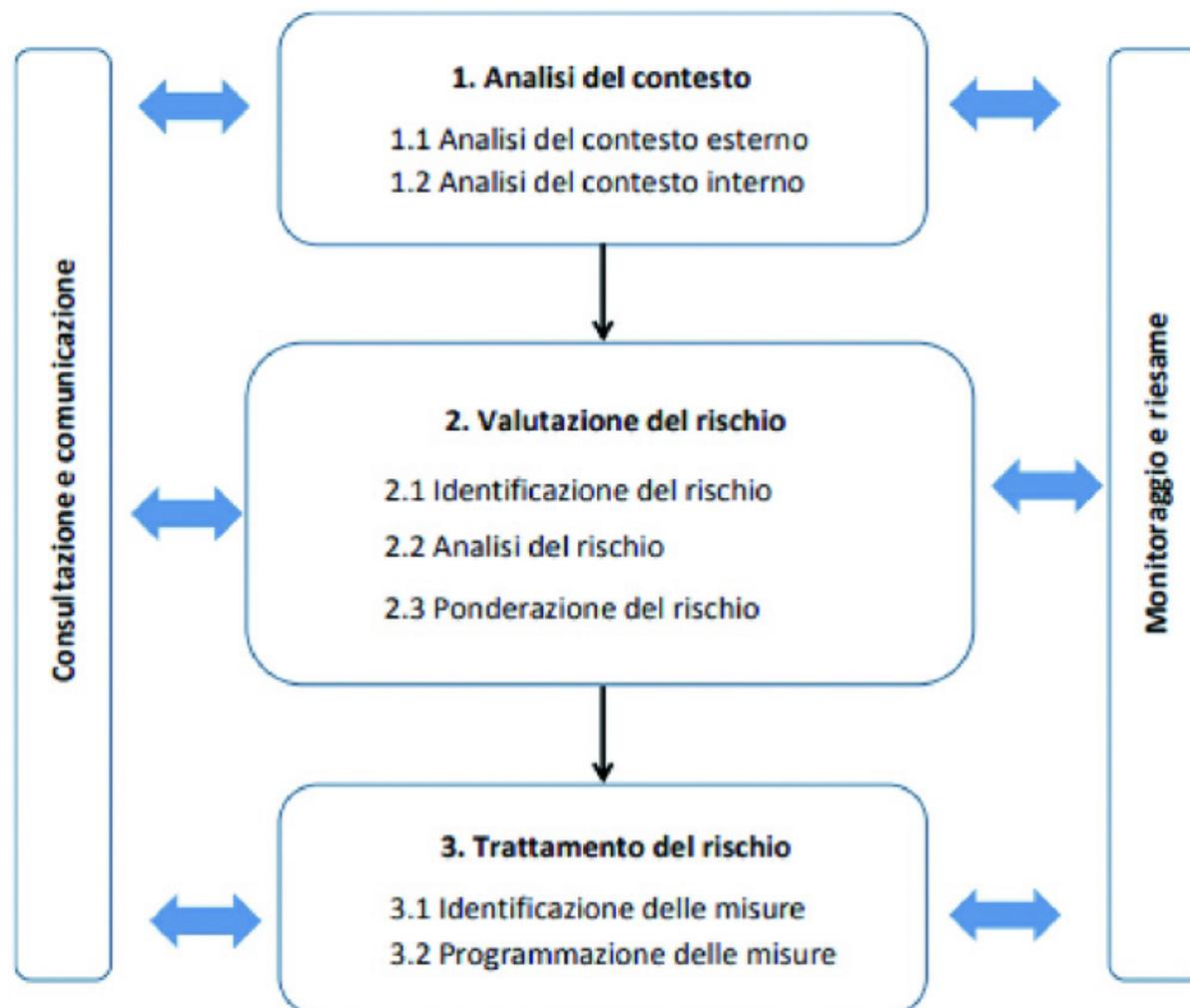
**L'abuso d'ufficio art. 323 c.p. è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, lett. b), L. 9 agosto 2024, n. 114**

Il principale argomento a favore dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio è stato l'eliminazione di una possibile *causa di inerzia* dei "pubblici funzionari" trattenuti dall'assumere decisioni di interesse pubblico per "paura di incorrere in violazioni di legge", di non così definita oggettiva perimetrabilità.

Inerzia contraria al buon *andamento della Pubblica Amministrazione*.

Aver escluso per **i pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio** che *omettere di astenersi (dal prendere o partecipare a decisioni) in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, procurando intenzionalmente a sé o ad altri un ingiusto **vantaggio patrimoniale** ovvero arrecando ad altri un danno ingiusto* integri una fattispecie di reato punibile con la **reclusione** da uno a quattro anni **indebolisce la prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione?**

Occorre creare un **contesto organizzativo in grado di programmare le attività, stabilire metodi di misurazione/rilevazione delle fasi di realizzazione, attraverso il monitoraggio delle misure e l'adeguatezza delle stesse, intervenire con strumenti di prevenzione e controllo, che sappiano mettere a sistema il principio di legalità e correttezza amministrativa con il raggiungimento degli obiettivi delle policy prefissate nell'ottica del principio del risultato codificato dal d.lgs. n. 36 del 2023.**





## La responsabilità disciplinare

La responsabilità disciplinare afferisce alla violazione di norme interne, regolamenti o obblighi di comportamento da parte del dipendente pubblico.

Si determina quando il dipendente contravviene ai doveri previsti dal contratto di lavoro, dal codice di comportamento o dalle direttive dell'ente pubblico.

In caso di violazione, il dipendente può essere sottoposto a sanzioni disciplinari, che variano in funzione della gravità dell'infrazione e possono andare dal richiamo scritto al licenziamento nei casi più gravi.

La responsabilità disciplinare è regolata dal D.lgs. 165/2001, Testo Unico sul Pubblico Impiego, che attribuisce alle **amministrazioni pubbliche il potere di sanzionare le condotte contrarie al buon andamento e alla trasparenza dell'azione amministrativa.**

## Le responsabilità in caso di violazione dei doveri comportamentali

Il codice di comportamento riveste importanza da diverse angolazioni, generando varie situazioni di responsabilità in caso di inadempienza rispetto alle sue disposizioni.

La trasgressione dei doveri previsti nei codici di comportamento (sia quello nazionale che quelli di amministrazione) ha innanzitutto conseguenze sul piano della responsabilità disciplinare. È importante sottolineare, in questo contesto, l'esigenza generale di potenziare l'efficacia e l'effettività degli strumenti disciplinari, spesso trascurati, soprattutto nel settore pubblico. Questa necessità è stata riconosciuta dal legislatore, in particolare per aumentare la produttività, in relazione a comportamenti come le assenze dal servizio, che risultano invece significativi in relazione a condotte che mettono in discussione l'imparzialità e la lealtà dei funzionari, assumendo pertanto importanza nell'ottica della lotta alla corruzione.

## Le responsabilità in caso di violazione dei doveri comportamentali

Attraverso il codice di comportamento vengono assunti come rilevanti i doveri definiti attraverso il piano di prevenzione della corruzione.

«La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare».

Il codice di comportamento contempla tra i doveri del dipendente quello di collaborare con il responsabile della prevenzione della corruzione e di rispettare le prescrizioni del piano di prevenzione (oltre che quelle in materia di trasparenza).



## La responsabilità dirigenziale

La responsabilità dirigenziale riguarda i dipendenti pubblici con incarichi di direzione e consiste nell'obbligo di rispettare le direttive dell'amministrazione, gestire le risorse con efficienza e raggiungere specifici obiettivi.

Un dirigente può essere considerato responsabile anche per non aver raggiunto i risultati fissati, indipendentemente dalla presenza di dolo o colpa grave.

Obiettivo è assicurare una gestione efficace e allineata agli scopi dell'amministrazione pubblica, come stabilito dal D.lgs. 165 del 2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego).

Le Riforme Brunetta (2009) e Madia (2015) hanno introdotto criteri più stringenti e sanzioni più severe per i dirigenti, rafforzando il sistema di controllo delle performance

Esempi

Mancato raggiungimento degli obiettivi

Gestione inefficiente delle risorse rispetto alla programmazione anche contabile



## La responsabilità erariale

## Le responsabilità erariale

La responsabilità amministrativa ed erariale si applica quando un dipendente pubblico, nello svolgimento delle proprie funzioni, causa un danno economico alla Pubblica Amministrazione

Mentre la responsabilità civile, può coinvolgere soggetti terzi, la responsabilità amministrativa e contabile si riferisce solo ai danni subiti dall'ente pubblico stesso.

L'organo di vigilanza è la Corte dei Conti, incaricata di accertare casi di danno erariale e di applicare eventuali sanzioni economiche nei confronti dei responsabili.

E' necessaria la presenza di colpa grave (grave negligenza) o dolo (intenzione di arrecare danno

## Le responsabilità erariale e lo scudo

Art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120

A seguito delle diverse proroghe, per i fatti avvenuti sino al 30 giugno 2025, la responsabilità erariale è limitata ai casi in cui la produzione del danno è conseguente ad una condotta del soggetto agente:

attiva, se dolosa

omissiva o di inerzia, se connotata da dolo o colpa grave.

Relazione illustrativa al D.L. n. 76 del 2020

*volontà di limitare la responsabilità erariale “al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo”.*

## Le responsabilità erariale e lo scudo

Corte costituzionale, sentenza n. 132 del 16 giugno 2024, su rinvio della Corte dei conti -sezione giurisdizionale Regione Campania.

Ha escluso che possano essere ravvisati profili di illegittimità della disciplina sullo scudo erariale, soffermandosi a lungo sul particolare quadro emergenziale in cui la disposizione è stata introdotta, conseguente al blocco dell'economia in seguito – tra le altre – all'epidemia sanitaria, al rincaro dei prezzi, alla perdita del PIL e alle relative conseguenze.

Legittima perché temporanea

## Le responsabilità erariale del RUP

### Sezione centrale di appello della Corte dei conti, n. 22 del 29 gennaio 2024

E' configurabile un'ipotesi di responsabilità erariale in capo al responsabile unico del progetto (RUP) che dichiari falsamente la conformità del progetto di opera pubblica alla normativa vigente e certiifichi l'acquisizione di tutte le preventive autorizzazioni di legge necessarie ad assicurare la cantierabilità del medesimo.

Caso: mancata acquisizione della (prodromica) autorizzazione paesaggistica, ex art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (recante il Codice Beni Culturali), nonché del susseguente diniego di autorizzazione in sanatoria, ex art. 167, comma 4, del predetto Codice.

Secondo la ricostruzione in diritto operata dalla Corte, posto che l'art. 167 cit., al comma 4, non consente la regolarizzazione postuma di opere che abbiano creato o aumentato volumi e superfici utili, dall'insanabilità dell'opera deriva la sua inutilizzabilità giuridica (nonché il connesso obbligo di rimessione in pristino).

## Le responsabilità erariale del RUP

### Sezione centrale di appello della Corte dei conti, n. 22 del 29 gennaio 2024

I doveri del RUP, nell'ambito del Codice dei contratti pubblici, sono individuati dall'art. 15 che rinvia, per la specifica determinazione di ogni singola fase del procedimento di scelta del contraente, all'allegato I.2.

Il RUP deve sovrintendere a che l'intervento pubblico sia completato nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico, svolgendo tutte le attività che si rendano a tal fine necessarie, se di sua competenza.

Il mancato rispetto, gravemente colposo o doloso, dei doveri di servizio del RUP, può determinare l'insorgere di responsabilità erariale

## Le responsabilità erariale del RUP

Corte conti, n. 361 del 21 settembre 2023,

Ha accertato “la sussistenza della responsabilità del RUP per le carenze documentali e le lacunosità dei progetti (definitivo e esecutivo) posti a base di gara”.

Per procedere ad una corretta quantificazione del danno provocato all’amministrazione occorre operare una “**corretta ponderazione della incidenza causale delle diverse condotte poste in essere da tutti i soggetti coinvolti**” nell’illecito.

## Le responsabilità erariale del RUP

Corte dei Conti Sez. Giur. Calabria, n. 56 del 28 aprile 2023

“il responsabile unico del procedimento è il soggetto investito dell’intera responsabilità del procedimento chiamato a verificare il rispetto delle prescrizioni normativa, nei termini indicati dalle norme citate; **e dunque risponde dei danni qualora – in violazione delle prescrizioni normative suddette e in violazione dei relativi doveri di servizio – egli abbia omesso le necessarie verifiche e consentito che un’opera priva dei requisiti giuridici (rectius, in contrasto con la normativa di settore) venisse realizzata, pur non essendo idonea a perseguire l’utilitas pubblica cui essa era destinata...**”

## La struttura di supporto del RUP

Distinzione tra struttura di supporto “stabile” e struttura di supporto scelta a mezzo procedura di evidenza pubblica.

Comma sesto dell’ art. 15 del nuovo codice dei contratti prevede che la stazione appaltante possa istituire una struttura (stabile) di supporto al RUP, anche in comune con altre stazioni appaltanti, sulla base di un accordo ai sensi dell’ art. 15, Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Per lavori ed i servizi di ingegneria ed architettura, le stazioni appaltanti possono affidare le attività di supporto al RUP ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP o, in mancanza anche di questi, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze.

Nel caso di quella “stabile”, formata da dipendenti della medesima stazione appaltante o di altre stazioni appaltanti, troveranno applicazione le norme ed i principi propri della responsabilità erariale.

## La struttura di supporto del RUP

### Corte dei Conti Sezione Controllo Regione Valle d'Aosta – Deliberazione n. 4/2023

L'art. 15, comma 4, del [Codice dei contratti pubblici] prevede che “Ferma restando l'unicità del RUP e se il RUP lo richiede, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, ciascuno secondo il proprio ordinamento, nominano un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP”. Ciò, in sostanza, recepisce il principio affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 166/2019, laddove viene evidenziato che “le amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità”...”.

## La responsabilità del direttore lavori

### Corte dei Conti Appello n. 339 del 31 agosto 2023

Sussistono gli estremi del “...dolo civile, derivante dalla consapevole, volontaria ripetuta e palese violazione delle disposizioni che regolano i compiti del direttore dei lavori, del RUP e del collaudatore” nel comportamento:

del collaudatore, che non si era premurato di verificare l’effettivo rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di settore e l’effettività e qualità dei materiali utilizzati...

...e del direttore dei lavori, che, in assenza di un certificato di collaudo, aveva comunque rilasciato (sottoscrivendolo insieme al RUP) il certificato di regolare esecuzione.

Responsabilità condivisa tra RUP d DL o tra RUP e collaudatore.

## La responsabilità della amministrazione nelle scelta di soggetti che non dispongono delle competenze necessarie

L'ufficio di RUP non può essere rifiutato

Nel caso venga nominato RUP un soggetto che si è dichiarato privo delle competenze tecniche necessarie anche se coadiuvato da altri dipendenti della stazione appaltante in possesso di tali competenze, si dovrà tenere conto di tale circostanza nella valutazione della responsabilità.



GRAZIE PER LA ATTENZIONE

AVV. SAMANTHA BATTISTON