

LEGALITA,' PIAO, PERFORMANCE E PREVENZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI

studiolucadelfrate@gmail.com;delfrate.lu@gmail.com

SEMINARIO DI AGGIORNAMENTO PER LA SCUOLA DI ANCI TOSCANA

<https://www.papuntozero.it/> luca.delfrate@papuntozero.it



DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80

Misure urgenti per **il rafforzamento della capacità amministrativa** delle pubbliche amministrazioni

Le **capacità amministrative** si rafforzano se si rafforza la **programmazione delle attività e delle decisioni nella PA**.

La **programmazione**: la programmazione risponde alla fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e **qualificare la gestione** che l'ente pubblico stà per attuare.

La **programmazione è l'importante presupposto** per l'attività di misurazione, di rendicontazione, e di **valutazione dei risultati organizzativi ed individuali**, da cui deve scaturire inevitabilmente una revisione dei programmi di attività stessi secondo un processo dinamico evolutivo.

Quindi la **programmazione è il processo di analisi e valutazione** che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche ed i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione dei fini sociali e di promozione dello sviluppo economico e civile dell'ambito di competenza.



DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80

Programmare significa stabilire cosa si vuole raggiungere (obiettivi e performance attese) e **come ci si propone di farlo ovvero mediante quali mezzi finanziari e “ legali”** e con quali soluzioni organizzative, gestionali e temporali nell’arco di un periodo breve(un anno),medio(fino a tre anni)o lungo (oltre i tre anni)
I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

Conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i **risultati** che l’ente si propone di conseguire;

Valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione

I risultati di performance conseguiti devono essere **comunicati** e resi **trasparenti**



DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80

Programmare significa stabilire cosa si vuole raggiungere (obiettivi e performance attese) e **come ci si propone di farlo ovvero mediante quali mezzi finanziari e “ legali”** e con quali soluzioni organizzative, gestionali e temporali nell’arco di un periodo breve(un anno),medio(fino a tre anni)o lungo (oltre i tre anni)
I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

Conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i **risultati** che l’ente si propone di conseguire;

Valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione

I risultati di performance conseguiti devono essere **comunicati** e resi **trasparenti**



LA VISIONE INTEGRATA PERFORMANCE/LEGALITA'

LA **CATEGORIA DEL VALORE PUBBLICO** SECONDO IL PNA 2022/2023:

Rappresenta il **miglioramento della qualità della vita e del benessere** economico, sociale ed ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti e dei portatori di interesse nonché dei destinatari di una politica e/o di un servizio.

Si tratta di un concetto che non va limitato agli **obiettivi finanziari/monetizzabili** ma comprensivo anche di quelli **socio-economici** che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.

La prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione/ente.

Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire **obiettivi di imparzialità e trasparenza**, la prevenzione della corruzione contribuisce a **generare valore pubblico**, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa.



IL VALORE PUBBLICO: UNA DEFINIZIONE



DM 132/2022

*“Il valore pubblico è il complessivo **benessere multidimensionale** degli utenti creato da una PA o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no-profit, governando in tale direzione le proprie performance, a partire dalla cura della **salute dell’Ente e delle proprie risorse**”*



LA SEZIONE DI PROGRAMMAZIONE DEL PIAO



La Sezione di Programmazione del PIAO, "Rischi corruttivi e trasparenza," rappresenta una valutazione del livello di esposizione delle PA al rischio di corruzione e indica gli **interventi organizzativi (le misure di prevenzione)** volte a prevenire il suddetto rischio.



Trattasi di situazioni sintomatiche di “cattiva amministrazione” in cui si manifesta “ ***abuso di un potere fiduciario per un profitto privato***” a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga; ossia di situazioni di malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite; ossia l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

La programmazione delle misure di prevenzione delle misure anticorruzione ed antiriciclaggio : La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT/PIAO, in assenza del quale il Piano risulta “illegittimo” in quanto carente di un requisito essenziale.

Gli elementi descrittivi delle misure: a) laddove la misura di prevenzione necessiti di diverse azioni per essere adottata, occorre indicare ed **esplicitare le suddette azioni**, con l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura; b) **tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi**. La misura e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola, deve essere **scadenzata nel tempo**; c) **individuazione delle responsabilità** connesse all'attuazione della misura; d) **indicatori di monitoraggio e valori attesi**



PRINCIPIO DELL'INTEGRAZIONE: la gestione del rischio corruttivo è parte integrante dei processi decisionali di programmazione, controllo e valutazione: il processo di gestione del rischio deve essere integrato nell'ambito del ciclo di gestione della performance in modo che delle misure programmate nel PIAO, del grado di partecipazione delle strutture e degli individui ne sia tenuto di conto ai fini del riconoscimento della performance organizzativa ed individuale;

Il ciclo di gestione della performance (Linea Guida n.1/2017 DFP) in cui è integrato il sistema dell' "Anticorruzione- trasparenza" è funzionale anche al supporto dei processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse ed obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari diretti ed indiretti (**creazione di valore pubblico**)



Il PNA prevede che le misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi e le misure di prevenzione dei fenomeni di riciclaggio come ogni altra misura a presidio della legalità ha il preciso scopo di migliorare la qualità del raggiungimento dei risultati di cui al Piano della performance dell'Ente.

Le misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi e dei fenomeni di riciclaggio “proteggono” la realizzazione del valore pubblico di cui agli obiettivi strategici ed operativi del DUP per gli Enti locali e di cui agli altri obiettivi della pianificazione strategica delle altre PA.

Le suddette misure dovranno essere declinate come fasi di realizzazione degli obiettivi programmati nel contesto della Sezione di Programmazione del PIAO “Piano della performance”



IL PNA NELLA PROSPETTIVA DEL PNRR(DELIBERA 7/2023 ANAC)

L'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità della realizzazione di molti interventi, dall'altra, richiedono il **rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione** per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, con ciò senza incidere sullo sforzo volto alla **semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative(...)**

Gli impegni assunti con il **PNRR** incidono sull'**innovazione** e sull'**organizzazione** e riguardano l'area di rischio dei **contratti pubblici**



*“ Per favorire la creazione di valore pubblico, un’amministrazione dovrebbe prevedere **obiettivi strategici** che riguardano anche la **trasparenza** quali ad esempio: **rafforzamento dell’analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR; digitalizzazione dell’attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio; partecipazione dei portatori di interesse alla strategia di prevenzione della corruzione; consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l’attuazione del PTPCT o la sezione Anticorruzione del PLAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance**”*



“(...) “ rafforzamento dell’analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione degli appalti pubblici e alla selezione del personale; coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio”

1) Potenziamento della fase di programmazione e del monitoraggio.

Gli esiti dei monitoraggi servono per la programmazione successiva delle misure di prevenzione

Quali obiettivi strategici per favorire la creazione di valore pubblico?

a) **rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR**; b) **revisione e miglioramento della regolamentazione interna**(a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi); c) **incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte dei diversi portatori di interesse**; d) **miglioramento dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione A.T**; e) **miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno**; f) **digitalizzazione dei processi dell'amministrazione**; g) **individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione dei portatori di interesse alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione**

h) **incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza**; L) **miglioramento del ciclo della performance in ottica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione)**; M) **promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche**; N) **consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance**; O) **integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT/PIAO e sistemi di controllo di gestione**



*Quali **obiettivi strategici** per favorire la creazione di valore pubblico?*

segue

h) incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; g) miglioramento del ciclo della performance in ottica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione);h) promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche; i) consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance; l) integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT/PIAO e sistemi di controllo di gestione



L'analisi del contesto esterno ed interno consentono di individuare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche ambientali ed organizzative.

La **mappatura dei processi** consente la programmazione delle misure di prevenzione all'interno del PIAO.

La **mappatura dei processi deve essere integrata** al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

La **mappatura dei processi deve essere unica** non solo per la performance e l'anti-corruzione ma anche per realizzare il controllo di gestione.

Nella mappatura dei processi le PA possono confrontarsi direttamente con specifiche categorie di “portatori di interesse” soprattutto nei processi finalizzati al raggiungimento di obiettivi di valore pubblico.

Per gli Enti che hanno già realizzato una mappatura unica la realizzazione della misura di prevenzione e trasparenza costituisce step intermedio di realizzazione di una fase prevista nell’ambito dell’obiettivo di performance

La mappatura e la valutazione dei rischi è un adempimento imposto anche dalla normativa **antiriciclaggio**.

L'art. 10, comma 3, del **dlgs 231/2007** richiede a tutte le PA di mappare i processi interni in modo da individuare e presidiare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio, valutando le caratteristiche soggettive, i comportamenti e le attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi

Particolare attenzione nella mappatura dei processi a quelli inerenti:

- a) **il PNRR ed i Fondi Strutturali;**
- b) **Il raggiungimento degli obiettivi di performance;**
- c) l'ampio livello di **discrezionalità**(concessioni, autorizzazioni, assunzioni di personale, progressioni di carriera ed altre già previste nei PNA precedenti)
- d) l'elevato **impatto economico e sociale** in relazione alla gestione delle specifiche **risorse finanziarie**(contratti pubblici, erogazione di contributi e sovvenzioni a soggetti privati e pubblici)
- e) processi risultati ad alto rischio in relazione a **fatti corruttivi pregressi** o al monitoraggio svolto sui precedenti Piani

IL PROCESSO: UNA DEFINIZIONE



La **mappatura dei processi** consiste nella individuazione ed analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'**intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata** al fine di individuare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività svolta, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Nell'**analisi dei processi organizzativi** occorre tenere di conto anche delle **attività esternalizzate ad altre entità pubbliche, private e/o miste** sia che esse consistano dello svolgimento di: a) **funzioni pubbliche**; b) nell'erogazione a favore dell'amministrazione affidante, di **attività strumentali**; c) nell'erogazione, a favore delle collettività di cittadini, dei **servizi pubblici** siano essi di “**interesse generale**” o “**di interesse economico generale**”.

La mappatura individua e rappresenta le attività dell'amministrazione. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare all'interno del PTPCT/Sezione PIAO



IL PROCESSO: UNA DEFINIZIONE



Cosa è un **processo**? : è una **sequenza di attività interrelate ed interagenti** che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione(utente)

Trattasi di un **concetto organizzativo di descrizione delle attività** che possono confluire anche in un **procedimento amministrativo**: il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema.

L'analiticità della mappatura di un processo dipende dallo scopo, dalle risorse e dalle competenze di cui l'organizzazione dispone.

Nell'ambito del processo “organizzativo” possono essere accorpati più procedimenti amministrativi.

Il principio della sostenibilità organizzativa della scelta effettuata in sede di mappatura del processo.

I processi abbracciano tutta l'attività dell'amministrazione al di là dei processi oggetto di “procedimentalizzazione”

Descrizione del “chi”, “come” e “quando” dell'effettivo svolgimento dell'attività e non come dovrebbe essere fatta per norma”: dalla rilevazione dei procedimenti amm.vi al processo.



I PROCESSI dovranno essere **individuati con riferimento a tutta l'attività svolta** dall'organizzazione e **non solo con riferimento a quei processi che sono ritenuti a rischio**.

La prima fase è l'identificazione completa dell'elenco dei processi: a) rilevazione e classificazione di tutte le attività interne per il tramite dell'analisi della documentazione interna inerente l'organizzazione (organigramma, funzionigramma, regolamenti), al fine di pervenire ad una prima catalogazione in macro-aggregati dell'attività svolta. A tal fine è opportuno procedere con analisi di *benchmark* consistente in un confronto sistematico di situazioni analoghe da cui poter trarre spunti utili, non già nel “copia-incolla”.

Altro elemento utile per la redazione della **lista dei processi** è il **catalogo dei procedimenti amministrativi**(se rilevati).

Si dovrà procedere al **raggruppamento di procedimenti amministrativi omogenei in processi specifici** allorchè più procedimenti amministrativi sono finalizzati al raggiungimento di uno specifico risultato. La lista dei procedimenti non è esaustiva di tutta l'attività svolta dall'Amministrazione

I vari **PROCESSI** devono essere aggregati nell'ambito delle aree di rischio che non sono altro che raggruppamenti omogenei di processi (l'area di rischio “contratti pubblici” dovrà contenere tutti quei processi che hanno attinenza con le attività svolte per la programmazione e gestione delle attività di acquisizione di beni e servizi ed esecuzione di lavori).

Le aree di rischio possono essere “generalì” e “specifiche” .

Le generali riguardano tutte le PA

Le specifiche riguardano il contesto specifico di una determinata Amministrazione.

La descrizione dei processi : gli elementi: a) **elementi in ingresso** che innescano il processo: “input”; b) **risultato atteso del processo**: “output”; c) sequenza di attività che consentono di raggiungere l'output- “**le attività**”; d) momenti di sviluppo delle attività- “**le fasi**”; e) **responsabilità connesse** alla corretta realizzazione del processo; f) **tempi di svolgimento del processo e delle sue attività**; g) **vincoli, risorse, interrelazioni e criticità del processo** (nell'ambito dei processi rilevano le “**prassi operative**” che si realizzano nell'ambito della gestione di un procedimento)

Gli elementi descrittivi del processo a) breve descrizione del processo (che cos'è e che finalità ha); b) attività che scandiscono e compongono il processo; c) responsabilità complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo. Poi con gradualità occorre aggiungere ulteriori elementi descrittivi.

Nell'ambito del PTPCT/Sezione di programmazione del PIAO occorre specificare le aree di approfondimento sulla base della individuazione di specifiche priorità nell'ambito delle annualità di riferimento. Le priorità di intervento per la mappatura dei processi deve tenere di conto delle “priorità di contesto”

Le modalità di realizzazione della mappatura dei processi

Principio della “gradualità della mappatura dei processi”

La mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione.

Una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione



Necessario il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative sotto pena della comminatoria di specifica sanzione disciplinare.

L'attività di rilevazione e di aggiornamento dei processi deve essere adeguatamente programmata nel PTPCT/PIAO prevedendo nello specifico tempi e responsabilità in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più complesse (descrizione più analitica ed estesa)

- a) concessioni ed autorizzazioni(provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario);
- b) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di contributi, sovvenzioni, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- c) contratti pubblici;
- d) acquisizione e gestione del personale
- e) gestione delle entrate delle spese e del patrimonio
- f) controlli verifiche ispezioni e sanzioni
- g) incarichi e nomine
- h) affari legali e contenzioso
- i) governo del territorio
- l) gestione dei rifiuti
- m) pianificazione urbanistica

Rappresenta la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le **priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive(trattamento del rischio)**

IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO: individua i comportamenti ed i fatti che possono verificarsi in relazione ai processi, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Un evento rischioso non individuato non potrà essere gestito e di conseguenza prevenuto

L'**identificazione dei rischi** ha lo scopo di individuare i rischi **anche in via del tutto ipotetica** .

Anche in questa fase è necessario il **coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa**, o meglio, di tutti coloro che hanno cognizione delle attività dell'amministrazione

Una adeguata gestione del rischio è responsabilità dell'intera amministrazione e non solo del RPCT

L' OGGETTO DI ANALISI: Quale è l'unità di analisi rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi? Il processo o le singole attività di cui si compone il processo.

Laddove l'analisi del rischio riguardi l'intero processo e non le singole attività in cui si scompone il processo occorre che l'amministrazione sia di dimensione organizzativa ridotta o con competenze e risorse limitate, o in particolari situazioni di criticità.

L'impossibilità di realizzare l'analisi ad un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivato nel PTPCT/PIAO. In ogni caso il PTPCT/PIAO deve programmare iniziative e azioni per migliorare gradualmente nel tempo il dettaglio dell'analisi.

Il livello minimo di analisi del rischio sul solo processo nel suo complesso potrà essere condotto anche per quei processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT/PIAO, il rischio corruttivo è stato ritenuto basso o per i quali non si siano manifestati nel frattempo fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità.

L' OGGETTO DI ANALISI: Nel caso di Ente strutturato, o comunque nei processi in cui è stata già rilevata un'esposizione al rischio corruttivo, **l'identificazione dei rischi dovrà riguardare le singole attività del processo**. Il riferimento alle singole attività è comunque raccomandato in tutti quei casi in cui gli eventi rischiosi a livello di processo sono molteplici e il loro trattamento richiede la definizione di misure differenziate e azioni di monitoraggio specifiche.

In una logica di miglioramento continuo è auspicabile che le Amministrazioni affinino nel tempo le loro metodologie, passando dal **livello minimo di analisi per processo ad un livello più dettagliato per attività**

LE TECNICHE PER LA SELEZIONE DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI per la formazione del “**catalogo dei rischi**”: per identificare i rischi corruttivi occorre prendere a riferimento il **più ampio numero di informazioni** come: a) **analisi dei documenti e banche dati**; b) **esame di segnalazioni**; c) **interviste ed incontri** con il personale dell’amministrazione e focus group specifici con portatori di interessi; d) **confronti (benchmarking) con amministrazioni simili**; e) **analisi dei casi di corruzione**; f) **risultanze delle attività di monitoraggio svolte dal RPCT e delle altre forme di controllo interno** .

Ogni Amministrazione tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, stabilirà le tecniche da utilizzare per identificare i rischi.

Le tecniche impiegate devono essere indicate nel PTPCT/PIAO

ANALISI DEL RISCHIO: tale attività è finalizzata ad evidenziare i **fattori abilitanti del rischio**, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di “comportamenti o fatti di corruzione”. La comprensione di tali fattori è funzionale alla individuazione delle più appropriate misure di prevenzione:

- a) mancanza di controlli;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione

Dovrà essere adottato il criterio della “**prudenza**” in modo da evitare la sotto-stima del rischio che non consentirebbe di attivare le opportune misure di prevenzione.

Sono elaborati degli **indicatori del livello di esposizione di rischio**. Nel caso vengano scelti altri indicatori è necessario darne atto all'interno del PTPCT/PIAO.

Ecco gli indicatori proposti dall'ANAC:

A) **livello di interesse esterno**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;

B) **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA**: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;

C) **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta perchè quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi

Dovrà essere adottato il criterio della “prudenza” in modo da evitare la sotto-stima del rischio che non consentirebbe di attivare le opportune misure di prevenzione.

Sono elaborati degli indicatori del livello di esposizione di rischio. Nel caso vengano scelti altri indicatori è necessario darne atto all'interno del PTPCT.

Ecco gli indicatori proposti dall'ANAC:

D) opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale e non solo formale riduce il rischio;

E) livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque segnalare una opacità sul reale grado di rischiosità;

F) grado di attuazione delle misure di prevenzione: l'attuazione delle misure di prevenzione del rischio si associa ad una minore possibilità di accadimento dei fatti corruttivi

Ogni valutazione deve essere supportata da dati oggettivi.

Devono essere valutati/e: 1) i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico del personale.

Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio riguardanti: a) i reati contro la PA; b) il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate; c) i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile; d) i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici; 2) le segnalazioni pervenute: nel cui ambito rientrano le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Devono essere considerati anche i reclami e le risultanze delle indagini di *customer satisfaction*, che possono indirizzare su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni processi organizzativi; 3) ulteriori dati in possesso dell'Amministrazione.

Della suddetta attività di rilevazione ne deve essere dato conto all'interno del PTPCT/PIAO individuando tempi e responsabilità. Si auspica l'utilizzo di soluzioni informatiche



Ha lo scopo di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.

Tale fase ha lo scopo di stabilire:

- a) le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- b) le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera.

Scopo della suddetta fase è l'abbattimento del rischio residuo.

Il rischio residuo è il rischio che permane una volta che le misure di prevenzione sono state correttamente attuate.

Nel definire le attività da intraprendere occorre prendere in considerazione le misure già attuate e valutare come migliorarle, ancora prima di individuarne di nuove: ciò in ossequio al principio della sostenibilità economica ed organizzativa delle misure stesse.

Il principio della priorità di trattamento è funzionale all'implementazione di azioni di prevenzione che tengano di conto del più alto livello di esposizione al rischio.

Si tratta della individuazione dei correttivi e delle modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Non bisogna limitarsi alla proposizione di misure astratte e generali, ma devono prevedersi misure specifiche e puntuali con la previsione di scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate ed alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Misure preventive generali: intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione

Misure preventive specifiche: agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati e dunque incidono su problemi specifici

La programmazione delle misure di prevenzione è l'aspetto centrale del PTPC/PIAO inteso come *documento programmatico che prevede specifici interventi organizzativi volti a prevenire il rischio corruttivo*

La individuazione delle misure tiene conto delle criticità rilevate nelle precedenti fasi di analisi e del livello di rischio e dei fattori abilitanti.

La correttezza e l'accuratezza dell'analisi incide sulla individuazione delle misure di prevenzione più idonee: le principali tipologie:

- 1) controllo;
- 2) trasparenza;
- 3) definizione di standard di comportamento;
- 4) regolamentazione;
- 5) semplificazione;
- 6) formazione;
- 7) sensibilizzazione e partecipazione
- 8) rotazione

La programmazione delle misure di prevenzione è l'aspetto centrale del PTPC inteso come *documento programmatico che prevede specifici interventi organizzativi volti a prevenire il rischio corruttivo*

La individuazione delle misure tiene conto delle criticità rilevate nelle precedenti fasi di analisi e del livello di rischio e dei fattori abilitanti.

La correttezza e l'accuratezza dell'analisi incide sulla individuazione delle misure di prevenzione più idonee: le principali tipologie:

9) segnalazione e protezione

10) disciplina del conflitto di interessi

11) regolazione dei rapporti con “i rappresentanti di interessi particolari”

Come identificare le misure di prevenzione: i requisiti:

a) **presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici:** prima di prevedere misure nuove occorre verificare l'adeguatezza e l'efficacia di quelle pre-esistenti;

b) **capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;**

c) **sostenibilità economica e organizzativa delle misure:** deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

d) **adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:** per rendere una tale coerenza è necessaria la presenza di misure specifiche in maniera tale da personalizzare la strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle specifiche esigenze dell'Amministrazione.

Anche in tale fase è necessario assicurare, e darne atto nel Piano, l'interlocuzione con i dirigenti e gli stakeholder: In base all'art. 16 del dlgs 165/2001: *i dirigenti concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti (.....) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruttivo e formulano proposte.*

LE MODALITA' PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE

Come identificare le misure di prevenzione: i requisiti:

a) **presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici:** prima di prevedere misure nuove occorre verificare l'adeguatezza e l'efficacia di quelle pre-esistenti;

b) **capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;**

c) **sostenibilità economica e organizzativa delle misure:** deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

d) **adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:** per rendere una tale coerenza è necessaria la presenza di misure specifiche in maniera tale da personalizzare la strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle specifiche esigenze dell'Amministrazione.

Anche in tale fase è necessario assicurare, e darne atto nel Piano, l'interlocuzione con i dirigenti e gli stakeholder: In base all'art. 16 del dlgs 165/2001: *i dirigenti concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti (.....) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruttivo e formulano proposte.*

La programmazione delle misure di prevenzione: La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT/PIAO, **in assenza del quale il Piano risulta “illegittimo” in quanto carente di un requisito essenziale**

Gli elementi descrittivi delle misure: a) laddove la misura di prevenzione necessiti di diverse azioni per essere adottata, occorre indicare ed **esplicitare le suddette azioni**, con l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura; b) **tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi**. La misura e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola, deve essere **scadenzata nel tempo**; c) **individuazione delle responsabilità** connesse all'attuazione della misura; d) **indicatori di monitoraggio e valori attesi**

Essendo il PTPCT/PIAO un documento di **programmazione** necessario è il **monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione previste**.

Dovrà essere descritto all'interno del Piano come si concretizzerà il monitoraggio sull'attuazione delle misure.

Il **monitoraggio** può essere articolato su **più livelli di responsabilità**: una pertinente per il RPCT un'altra da "allocare" presso i dirigenti/funzionari apicali"

L'attività di monitoraggio deve essere adeguatamente pianificata e documentata in un "piano di monitoraggio" annuale che dovrà indicare: a) i processi/attività oggetto del monitoraggio; b) le **periodicità delle verifiche**; c) le modalità di svolgimento della verifica.

Delle risultanze dei monitoraggi ne deve essere dato conto all'interno del PTPCT/PIAO, nonché all'interno della Relazione annuale del RPCT.

Le risultanze del monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione costituiscono il presupposto della definizione del successivo PTPCT/PIAO

Deve essere anche previsto un **riesame periodico della funzionalità complessiva** del sistema con il coinvolgimento di OIV e organi di audit interno.

Ampio coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa (responsabili ed addetti ai processi) e dei portatori di interesse e società civile (osservazioni e canali di ascolto).

I monitoraggi articolati su due livelli devono essere previsti a fronte di processi ad alto rischio.

L'autovalutazione di primo livello può essere prevista solo nel caso di processi a basso rischio

La frequenza del monitoraggio:

Amministrazioni di elevate dimensioni: verifiche frequenti: due o tre volte all'anno;

Il monitoraggio deve sempre essere costante, consentendo di intervenire ex ante onde porre in essere le più opportune misure correttive;

Alla realizzazione del monitoraggio costante contribuisce un sistema di **controllo di gestione informatizzato ed integrato** in cui la **mappatura dei processi**, che costituisce l'unità di analisi del controllo di gestione è allineata con la mappatura ai fini della gestione del rischio. L'allineamento delle due mappature e l'utilizzo di una mappatura unica consente di svolgere congiuntamente l'attività di monitoraggio.

I livelli del monitoraggio:

Di norma il monitoraggio di primo livello deve essere accompagnato da **verifiche successive del RPCT** in merito alla veridicità delle informazioni rese in auto-valutazione anche tramite specifiche **schede di monitoraggio**.

Nelle Amministrazioni più complesse il monitoraggio di secondo livello potrà essere garantito dal RPCT attraverso un “campionamento” delle misure da sottoporre a controllo/verifica

Gli **esiti dei monitoraggi** su tutte le misure di prevenzione sono funzionali alla verifica del conseguimento degli **obiettivi strategici** ed in particolare di quelli orientati al raggiungimento del **valore pubblico**

I livelli del monitoraggio:

Di norma il monitoraggio di primo livello deve essere accompagnato da **verifiche successive del RPCT** in merito alla veridicità delle informazioni rese in auto-valutazione anche tramite specifiche **schede di monitoraggio**.

Nelle Amministrazioni più complesse il monitoraggio di secondo livello potrà essere garantito dal RPCT attraverso un “campionamento” delle misure da sottoporre a controllo/verifica

Gli **esiti dei monitoraggi** su tutte le misure di prevenzione sono funzionali alla verifica del conseguimento degli **obiettivi strategici** ed in particolare di quelli orientati al raggiungimento del **valore pubblico**

Parliamo di antiriciclaggio negli Enti Locali e iniziamo con un comunicato recente, datato 31 maggio 2022, con cui l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) trattando della prevenzione dei rischi connessi all'attuazione del PNRR, ha evidenziato, ai fini della prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, la necessità di valorizzare l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio negli enti locali con l'intento di consentire la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziare.

Importanti novità sull'antiriciclaggio negli Enti Locali sono arrivate con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, di recepimento della Direttiva (UE) 2015/849, che ha introdotto rilevanti modifiche al d.lgs. 231/2007 e ridefinito il perimetro e il ruolo degli uffici pubblici all'interno del sistema di prevenzione, sostituendo integralmente l'art. 10 con una disposizione specificamente intitolata "Pubbliche amministrazioni". All'esito di questa revisione, gli uffici pubblici non sono più formalmente inclusi nel novero dei soggetti obbligati, ma sono comunque chiamati a fornire un contributo attivo al sistema, mediante la "comunicazione" alla UIF di "dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale". Pur avendo collocato le pubbliche amministrazioni su un piano diverso rispetto ai soggetti obbligati, il legislatore non ha quindi disconosciuto l'importante apporto che queste ultime possono dare al sistema antiriciclaggio.

Al fine di comprendere, più in dettaglio, cosa si intende per “operazione sospetta” occorre richiamare l’art. 35 del decreto antiriciclaggio, che disciplina l’obbligo di segnalazione previsto per i soggetti obbligati e che richiede a questi ultimi di inviare, senza ritardo, una segnalazione alla UIF “quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa”. Il medesimo articolo chiarisce inoltre che “il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall’entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell’attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti ai sensi del presente decreto”.

IL MODELLO ANTIRICICLAGGIO NEL CONTESTO DELLA “SEZIONE DI PROGRAMMAZIONE DEL PIAO- RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA”

L'art. 11, 1° comma, delle istruzioni del Direttore della UIF, prescrive che le PPAA nominano un proprio responsabile antiriciclaggio, il «gestore», che ha l'onere di:

- provvedere alla formazione del personale dell'ente;
- attrezzare eventuali sistemi informativi (banche dati);
- delineare adeguate procedure operative atte a garantire un tempestivo assolvimento degli obblighi di comunicazione;
- raccogliere le segnalazioni provenienti dai livelli inferiori della filiera;
- formalizzare le comunicazioni alla UIF (o direttamente o tramite personale di staff).

Nel caso in cui da parte dell'ente non venga nominato il "responsabile antiriciclaggio" – alias: "gestore", in capo al relativo "legale rappresentante" potrebbe ascriversi la condotta omissiva dall'art. 328 c.p.

IL MODELLO ORGANIZZATIVO



Il “gestore” deve formalizzare una circolare, che invia per conoscenza gli organipolitici di governo dell’ente, con la quale:

A) informare i responsabili delle unità organizzative interessate dalle attività indicate nell’art. 10 del d.lgs. 231/2007 e che deve essere attuato il conseguente modello organizzativo in seno all’ente;

B) delineare gli obblighi che derivano ai diversi attori in prima persona secondo la **normativa**

C) informare i dirigenti/responsabili che in ciascuna unità organizzative interessate deve essere individuato **un referente antiriciclaggio** che, se non designato **coincide con i dirigenti/responsabili stessi**



D) Informare i **referenti** antiriciclaggio dell'obbligo di seguire una **formazione periodica**,

E) Informare i **referenti** dei loro doveri:

- **cooperare** col “gestore” per definire le regole di ambito,
- **monitorare** le attività ritenute più esposte al rischio di riciclaggio,
- **avanzare proposte** di comunicazione di operazioni sospette,
- concorrere alla **definizione** di **nuovi modelli di indicatori** di anomalia.

F) Informare i **referenti** antiriciclaggio che per l'individuazione delle operazioni sospette **potranno avvalersi della collaborazione di personale sott'ordinato**, previa erogazione di interventi formativi mirati.

La nomina dei referenti antiriciclaggio, quindi, dovrà **essere formalizzata con apposito atto riservato**, notificato personalmente agli interessati, che ne riceveranno copia

Il “gestore”, a sua volta, per l’espletamento delle proprie attribuzioni, può nominare un “responsabile delle comunicazioni sospette alla UIF”, avente il compito di:

- analizzare (in sua vece) le segnalazioni provenienti dai referenti antiriciclaggio;
- attuare eventuali approfondimenti
- (se accreditato) provvedere direttamente all’invio delle comunicazioni di operazioni sospette alla UIF, tramite l’apposita piattaforma informatizzata

Stessa metodologia della prevenzione dei fenomeni corruttivi:

Le pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF i dati e le informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale (ex art. 10, comma 1, del d.l.gsv. 231/2007 e successive modifiche), in relazione:

- ai **procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione**, (comma 1, lettera a);
- **alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi** secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici, (comma 1, lettera b);
- **ai procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati**, (comma 1, lettera c).

.GLI INDICATORI DI ANOMALIA

Sezione generica della PA

A. Indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione

B. Indicatori di anomalia connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni

Sezione specifica della PA

C. Indicatori specifici per settore di attività:

- Settore appalti e contratti pubblici
- Settore finanziamenti pubblici
- Settore immobili e commercio



I processi a rischio – LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

Per quanto attiene al comma 1, lettera b) sulle procedure di affidamento si deve sottolineare che la disciplina degli appalti è caratterizzata da rigidi protocolli che scongiurano a priori che possa verificarsi una aggiudicazione nella consapevolezza che l'appaltatore sia un riciclatore. Ma l'approccio che deve essere adottato nell'ambito della strategia di prevenzione del riciclaggio si basa sul fatto che:

esistono situazioni che esulano dagli aspetti formali normalmente tenuti in considerazione in sede di gara d'appalto e che posso essere motivo di "sospetto".

Pertanto, non possedere i requisiti necessari alla partecipazione ad un bando di gara non deve significare solo l'esclusione dal procedimento ma eventualmente anche la necessità di effettuare approfondimenti ai fini del contrasto al riciclaggio

GLI INDICATORI DI ANOMALIA DI PRIMO LIVELLO



L'elenco degli indici di anomalia catalogati, che attengono sia alle condotte delle persone che agli aspetti oggettivi, è piuttosto **corposo**, motivo per il quale pare **impensabile che possano essere tenuti tutti a mente nel loro complesso**, ci. soprattutto con riferimento agli **operatori di primo livello**, ai quali è richiesto di **cogliere i motivi di dubbio al colpo d'occhio e non, anche, all'esito di approfondimenti**.

È proprio tenendo conto di ciò che, di seguito, si evidenziano quelle **condotte e/o situazioni che, frequentemente, si possono presentare in tutte e tre le tipologie di procedure sopra citate** e che, nell'immediatezza dell'istruttoria, senza **necessità di approfondimenti**, possono costituire dubbio fondato e motivo di innesco di approfondimenti:



GLI INDICATORI DI ANOMALIA DI PRIMO LIVELLO



la richiesta/istanza è stata presentata da interposta persona (procuratore speciale);

alla richiesta di fornire documentazione integrativa e/o mancante l'esibente revoca la propria richiesta/istanza;

l'esibente rifiuta, ovvero è reticente, a fornire informazioni o documenti attinenti all'individuazione dell'effettivo beneficiario della pratica;

la sede legale della società/associazione concorrente si trova in ambito territoriale posto a centinaia di chilometri di distanza da quello in cui è stata presentata la richiesta/istanza;

la sede legale della società/associazione concorrente si trova in ambito territoriale notoriamente caratterizzato da infiltrazioni criminali che incidono sul tessuto socio/economico/politico;



GLI INDICATORI DI ANOMALIA DI PRIMO LIVELLO



diverse domande/istanze, pur riferendosi a società all'apparenza concorrenti tra loro, evidenziano che alcune di queste hanno la sede legale coincidente;

- pur riguardando società all'apparenza concorrenti tra loro, più istanze evidenziano il medesimo recapito di posta elettronica certificata;
- la società aggiudicataria di appalto, o assegnataria di sponsorizzazione tecnica, si avvale di società ausiliaria avente sede legale posta a centinaia di chilometri di distanza dall'ambito territoriale in cui deve essere resa la prestazione;
- persona politicamente esposta, o suo parente, palesa interesse rispetto alla trattazione di una pratica.



GLI INDICATORI DI ANOMALIA DI PRIMO LIVELLO



Gli indicatori delineati, di immediata percezione, costituiscono le fondamenta dell'attività di monitoraggio della filiera di primo livello, per il cui avvio non occorre altro che fare riferimento alle professionalità già possedute dal personale interessato, al quale viene chiesto, esclusivamente, di incrementare le proprie capacità tenendo conto, almeno, degli aspetti sopra illustrati.

Il personale addetto all'istruttoria è in grado di rilevare le situazioni sospette meritevoli di approfondimenti da parte degli analisti, senza andare ad appesantire in alcun modo le attività ordinariamente svolte.



GLI INDICATORI NELLE ISTRUZIONI UIF



Gli indici di anomalia di immediata percezione altro non sono che il motivo di innesco degli approfondimenti da porre in essere a cura degli “analisti” designati dal “gestore.” Come espressamente chiarito dal Direttore della UIF nelle istruzioni per le Pubbliche Amministrazioni (all’art. 2, punto 3), non è sufficiente rilevare la concomitanza di più indici di anomalia per formalizzare una comunicazione di operazioni sospette, infatti è richiesto che partendo da tali spunti, a cura del personale a ciò preposto (analisti), vengano attuati approfondimenti, con conseguente aggregazione dei dati raccolti (art. 2, punto 3), per offrire un quadro preciso e ben delineato di quanto emerso



GLI INDICATORI NELLE ISTRUZIONI UIF



Vi sono alcuni aspetti che devono essere tenuti in considerazione da tutti i soggetti coinvolti nell'espletamento dell'attività antiriciclaggio, precisamente:

- **Non rileva l'ammontare dell'importo** della/e operazione/i sospetta/e, (art. 1, punto 1), la comunicazione va formalizzata anche se in presenza di una operazione di valore pari a zero.
- La comunicazione alla UIF deve essere fatta anche rispetto ad **operazioni rifiutate o interrotte**, (art. 1, punto 3).
- La comunicazione alla UIF deve essere fatta anche **rispetto ad operazione** (di cui si venga a conoscenza per motivi istituzionali) **eseguite in tutto o in parte presso altri uffici della PP.AA.** (art. 1, punto 3).

Tali aspetti integrano specifici indici di anomalia.



L'AGGIORNAMENTO 2023/2025

L'Autorità ha deciso di dedicare quest'anno l'Aggiornamento 2023 del PNA 2022 sempre ai contratti pubblici.

Com'è noto la disciplina in materia è stata innovata dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*, intervenuto in costanza di realizzazione degli obiettivi del PNRR/PNC e in un quadro normativo che, come indicato nel PNA 2022, presenta profili di complessità per via delle numerose disposizioni derogatorie via via introdotte.



L'AGGIORNAMENTO 2023/2025 in attesa del PNA 2025/Aggiornamento 2024

L'Autorità ha deciso di dedicare quest'anno l'Aggiornamento 2023 del PNA 2022 sempre ai contratti pubblici.

Com'è noto la disciplina in materia è stata innovata dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*, intervenuto in costanza di realizzazione degli obiettivi del PNRR/PNC e in un quadro normativo che, come indicato nel PNA 2022, presenta profili di complessità per via delle numerose disposizioni derogatorie via via introdotte.



Alla luce di quanto sopra, si precisa che rispetto al PNA 2022:

❖ resta **ferma la Parte generale**. Così come gli allegati da 1 a 4 che ad essa fanno riferimento.

Nella Parte speciale:

❖ Il capitolo sulla **disciplina derogatoria** in materia di contratti pubblici e prevenzione della corruzione è sostituito dal capitolo 1 del presente aggiornamento. Sono superate anche le check list contenute nell'allegato 8 al PNA 2022;

❖ il capitolo sul **conflitto di interessi mantiene la sua validità** per quanto riguarda i soggetti delle stazioni appaltanti cui spetta fare le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi e i contenuti delle relative dichiarazioni;

❖ **il capitolo sulla trasparenza rimane fermo fino al 31 dicembre 2023** e, comunque, fino all'entrata in vigore delle norme sulla digitalizzazione salvo l'applicazione della disciplina transitoria come precisata nel cap. 2 del presente approfondimento. Rimane fermo il § 3 **"La disciplina della trasparenza degli interventi finanziati con i fondi PNRR"** disciplinata da circolari del MEF e relative al sistema ReGiS;



Gli ambiti di intervento dell' **Aggiornamento al PNA 2022** sono circoscritti alla sola parte speciale del PNA 2022 e, in particolare:

- alla **sezione dedicata alla schematizzazione dei rischi di corruzione e di maladministration e alle relative misure di contenimento**, intervenendo solo laddove alcuni rischi e misure previamente indicati, in via esemplificativa, non trovino più adeguato fondamento nelle nuove disposizioni (cfr. tabella 1, § 4.);
- alla **disciplina transitoria applicabile in materia di trasparenza** amministrativa alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall'Autorità, in particolare quelli ai sensi degli artt. 23, co. 5 e 28, co. 4 del nuovo codice dei contratti pubblici (cfr. rispettivamente le delibere ANAC nn. 261 e 264 del 2023).

LA CONFERMA DELLA DELIBERA 7/2023 DI ANAC



Il legislatore ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato annualmente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n.165/2001 (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative) e ***in cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante, insieme ad altri strumenti di pianificazione***, di un documento di programmazione unitario. Si prevede un Piano in forma semplificata per le amministrazioni fino a 50 dipendenti, con modalità da definirsi in un apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione.



LA CONFERMA DELLA DELIBERA 7/2023 DI ANAC



Valutando come prioritario, da una parte, garantire l'effettività dei presidi anticorruzione e, dall'altra, limitare oneri alle amministrazioni, l'Autorità ha introdotto semplificazioni, specie per le amministrazioni di piccole dimensioni. Già la disciplina sul PIAO ha previsto che per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti si debba fare un piano semplificato. In questo l'Autorità è andata oltre prevedendo, salvo casi eccezionali indicati, un'unica programmazione per il triennio per tutti gli enti, non solo per quelli che adottano il PIAO ma anche per quelli tenuti al PTPCT o al MOG 231, con meno di 50 dipendenti e rafforzando, di contro, le attività di monitoraggio con soluzioni differenziate per enti da 1 a 15 dipendenti, da 16 a 30 e da 31 a 49



Obiettivo principale del legislatore è, infatti, quello di mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni (umane, finanziarie e strumentali) per perseguire con rapidità gli obiettivi posti con il PNRR, razionalizzando la disciplina in un'ottica di massima semplificazione e al contempo migliorando complessivamente la qualità dell'agire delle amministrazioni. Il PIAO è, altresì, misura che concorre all'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR.

LA CONFERMA DELLA DELIBERA 7/2023 DI ANAC



Ciò significa anche ridurre gli oneri amministrativi e le duplicazioni di adempimenti per le pubbliche amministrazioni e, come affermato dal Consiglio di Stato, *“evitare la autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale, valorizzare il lavoro che produce risultati utili verso l'esterno, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica*

La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione e al servizio dei cittadini e delle imprese.



LA CONFERMA DELLA DELIBERA 7/2023 DI ANAC



In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all'apprendimento collettivo mediante il lavoro in *team*. Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.



Ciò implica, come si vedrà al § 3.1.2, che le amministrazioni debbano considerare nella **mappatura dei processi anche quelli correlati agli obiettivi di valore pubblico e se gli stessi sono presidiati da misure di prevenzione della corruzione.**

La stessa qualità delle pubbliche amministrazioni è obiettivo trasversale, premessa generale per un buon funzionamento delle politiche pubbliche. Il contrasto e la prevenzione della corruzione sono funzionali alla qualità delle istituzioni e quindi presupposto per la creazione di valore pubblico anche inteso come valore riconosciuto da parte della collettività sull'attività dell'amministrazione in termini di utilità ed efficienza.

LA CONFERMA DELLA DELIBERA 7/2023 DI ANAC



Nella stessa ottica si pongono le **misure di prevenzione del riciclaggio** e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 231/2007 (cd. decreto antiriciclaggio). **Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono da intendersi come strumento di creazione di valore pubblico**, essendo volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali. Nell'attuale momento storico, l'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziare ed evitando che le stesse finiscano per alimentare l'economia illegale.



IL MONITORAGGIO DELLE MISURE



Sviluppo di **azioni di monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione**

Semplificazioni per l'implementazione e per il monitoraggio delle Amministrazioni con personale non superiore a 50 dipendenti: previsione di soluzioni differenziate per enti con dipendenti fino a 15, da 16 a 30 e da 31 a 49.

Società in controllo pubblico ed associazioni/fondazioni ed enti di diritto privato in controllo pubblico devono adottare misure integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT.



IL MONITORAGGIO DELLE MISURE



L'attività di monitoraggio va impostata, all'interno del PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, dal RPCT con il supporto della struttura organizzativa ed in particolare dei referenti (laddove previsti) e dei responsabili degli uffici.

Per la programmazione del monitoraggio, il successo può dipendere dall'ampio coinvolgimento della struttura organizzativa. A questo fine sono da valutare, in primo luogo, le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi). Un ruolo attivo va riconosciuto anche agli *stakeholder* e alla società civile.



IL MONITORAGGIO DELLE MISURE



Per la **programmazione del monitoraggio**, il successo può dipendere dall'**ampio coinvolgimento della struttura organizzativa**. A questo fine sono da valutare, in primo luogo, le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi). Un ruolo attivo va riconosciuto anche agli stakeholder e alla società civile. A tale ultimo riguardo può essere, quindi, utile prevedere canali di ascolto- ad esempio mediante la realizzazione di incontri anche focalizzati su specifiche tematiche (ad es. in materia di conflitto di interesse, adempimenti trasparenza, contratti pubblici, stato di evoluzione dei progetti, modello di governance) - che consentano agli stakeholder individuati dall'amministrazione, in quanto portatori di interessi rilevanti per la stessa, di presentare osservazioni, segnalare eventuali criticità e suggerire aree di miglioramento consentendo così all'ente, qualora necessario, di apportare gli opportuni correttivi ed integrazioni. Ciò nella prospettiva di superare l'**autoreferenzialità nella valutazione dell'idoneità della strategia di prevenzione della corruzione** elaborata, anche sotto il profilo della programmazione del monitoraggio.



Sulla metodologia del monitoraggio

Va evidenziato che le amministrazioni non devono fare un richiamo generico alla fase di monitoraggio.

Programmare il monitoraggio vuol dire evidenziare:

- i processi, le attività e le misure oggetto del monitoraggio
- i soggetti responsabili,
- la periodicità e le modalità operative delle verifiche (anche mediante il controllo del rispetto degli indicatori di monitoraggio e valori attesi).

I livelli del monitoraggio:

Di norma il monitoraggio di primo livello deve essere accompagnato da **verifiche successive del RPCT** in merito alla veridicità delle informazioni rese in auto-valutazione anche tramite specifiche **schede di monitoraggio**.

Nelle Amministrazioni più complesse il monitoraggio di secondo livello potrà essere garantito dal RPCT attraverso un “campionamento” delle misure da sottoporre a controllo/verifica

Gli **esiti dei monitoraggi** su tutte le misure di prevenzione sono funzionali alla verifica del conseguimento degli **obiettivi strategici** ed in particolare di quelli orientati al raggiungimento del **valore pubblico**

2. Quadro normativo dopo il 1° luglio 2023

Nel corso del 2023 la disciplina dei contratti pubblici è stata interessata da una serie di interventi legislativi che hanno contribuito a innovarne significativamente l'assetto.

L'entrata in vigore il 1° aprile 2023, con efficacia il successivo 1° luglio 2023, del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 (nel seguito, anche "nuovo codice") e la conferma di diverse norme derogatorie contenute nel d.l. 76/2020 e nel d.l. n. 77/2021 riferite al d.lgs. 50/2016 (nel seguito, anche "vecchio codice" o "codice previgente"), hanno determinato un nuovo quadro di riferimento, consolidando, al contempo, alcuni istituti e novità introdotte negli ultimi anni(..)

2. Quadro normativo dopo il 1° luglio 2023

Aspetto particolarmente significativo e che ha ispirato anche il presente Aggiornamento, attiene al fatto che **molte disposizioni semplificatorie e derogatorie** previste dalle norme susseguitesi nel corso degli ultimi anni (d.l. 32/2019, d.l. 76/2020, d.l. 77/2021) sono state, per un verso, riproposte nel nuovo codice e quindi introdotte in via permanente nel sistema dei contratti pubblici e, per altro verso, **confermate per i progetti finanziati con fondi PNRR/PNC** anche dopo la data di efficacia del d.lgs. 36/2023, ai sensi della disciplina transitoria dallo stesso recata dall'art. 225, comma 8, e dalla Circolare MIT del 12 luglio 2023 recante **“Regime giuridico applicabile agli affidamenti relativi a procedure afferenti alle opere PNRR e PNC successivamente al 1° luglio 2023 - Chiarimenti interpretativi e prime indicazioni operative”**.

2. Quadro normativo dopo il 1° luglio 2023

Proprio il d.l. 77/2021 è stato peraltro oggetto di successive modifiche. La prima con il decreto legge 24 febbraio 2023 n.

133, richiamato anche dall'art. 225 del nuovo codice, che ha modificato numerosi provvedimenti normativi, tra cui anche il d.l. n. 76/2020, prorogando, in alcuni casi al 31 dicembre 2023, in altri casi al 31 dicembre 2026, alcune misure di semplificazione per gli interventi PNRR/PNC.

Da ultimo con il decreto legge 13 giugno 2023 n. 69 è stato modificato l'art. 48 del d.l. 77/2021 prevedendo che trova applicazione l'articolo 226, comma 5, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo

31 marzo 2023, n. 36. **Alla luce delle disposizioni vigenti, è possibile constatare che il settore della contrattualistica pubblica è governato da norme differenziate a seconda che si tratti di interventi di PNRR/PNC, di procedure avviate con il previgente d.lgs. 50/2016 ovvero di procedure avviate in vigenza del nuovo codice.**



2. Quadro normativo dopo il 1° luglio 2023

Art. 225, Dlgs 36/2023

Disposizioni transitorie e di coordinamento

8. In relazione alle **procedure di affidamento e ai contratti** riguardanti **investimenti pubblici**, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le **risorse previste dal PNRR e dal PNC**, nonché dai **programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea**, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, **si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018.**

2. Quadro normativo dopo il 1° luglio 2023

(....) L'assetto normativo in essere dopo il **1° luglio 2023** determina pertanto la seguente tripartizione:

- a) **procedure di affidamento avviate entro la data del 30 giugno 2023**, c.d. “procedimenti in corso”, disciplinate dal vecchio codice (art. 226, comma 2, d.lgs. 36/2023);
- b) **procedure di affidamento avviate dal 1°luglio 2023 in poi, disciplinate dal nuovo codice;**
- c) **procedure di affidamento relative a interventi PNRR/PNC, disciplinati, anche dopo il 1° luglio 2023, dalle norme speciali** riguardanti tali interventi contenute nel d.l. 77/2021 e ss.mm.ii. e dal nuovo Codice per quanto non regolato dalla disciplina speciale.

LA DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come ulteriori elementi di novità introdotti dal d.lgs. 36/2023, anche in evoluzione e graduazione rispetto al quadro normativo precedente, si annoverano:

- le disposizioni sulla **digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici** recate dalla Parte II del codice, ovvero dagli artt. 19 e ss. d.lgs. 36/2023, la cui attuazione decorre dal 1° gennaio 2024, come fattore, tra l'altro, di **standardizzazione, di semplificazione, di riduzione degli oneri amministrativi in capo agli operatori economici, nonché di trasparenza delle procedure;**



LA DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

(....) Come sottolineato anche dalla Relazione agli articoli e agli allegati al Codice, la **digitalizzazione consente**, da un lato, di assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole e, dall'altro, costituisce **misura di prevenzione della corruzione** volta a garantire **trasparenza, tracciabilità, partecipazione e controllo di tutte le attività**;

Qualificazione e digitalizzazione costituiscono, quindi, pilastri del nuovo sistema e la loro effettiva, piena, attuazione contribuisce a velocizzare l'affidamento e la realizzazione delle opere, riducendo al contempo i rischi di maladministration mediante la previsione di committenti pubblici dotati di adeguate capacità, esperienza e professionalità e tramite la **maggior trasparenza e tracciabilità delle procedure**



LA DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

(....) Come sottolineato anche dalla Relazione agli articoli e agli allegati al Codice, la **digitalizzazione consente**, da un lato, di assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole e, dall'altro, costituisce **misura di prevenzione della corruzione** volta a garantire **trasparenza, tracciabilità, partecipazione e controllo di tutte le attività**;

Qualificazione e digitalizzazione costituiscono, quindi, pilastri del nuovo sistema e la loro effettiva, piena, attuazione contribuisce a velocizzare l'affidamento e la realizzazione delle opere, riducendo al contempo i rischi di maladministration mediante la previsione di committenti pubblici dotati di adeguate capacità, esperienza e professionalità e tramite la **maggior trasparenza e tracciabilità delle procedure**



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

La disciplina che dispone sugli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si rinviene oggi all'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e nel nuovo Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 36/2023 (di seguito Codice) che ha acquistato efficacia dal 1° luglio 2023 (art. 229, co. 2).

In particolare, sulla trasparenza dei contratti pubblici il nuovo Codice ha previsto: - che 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 ovvero secretati, siano tempestivamente trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) presso l'ANAC da parte delle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti attraverso le **piattaforme di approvvigionamento digitale** utilizzate per svolgere le **procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici** (art. 28);



IL FOCUS SUI CONTRATTI PUBBLICI



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

La disciplina che dispone sugli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si rinviene oggi all'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e nel nuovo Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 36/2023 (di seguito Codice) che ha acquistato efficacia dal 1° luglio 2023 (art. 229, co. 2).

In particolare, sulla trasparenza dei contratti pubblici il nuovo Codice ha previsto: - che 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 ovvero secretati, siano tempestivamente trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) presso l'ANAC da parte delle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti attraverso le **piattaforme di approvvigionamento digitale** utilizzate per svolgere le **procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici** (art. 28);



IL FOCUS SUI CONTRATTI PUBBLICI



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

Le disposizioni in materia di pubblicazione di bandi e avvisi e l'art. 29 del d.lgs. 50/2016 recante la disciplina di carattere generale in materia di trasparenza (cfr. **Allegato 9 al PNA 2022**) continuano ad applicarsi fino al **31 dicembre 2023**;

l'art. 28, co. 3 individua nel dettaglio i dati minimi oggetto di pubblicazione e che in ragione di tale norma è stata disposta l'**abrogazione, con decorrenza dal 1°luglio 2023, dell'art. 1, co. 32 della legge n. 190/2012.**



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

Spetta alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti al fine di garantire la trasparenza dei dati comunicati alla BDNCP il compito di assicurare il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito

istituzionale e la stessa BDNCP, secondo le disposizioni di cui al d.lgs. 33/2013;

La sostituzione dell'art. 37 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" dal seguente:

"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." (art. 224, co. 4).



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

A completamento del quadro normativo descritto occorre richiamare i provvedimenti dell'Autorità che hanno precisato le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza a decorrere dal 1° gennaio 2024:

- 1) la deliberazione ANAC n. 261 del 20 giugno 2023:** La delibera – come riporta il titolo - **individua le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP attraverso le piattaforme telematiche**
- 2) la deliberazione ANAC n. 264 del 20 giugno 2023:** La delibera – come riporta il titolo - **individua gli atti, le informazioni e i dati relativi al ciclo di vita dei contratti pubblici oggetto di trasparenza ai fini e per gli effetti dell'articolo 37 del decreto trasparenza e dell'articolo 28 del Codice.**

IL FOCUS SUI CONTRATTI PUBBLICI



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

In particolare, nella deliberazione n. 264/2023 l'Autorità ha chiarito che gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici sono assolti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti:

- con la comunicazione tempestiva alla BDNCP, ai sensi dell'articolo 9-bis del d.lgs. 33/2013, di tutti i dati e le informazioni individuati nell'articolo 10 della deliberazione ANAC n. 261/2023;
- con l'inserimento sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", di un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP. Il collegamento garantisce un accesso immediato e diretto **ai dati da consultare riferiti allo specifico contratto della stazione appaltante e dell'ente concedente ed assicura la trasparenza di tutti gli atti di ogni procedura contrattuale, dai primi atti all'esecuzione**



IL FOCUS SUI CONTRATTI PUBBLICI



La trasparenza dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023

La pubblicazione in “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale dei soli atti, dati e informazioni che non devono essere comunicati alla BDNCP, come elencati nell'Allegato 1 della deliberazione n. ANAC 264/2023.



Le misure di prevenzione

Tenuto conto del quadro normativo di riferimento come sinteticamente sopra delineato, i contenuti di cui alla presente Parte ripropongono, sostituendole integralmente, le indicazioni riguardanti le criticità, gli eventi rischiosi e le misure di prevenzione già contenute nel PNA 2022, tuttavia con gli opportuni adattamenti, modifiche e aggiornamenti normativi, ed eliminazione delle parti superate ovvero non più in vigore dopo la data di efficacia del d.lgs. 36/2023 del 1° luglio 2023.

Va da sé che gli eventi rischiosi e le connesse misure riportate nella tabella 1 con riferimento alle norme del nuovo codice dei contratti pubblici sono validi anche per le analoghe disposizioni ancora vigenti per gli interventi PNRR/PNC.

Nel presente Aggiornamento sono altresì confermate, con opportuni aggiornamenti, le criticità individuate nelle diverse fasi del ciclo dell'appalto:



Il rischio nell'affidamento

- ✓ possono essere messi in atto comportamenti finalizzati ad ottenere affidamenti diretti di contratti pubblici, inclusi gli incarichi di progettazione, in elusione delle norme che legittimano il ricorso a tali tipologie di affidamenti;
- ✓ è possibile il rischio di frazionamento o alterazione del calcolo del valore stimato dell'appalto in modo tale da non superare i valori economici che consentono gli affidamenti diretti;
- ✓ può non essere data attuazione alla rotazione dei soggetti affidatari, al di fuori dei casi di cui all'articolo 49, comma 5, del codice, disattendendo la regola generale dei "due successivi affidamenti";

Il rischio nell'affidamento

- ✓ è possibile il rischio di situazioni di conflitto di interessi con particolare riferimento alla figura del RUP e del personale di supporto;
- ✓ si potrebbe avere un aumento del rischio di possibili accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto, anche a “cascata”, come modalità per distribuire i vantaggi dell’accordo ad altri partecipanti alla stessa gara.

Il rischio nell'esecuzione

- ✓ si potrebbero osservare **comportamenti corruttivi ricorrendo alle modifiche e alle varianti di contratti** per conseguire maggiori guadagni, a danno anche della qualità della prestazione resa, in assenza dei controlli previsti dal nuovo codice e dei vincoli imposti dalla disciplina di settore;
- ✓ è possibile il rischio connesso all'omissione di controlli in sede esecutiva da parte del RUP, del DL o del DEC sul corretto svolgimento delle prestazioni contrattuali per favorire l'impresa esecutrice.

Tabella 1 - Esempificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione:
1.Art. 50, d.lgs. 36/2023 Appalti sotto soglia comunitaria. *In particolare fattispecie di cui al comma 1: per gli appalti di servizi e forniture di importo fino a 140 mila € e lavori di importo inferiore 150 mila € affidamento diretto, anche senza consultazione di più OO.EE.*
Per gli appalti - di servizi e forniture di valore compreso tra 140 mila € e la soglia comunitaria;- di lavori di valore pari o superiore a 150.000 € e inferiore a 1 milione di euro ovvero fino alla soglia comunitaria procedura negoziata ex art. 50, comma 1, lett. c), d, e) del Codice, previa consultazione di almeno 5 o 10 OO.EE., ove esistenti.

Tabella 1 - Esempificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione:

Nella scelta degli OO.EE. affidatari tramite l'affidamento diretto e la procedura negoziata si applica un criterio di rotazione degli affidamenti
NB: La rotazione non si applica quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata (art. 49, comma 5).

Tabella 1 - Esempificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione:

2.Art. 76 Appalti sopra soglia

Quando il bando o l'avviso o altro atto equivalente sia adottato dopo il 30 giugno 2023, utilizzo delle procedure negoziate senza bando ex art. 76 del Codice.

Possibile abuso del ricorso alla procedura negoziata di cui agli artt. 76 in assenza del ricorrere delle condizioni e in particolare:

- dell'unicità dell'operatore economico (comma 2, lett. b);*
- dell'estrema urgenza da eventi imprevedibili alla stazione appaltante (comma 2, lett. c):(....)*

Il richiamo al principio della rotazione

Art. 49 Dlgs 36/2023

Principio di rotazione degli affidamenti

1. Gli affidamenti di cui alla presente Parte avvengono nel rispetto del principio di rotazione.
2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.
4. In casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.
6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

Risultato e performance del procedimento amministrativo dei contratti pubblici nelle considerazioni di ANAC:

Tuttavia, l'aspetto particolarmente rilevante del nuovo codice è rappresentato dall'inedita introduzione di alcuni principi generali, di cui i più importanti sono i primi tre declinati nel testo, veri e propri principi guida, ossia quelli del **risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato**. Il nuovo codice enuncia inoltre il **valore funzionale della concorrenza e della trasparenza**, tutelate non come mero fine ovvero sotto il profilo di formalismi fine a sé stessi ma come **mezzo per la massimizzazione dell'accesso al mercato e il raggiungimento del più efficiente risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici**.

Risultato e performance del procedimento amministrativo dei contratti pubblici nelle considerazioni di ANAC:

(...) Sempre come precisato dalla *Relazione agli articoli e agli allegati* al Codice, attraverso la codificazione dei suddetti principi, il nuovo codice mira a favorire una più ampia **libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti**, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica)

IL FOCUS SUI CONTRATTI PUBBLICI



Nella tabella 2 sono indicate sinteticamente le tipologie di misure che possono essere adottate.

Tipologie misure

misure di trasparenza (ad es. **tracciabilità informatica degli atti, aggiornamento periodico degli elenchi degli operatori economici** da invitare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti, puntuale esplicitazione nelle **decisioni a contrarre delle motivazioni della procedura di affidamento**)

misure di controllo (ad es. verifiche interne, monitoraggio dei tempi procedurali, con particolare riferimento agli appalti finanziati con i fondi del PNRR, ricorso a strumenti informatici che consentano il monitoraggio e la tracciabilità degli affidamenti diretti fuori MePA per appalti di lavori, servizi e forniture)



Nella tabella 2 sono indicate sinteticamente le tipologie di misure che possono essere adottate.

Tipologie misure

misure di semplificazione (ad es. utilizzo di sistemi gestionali per il monitoraggio di gare e contratti; reportistica periodica derivante dalla **piattaforma di approvvigionamento digitale**)

misure di regolazione (ad es. circolari esplicative recanti anche previsioni comportamentali sugli adempimenti e la disciplina in materia di subappalto, al fine di indirizzare comportamenti in situazioni analoghe e per individuare quei passaggi procedurali che possono dar luogo ad incertezze);

misure di rotazione e di formazione del RUP e del personale a vario titolo preposto ad effettuare le attività di verifica e controllo degli appalti.

Nella tabella 2 sono indicate sinteticamente le tipologie di misure che possono essere adottate.

Tipologie misure

Utilizzo di check list per diverse tipologie di affidamento. Si tratta di strumenti operativi che consentono in primis un'attività di autocontrollo di primo livello da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, al fine di supportare la compilazione "guidata" degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale; nonché un successivo controllo/supervisione dei medesimi atti da parte di soggetti diversi (ufficio contratti, RPCT, controlli interni ecc.)

Stipula di patti di integrità e previsione negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito, di accettazione degli obblighi, in capo all'affidatario, ad adottare le misure antimafia e anticorruzione ivi previste in sede di esecuzione del contratto

Sul conflitto di interessi nel codice dei contratti

Art. 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 ((...)) alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

Sul conflitto di interessi nel codice dei contratti

Art. 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.

Amministrazione trasparente, aggiornate le istruzioni operative per le schede di pubblicazione. Nuova versione dell'allegato 4 alla delibera n. 495 del 25 settembre 2024

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, in un'ottica di maggiore semplificazione e a supporto delle amministrazioni chiamate ad assicurare il rispetto dei requisiti di qualità dei dati pubblicati (art. 6 d.lgs. 33/2013), ha ritenuto di apportare alcune modifiche alle "Istruzioni operative" pubblicate come allegato (il n. 4) alla delibera n. 495/2024. Con tale delibera sono stati messi a disposizione tre nuovi schemi relativi alla trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, agli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e a quelli concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione. La delibera, inoltre, ha reso disponibili ulteriori dieci schemi non ancora definitivamente approvati, per una sperimentazione di un anno su base volontaria da parte di amministrazioni ed enti che intendano avviare una fase pilota.

Amministrazione trasparente, aggiornate le istruzioni operative per le schede di pubblicazione. Nuova versione dell'allegato 4 alla delibera n. 495 del 25 settembre 2024

L'allegato con le "Istruzioni operative" contiene raccomandazioni per l'inserimento dei dati nelle diverse sottosezioni di Amministrazione trasparente secondo le schede di pubblicazione predisposte da Anac e per la successiva attività di controllo dei dati pubblicati. Le modifiche del documento aggiornato fanno riferimento in particolare alla parte dedicata a "Le procedure di validazione" (paragrafo n. 2). Il nuovo documento integra e sostituisce quello precedentemente pubblicato.

Amministrazione trasparente, nuovi schemi di pubblicazione su utilizzo risorse, organizzazione e controlli su attività

Più agevole e omogeneo inserimento nei siti web di dati, documenti e informazioni che vanno obbligatoriamente resi noti in base agli obblighi di pubblicità e trasparenza.

Lo ha deciso Anac con la delibera n. 495 del 25 settembre 2024 approvata dal Consiglio. L'Autorità mette a disposizione schemi di pubblicazione così da favorire enti e amministrazioni nella gestione della sezione "Amministrazione Trasparente" dei portali istituzionali, semplificando le attività di pubblicazione e consultazione dei dati, grazie a modalità uniformi di organizzazione, codificazione e rappresentazione.

Tre sono i nuovi schemi approvati dall'Autorità, messi a disposizione sul sito istituzionale, relativi a: utilizzo delle risorse pubbliche (allegato n. 1); organizzazione delle pubbliche amministrazioni (allegato n. 2); controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione (allegato n. 3).



Amministrazione trasparente, nuovi schemi di pubblicazione su utilizzo risorse, organizzazione e controlli su attività

Più agevole e omogeneo inserimento nei siti web di dati, documenti e informazioni che vanno obbligatoriamente resi noti in base agli obblighi di pubblicità e trasparenza.

Contestualmente, Anac ha deciso di rendere disponibili, nella stessa sezione del sito, ulteriori dieci schemi (allegati dal n. 5 al n. 14), non ancora definitivamente approvati, per una sperimentazione di un anno su base volontaria da parte di amministrazioni ed enti che intendano avviare una fase pilota, in relazione alle modalità di pubblicazione dei diversi settori e tipologie di dati previsti. La deliberazione dell'Autorità ha tenuto conto del confronto preliminare con Agid, Istat, Garante per la protezione dei dati personali e Conferenza unificata, e delle proposte emerse dal tavolo tecnico avviato con quest'ultima.



Amministrazione trasparente, nuovi schemi di pubblicazione su utilizzo risorse, organizzazione e controlli su attività

Per quanto riguarda i tre schemi approvati, le amministrazioni e gli enti, alla luce delle necessità manifestate per l'adeguamento dei propri sistemi, avranno a disposizione un periodo transitorio di dodici mesi per procedere all'aggiornamento delle relative sezioni in "Amministrazione Trasparente". I dati dovranno poi essere pubblicati secondo i nuovi modelli adottati da Anac e pubblicati sul sito dell'Autorità (allegati dal n. 1 al n. 3). Insieme ai nuovi schemi, sono pubblicate anche delle "Istruzioni operative" (allegato n. 4 aggiornato al 26.11.2024), con raccomandazioni per l'inserimento dei dati nelle diverse sottosezioni di "Amministrazione trasparente" secondo le schede predisposte da Anac.

Amministrazione trasparente, nuovi schemi di pubblicazione su utilizzo risorse, organizzazione e controlli su attività

In relazione alle altre dieci schede pubblicate per la sperimentazione volontaria di 12 mesi, e ancora non definitive, è possibile per i soggetti interessati inviare eventuali osservazioni all'indirizzo di posta elettronica Ufficio.URAV@anticorruzione.it, specificando nell'oggetto "sperimentazione ulteriori schemi di pubblicazione". Ciò anche allo scopo di procedere ad un loro eventuale perfezionamento tenendo conto delle esperienze pilota delle amministrazioni e degli enti coinvolti.

Amministrazione trasparente, nuovi schemi di pubblicazione su utilizzo risorse, organizzazione e controlli su attività

Gli schemi in questione fanno riferimento agli obblighi di pubblicazione su: atti di carattere normativo e amministrativo generale; dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale; provvedimenti amministrativi di organi indirizzo politico e dirigenti amministrativi; sovvenzioni, contributi, sussidi vantaggi economici; bilancio, preventivo e consuntivo, Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, e dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi; servizi erogati; procedimenti amministrativi e controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati; informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici; attività di pianificazione e governo del territorio; interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente.

LE ISTRUZIONI OPERATIVE



Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013

Il presente documento contiene alcune raccomandazioni nei confronti dei soggetti tenuti all'applicazione del d.lgs. 33/2013 per l'inserimento dei dati nelle diverse sottosezioni di Amministrazione trasparente secondo le schede di pubblicazione predisposte da ANAC e per la successiva attività di controllo dei dati pubblicati. Tali indicazioni sono fornite alla luce di quanto previsto dall'art. 48, co. 4, lett. b) del citato decreto. La disposizione citata richiede, tra l'altro, all'Autorità di definire, negli standard, nei modelli e negli schemi predisposti, disposizioni finalizzate a definire: 1. i requisiti di qualità delle informazioni di use; 2. le procedure di validazione; 3. i controlli anche sostitutivi; 4. i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse 5. le competenze professionali richieste per la gestione delle informazioni di use attraverso i siti istituzionali



LE ISTRUZIONI OPERATIVE



Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013

Il presente documento contiene alcune raccomandazioni nei confronti dei soggetti tenuti all'applicazione del d.lgs. 33/2013 per l'inserimento dei dati nelle diverse sottosezioni di Amministrazione trasparente secondo le schede di pubblicazione predisposte da ANAC e per la successiva attività di controllo dei dati pubblicati. Tali indicazioni sono fornite alla luce di quanto previsto dall'art. 48, co. 4, lett. b) del citato decreto. La disposizione citata richiede, tra l'altro, all'Autorità di definire, negli standard, nei modelli e negli schemi predisposti, disposizioni finalizzate a definire: 1. i requisiti di qualità delle informazioni di use; 2. le procedure di validazione; 3. i controlli anche sostitutivi; 4. i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse 5. le competenze professionali richieste per la gestione delle informazioni di use attraverso i siti istituzionali

